

Demokratins räckvidd

En studie av demokratiska värdenas närvaro i
kommunfullmäktiges nämnder

Abstract

In this thesis the implementation of fundamental democratic values in municipal multi-party elected councils, Hamn- och gatunämnden and Barn- och utbildningsnämnden in Varberg, is discussed. A discussion about what implications expert knowledge can have in the decision-making process is also conducted.

The thesis consists of two parts. In the first part an empirical analysis of ideas is conducted in order to reconstruct the fundamental democratic values of the system of government (regeringsformen) and the local government legislation (kommunallagen). The most prominent values were accountability and government by the people.

In the second part of the thesis the result of a questionnaire survey, carried out among the trustees of the earlier mentioned municipal multi-party elected councils, is presented. The results show that the conformity, of the values reconstructed from the laws in relation to the real-life decision-making process in the municipal multi-party elected councils, is relatively good.

Nevertheless, there are implications that some values reconstructed from the laws would be more easily implemented if changes were to be made in the political structure of the municipal multi-party elected councils.

The reach of the fundamental democratic values, throughout the political structure, is a highly relevant subject for those who agree that democracy is the form of government that should influence all aspects of political decision-making in Sweden.

Throughout the thesis the discussion is closely tied to the scientific debate and research on democratic models.

Nyckelord: kommunfullmäktigenämnder, expertkunskaper, demokrati, demokratiska värden

Antal ord: 9562

Innehållsförteckning

1	Introduktion	1
1.1	Beslutsfattande i kommunfullmäktiges nämnder	3
1.1.1	Experter och expertkunskaper i kommunfullmäktiges nämnder.....	5
2	Tillvägagångssätt	6
2.1	Empirisk idéanalys	6
2.2	Enkäten.....	7
3	Vad är demokrati?	9
3.1	Deltagande, deliberation och elitstyre	10
4	Framträdande värden i regeringsformen och kommunallagen	13
4.1	Ansvarsutkrävande	14
4.2	Folkstyre.....	16
4.2.1	Lagtexternas värden och demokratimodeller	18
5	En undersökning om värdenas närvaro i beslutsprocesser	19
5.1	Ansvarsutkrävande	20
5.2	Folkstyre.....	21
5.2.1	Verkligheten och demokratimodeller.....	23
6	Överensstämmelse mellan lagtext och verklighet	24
7	Avslutande diskussion	26
8	Referenser	27
9	Bilaga 1	29
10	Bilaga 2	30

1 Introduktion

1 § 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 statskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna. (SFS 2011:109, 1:1¹)

Utifrån regeringsformens portalparagraf, citerad ovan, kan grundprinciperna för Sveriges statskick utläsas: att folkstyrelsen grundas på politisk demokrati, det vill säga att demokrati är den metod som används vid beslutsfattande; att statskicket är parlamentariskt i bemärkelsen att regeringen måste ha parlamentets förtroende för att kunna styra; att statskicket är representativt i betydelsen indirekt beslutsfattande genom valda representanter och att kommunal självstyrelse existerar, med syfte att förverkliga folkstyret (Sveriges riksdag, 2011:22f). Avslutningsvis fastställs principen om all maktutövnings lagbundenhet, vilket är ett villkor för att politiska beslut ska uppfattas som legitima. Lagbundenheten möjliggör bibehållandet av en hög rättssäkerhet, och fastställer Upplandslagens konstaterande från 1200-talet: land ska med lag byggas (Sveriges riksdag, 2011:9).

Det representativa statskicket innebär, som nämnt ovan, att medborgarna inte direkt deltar i beslutsfattandet utan istället väljer representanter som ska föra deras talan. Vart fjärde år, andra söndagen i september², går den röstberättigade delen av Sveriges befolkning³ till vallokalerna för att välja representanter i kommun-, landstings- samt riksdagsval. Ställning tas dels till vilka vi önskar ska fungera som representanter de kommande fyra åren och dels till vilka tidigare representanter vi inte längre har förtroende för. Denna möjlighet till ansvarsutkrävande, att kunna frånta tidigare representanter deras makt och inflytande, är ett grundläggande element i den svenska demokratiska strukturen, eller som Lennart Lundquist

¹ Hänvisning till lagtexter: SFS 2011:109, 1:2 utläses regeringsformen (SFS 2011:109), första kapitlet: andra paragrafen (1:2).

² Fram till 2010 skulle val enligt lag hållas tredje söndagen i september.

³ I Sverige får alla som är svenska medborgare, som är eller har varit bosatta i Sverige, och som fyller 18 år senast på valdagen rösta i riksdags-, landstings-, och kommunval. Invandrare som fyller 18 år senast på valdagen och som varit bosatta i Sverige tre år i följd får rösta i kommun- samt landstingsval. Medborgare i EU-medlemstater, inklusive Norska och Isländska medborgare, som fyller 18 år senast på valdagen, och som är folkbokförda i Sverige, har rätt att rösta i kommun- och landstingsval (SFS 1991:900 4:2)

uttrycker det i *Demokratins väktare*: ”Vi har precis de politiker vi förtjänar, och uppskattar vi dem inte får vi se till att de byts ut” (1998:19).

I denna uppsats, som antar karaktären av en jämförande fallstudie (Esaiasson m.fl., 2012:109), en metod som över tid fått högre vetenskaplig status (Flyvberg, 2003/04:192), diskuteras huruvida de demokratiska värden lagtexter förmedlar fullt ut implementeras och efterlevs i verkligt beslutsfattande. Ett visst fokus läggs på användandet av experter och expertkunskaper i kommunfullmäktiges nämnder. Att experter och expertkunskaper till viss del införlivas i denna uppsats beror på den balansgång förtroendevalda tvingas till vid nyttjandet av denna sortens kunskap.

Förnuftigt använt kan experter och expertkunskaper vara en stor tillgång i den demokratiska beslutsprocessen samtidigt som risken finns att förtroendevalda hamnar i en beroendeställning och förvandlas till nickedockor i experternas tjänst (Öberg och Lundin, 2012a:3). Vidare står följande klart i den vetenskapliga litteraturen som behandlar experter och expertkunskap i relation till demokrati: samhällets komplexitet ökar och för att förstå denna komplexitet krävs expertkunskap (Fischer, 2009:49).

För att förtydliga: i uppsatsen diskuteras hur demokratiska värden implementeras i kommunfullmäktiges nämnder. Ett visst fokus läggs även på hur implementering av dess värden ser ut då experter och expertkunskaper nyttjas.

I den första delen av denna uppsats genomförs en empirisk idéanalys av regeringsformen samt kommunallagen, texter av auktoritativ karaktär (Lundquist, 1998:61), för att rekonstruera de värden som finns inom dessa lagtexter. De två lagtexterna är valda av olika skäl.

Regeringsformen är vald på grund av att den innehåller centrala bestämmelser (Sveriges riksdag, 2011:9) samt principer för vårt statskick (Sveriges riksdag, 2011b), och därmed utgör en god grund för en beskrivning av vad svensk demokrati är och bör vara. Regeringsformen är den av våra grundlagar som motsvarar andra länders konstitution och den lag vari legitimitet för beslut inom den offentliga sektorn eftersöks (Sveriges riksdag, 2011:9f).

Kommunallagen är vald för att få fram värden tydligt kopplade till kommunal nivå, vilken är den nivå som analyseras i denna uppsats. De värden som rekonstrueras utifrån lagtexterna beskriver hur man, inom den politiska strukturen, bör handla. Detta kan få läsaren att fundera över vilken teorityp som används i denna studie. Eftersom inga nya värden presenteras, utan rekonstrueras, utifrån lagtexter är analysen empirisk. Istället för att svara på frågan vad *bör* demokrati vara och hur kan detta *rättfärdigas*? svarar denna del av uppsats på frågan vad *är* demokrati och hur kan den *förstås* (utifrån regeringsformen och kommunallagen)? (jmf. Lundquist, 1998).

Denna första del av uppsatsen svarar därmed på frågan: *Vilka demokratiska värden framhävs i regeringsformen och kommunallagen?*

I den andra delen av denna uppsats jämförs ovan nämnda rekonstruerade värden med hur det ser ut i verkligheten, i nämndernas beslutsprocesser och dagliga arbete. Detta görs med hjälp av en av mig konstruerad enkätundersökning där ledamöterna i Barn- och utbildningsnämnden samt Hamn- och gatunämnden i

Varberg svarar på frågor som behandlar demokratiska värden samt användningen av experter och expertkunskaper.

De två nämnderna är valda utifrån hypotesen att olika sorters expertis nyttjas, Hamn- och gatunämnden präglas av tekniska frågor medan Barn- och utbildningsnämnden framförallt handhar frågor av social karaktär.

En avgörande faktor till att Varbergs kommunfullmäktiges nämnder studeras är på grund av att kommunen valt att inte införa möjligheten för sina medlemmar att lämna medborgarförslag⁴. Vad tyder detta på? Är det så att medborgarnas åsikter inte efterfrågas och ingen vilja finns för att förändra detta eller är det så att kommunen redan känner att de påverkans- och diskussionskanaler de har utvecklat, med och gentemot medborgarna, kan ersätta systemet med medborgarförslag?

Att studera två nämnder som använder olika sorters expertkunskap, och handhar olika politiska områden, ger möjlighet att säga något intressant om något mer än de specifika fallen. Låt säga, i ett förenklat exempel, att vi i båda nämnderna finner belägg för att värdet öppenhet spelar en begränsad roll medan vi i vår utläsning av demokrati, utifrån lagtexter, finner att detta värde borde ha en framträdande roll. Detta resultat skulle då få oss att ifrågasätta om lagtexternas värden implementeras i nämndernas beslutsfattande och dagliga arbete.

Överensstämmande värden i nämnderna, vare sig de är förenliga eller icke-förenliga med den demokrati vi utläst ur lagtexter, ökar intresset för att i framtiden utforska detta problemområde i större skala, med fler nämnder, och därmed ha möjlighet till generaliseringar. Denna uppsats kommer inte att kunna bidra med generalisering. Emellertid ger uppsatsen ökad kunskap i ämnet och visar på vilka tendenser som kan finnas i kommunfullmäktiges nämnder.

Denna andra del av uppsatsen svarar därmed på frågan: *Har de demokratiska värden som utlästs ur lagtexterna implementerats i kommunfullmäktiges nämnder?*

Avslutningsvis diskuteras resultatet och ett resonemang förs om vilken betydelse detta kan ha för den svenska demokratiska miljön. Genomgående i uppsatsen knyts diskussionen an till existerande teoretiska tankar om demokrati.

1.1 Beslutsfattande i kommunfullmäktiges nämnder

Som nämnts ovan undersöker denna uppsats huruvida de demokratiska värden lagtexter förmedlar implementerats i verkligt beslutsfattande. Den del av det svenska demokratiska systemet som analyseras är kommunfullmäktiges nämnder. I kommunfullmäktiges nämnder sitter personer som inte är valda av folket utan

⁴ Medborgarförslag medför att den som är folkbokförd i en kommun eller i ett landsting har rätt att väcka ärenden i fullmäktige. Rätten gäller även för barn samt utländska medborgare utan rösträtt i lokalvalen. Ambitionen är att minska avståndet mellan medborgare och förtroendevalda (SKL, 2007).

istället av kommunfullmäktige (SFS 1991:900, 3:4). Med andra ord, i nämnder sitter personer⁵ som vi, i vallokalerna, inte kan utkräva ansvar av. Detta kan tyckas stå i kontrast till regeringsformens portalparagraf ovan, där representativt statskick förordas. Som medborgare är vi intresserade av att demokratin fungerar genom, och når ut i, alla led, varför denna uppsats kan sägas nå upp till utomvetenskaplig relevans (Teorell och Svensson, 2012:18).

Vad är då en nämnd? Till att börja med finns det tre politiska nivåer i Sverige: nationell, regional samt lokal nivå. På nationell nivå är det riksdagen som är det politiska beslutsorganet, på regional nivå är det landstingsfullmäktige samt regionfullmäktige och på lokal nivå är det kommunfullmäktige. Den nivå denna uppsats intresserar sig för är kommunal nivå.

Kommunfullmäktige är en folkvald församling (Regeringskansliet, 2013) och ”den viktigaste politiska beslutsförsamlingen i den lokala folkstyrelsen” (Montin, 2007). Kommunen tar hand om frågor som är av allmänt intresse för kommunens område och för dess medborgare⁶ (SFS 1991:900 2 kap 1§). Frågan om ansvarutkrävning är av stor vikt, eller uttryckt annorlunda, medborgarna skall ha full vetskap om vem som ansvarar för vad och var besluten tas (Westerståhl, 1997).

Det är kommunfullmäktige som beslutar vilka nämnder som ska finnas i kommunen samt vilka som ska fungera som ledamöter i dessa nämnder. Eftersom kommunerna själva väljer vilka nämnder som ska finnas varierar det mellan olika kommuner, men vanligt existerande är miljönämnd, kulturnämnd samt socialnämnd. Det finns även vissa obligatoriska nämnder och områden som måste vara knutna till en nämnd. Dessa är: valnämnd, styrelse, revision, krisledningsnämnd samt överförmyndarnämnd (Regeringskansliet, 2008). Nämnderna, med sina förvaltningar, som styrs av reglementen samt policydokument beslutade av kommunfullmäktige, ansvarar för det dagliga arbetet inom kommunen, förbereder ärenden samt verkställer beslut (SKL, 2009).

Det som framförallt är intressant för denna uppsats är de ärenden där fullmäktig ger nämnden i uppdrag att på egen hand besluta, i fall som rör den förvaltning som är knuten till den specifika nämnden, i fullmäktiges ställe (SFS 1991:900, 3:10). Det vill säga, denna undersökning inriktar sig på de frågor där kommunfullmäktige delegerat makt till nämnderna som därmed fungerar som beslutsorgan. Då makten överförs till nämnderna minskar kommunfullmäktiges möjlighet till påverkan.

⁵ I denna uppsats kommer dessa personer att benämnas förtroendevalda. Begreppet förtroendevald är hämtat från Kommunallagens 4 kap 1§ där det konstateras att ”med förtroendevalda avses i denna lag ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer. Med förtroendevald avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer i kommunalförbund”.

⁶ Som medborgare, eller medlem, av en kommun räknas ”den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunskatt där”. (SFS 1991:900 1:4).

1.1.1 Experter och expertkunskaper i kommunfullmäktiges nämnder

Experter och expertkunskap är en synnerligen omdebatterad fråga i dagens politiska samhälle. Vi lever i en tid av experter och är i stor utsträckning beroende av expertkunskap då det samhälle vi lever i är både socialt och tekniskt komplext. Frågor som gäller AIDS, abort och kärnkraft är kanske omöjliga för medborgare att på ett rationellt vis behandla? Som medborgare, och som förtroendevalda, är man beroende av experter för att fatta välinformerade beslut (Fischer, 2009:1-3). Det är därför av intresse att en uppsats som denna, som undersöker implementeringen av demokratiska värden i kommunfullmäktiges nämnder, i viss mån även undersöka vilken roll experter och expertkunskap spelar.

Det är sedan tidigare konstanterat att expertkunskaper spelar en viktig roll vid beslutsfattande i kommunala nämnder (Lundin och Öberg, 2012a). Expertkunskap värderas ofta som något positivt, men är även förknippat med flertalet problem, såsom risken att politiker endast använder resultat som överensstämmer med den egna agendan, att experternas resultat tenderar att vara osäkra samt att expertkunskapen tar över och omvandlar den demokratiska arenan till en teknokrati (Lundin och Öberg, 2012a:3). För politikerna innebär detta en balansgång mellan att utnyttja expertkunskap men att samtidigt undvika en underlägsen position gentemot experterna (Lundin och Öberg, 2012b). Samtidigt som experter är värdefulla vid beslutsfattande ska experttyranni undvikas (Fischer, 2009:21).

Flertalet forskningsrapporter söker svar på hur man på optimalt vis sammanför expertkunskap och beslutsfattande i en demokratisk struktur (se exempelvis Richardson, 2012; Weinberg och Elliott, 2012). Denna uppsats diskuterar användandet av experter och expertkunskaper samt demokratins grundläggande värden utifrån lagtexter. Detta möjliggör kumulativitet på det statsvetenskapliga området och bidrar till att nå upp till det inomvetenskapliga kriteriet (Teorell och Svensson, 2012:18).

Vad är då experter och expertkunskap? På denna fråga finns inte något enhälligt svar i forskarsamhället (Boswell, 2009) och i denna uppsats har nämndernas förtroendevalda själva, genom att utgå från sin personliga upplevelse, och personliga förståelse, av experter och expertkunskap, fått svara på frågorna i enkäten. Endast exempel på vad experter och expertkunskap *kan* vara förmedlades i enkäten:

Expert: *En person som betraktas som innehavare av tillförlitlig kunskap, färdighet eller teknik inom ett specifikt kunskapsområde eller praxis. Expertens kunskap accepteras av den breda allmänheten* (Fischer, 2009:17).

Expertkunskap: *”Systematiskt insamlad kunskap som presenteras i forsknings-, expert- och utvärderingsrapporter”* (Lundin och Öberg, 2012a:5).

2 Tillvägagångssätt

2.1 Empirisk idéanalys

Idéer har länge varit ett betydande studieobjekt. Platon såg idéer som tingens eviga och oföränderliga urbilder, existerande på annan plats än jorden, medan man under den moderna filosofin, på 1700-talet, kopplade idéer närmare människan. Idéer kan ses som tankekonstruktioner, eller med andra ord, som föreställningar om hur man bör handla (Bergström och Boréus, 2005:149).

Idéanalysen som används i denna studie är av beskrivande karaktär och svarar på frågan: vilka värden/idéer framhålls i regeringsformen och kommunallagen? Idéanalysen handlar om att inferera snarare än att referera, det vill säga tolka texterna för att säga något som inte direkt kan utläsas.

Ett grundläggande antagande i denna studie är att värdena som förmedlas genom texterna är demokratiska och det övergripande målet blir därmed att blottlägga demokratins budskap (Beckman, 2005: 48f). Demokratien är aldrig statisk (Lundquist, 1991), varför värdena som tas fram här endast är gällande så länge nuvarande regeringsform och kommunallag är på plats. Sedan får man inte förglömma att samhället kan utvecklas i snabbare takt än lagarna varför värdena i viss mån kan ifrågasättas då de i denna studie förväntas vara implementerade vid beslutsfattande i nämnder.

Vad som försvårar idéanalysen är den kritik som riktats mot Sveriges grundlagar. Demokratirådet har konstaterat att grundlagarna inte uppfyller kraven på att vara en normerande konstitution vilket missgynnar den demokratiska styrningen (SNS Demokratirådet, 2004). Det är vidare viktigt att minnas att rekonstruktion av värden alltid innebär tolkning från forskarens sida (Lundquist, 1998:58), och resultatet kan anses subjektivt. Det är därför viktigt att hänvisa till det studerade materialet för att låta läsaren följa forskarens tankegång.

Vid genomförandet av idéanalyser finns ingen särskild mall gällande tillvägagångssätt, istället tillåts forskaren att på egen hand arbeta på ett sätt som är väl anpassat för den specifika studien (Bergström och Boréus, 2005:177). Som grund för denna studie ligger den vetenskapliga teoretiska förståelsen om demokrati. Genom kunskap om demokrati och demokratimodeller har vi en förståelse om vad demokrati egentligen är och bör vara. Med utgångspunkt i detta kan vi genom läsning av lagtexterna rekonstruera vilka demokratiska värden som framhålls särskilt. Vi kan även koppla dessa värden till teorin för att se vilka teorimodeller som ges störst uppmärksamhet i de båda lagtexterna. Frågor jag ställt till texten är bland annat: *Vilka värden lyfts fram som viktiga i de båda*

lagtexterna? Kan dessa värden knytas an till något övergripande värde? Till vilken demokratimodell kan dessa värden härledas?

2.2 Enkäten

Eftersom denna uppsats andra del bygger på de specifika värden som fås fram i den empiriska idéanalysen finns inga lättillgängliga uppgifter om hur dessa demokratiska värden implementeras i kommunfullmäktiges nämnder eller vilken syn de förtroendevalda har på, och gällande, dessa värden. Därför genomfördes en enkätundersökning med samtliga förtroendevalda och ersättare i Barn- och utbildningsnämnden samt Hamn- och gatunämnden i Varberg.

I enkäten, som är en speciell sorts intervju, blandades frågor som behandlade händelseförloppet, det vill säga hur de demokratiska värdena implementerades samt hur experter och expertkunskap nyttjas i beslutsprocessen, samt frågor av subjektiv karaktär, det vill säga frågor där de förtroendevaldas personliga värderingar eftersöktes. Frågorna som ställdes var strukturerade frågor med fasta svarsalternativ (se bilaga 1). Det är viktigt att ha i åtanke att enkätsvaren baseras på de förtroendevaldas egna bedömningar av experter, expertkunskaper samt värdenas implementering, varför viss skepsis kan riktas mot resultatet.

Genom att gå in på Varbergs kommuns hemsida lokaliserades mailadresser till samtliga (och telefonnummer till de som valt att lämna ut det) förtroendevalda i de båda nämnderna. Detta resulterade i att 18 enkäter skickades till Barn- och utbildningsnämnden och att 16 enkäter skickades till Hamn- och gatunämnden under maj månad 2013. Svarsfrekvensen låg på 59 %⁷ efter att tre påminnelser skickats ut via mail och en påminnelse genomförts via telefon. Vid telefonpåminnelsen fick de förtroendevalda även möjlighet att svara på frågorna under samtalet.

Vid genomförandet av en enkätundersökning är risken större för bortfall än vid samtalsintervjuer (Teorell och Svensson, 2012:89). Detta var något jag lade märke till och som jag menar kan bero på ett antal saker. Det kan givetvis ha att göra med enkätens utformning. Emellertid tror jag att den avgörande orsaken till den förhållandevis låga svarsfrekvensen ligger i att kontaktuppgifter på kommunens hemsida är gamla och felaktiga vilket kan peka på en brist i Varbergs kommuns rutin för uppdatering av hemsidan. Bland annat hade sidan inte uppdaterats då en ny ledamot tagit över efter en annan, flera telefonnummer var uppsagda och mailadresser användes inte. Detta är ett problem då man som medborgare ska ha möjlighet att kontakta sina förtroendevalda. Ansvaret ligger

⁷ Svartsfrekvensen för Hamn- och gatunämnden låg på 69 % och för Barn- och utbildningsnämnden på 50 %. Samma påminnelsefunktioner har nyttjats för de båda nämnderna.

dels på kommunen som ansvarar för att uppdatera sidan men även på de förtroendevalda som bör lämna information om nya kontaktuppgifter.

Slutligen är det viktigt att ha i åtanke att denna enkät bestod av påståenden som de förtroendevalda, utifrån sin personliga åsikt, skulle svara på med hjälp av något utav följande alternativ: ”I mycket liten grad”, ”I liten grad”, ”I hög grad”, ”I mycket hög grad” eller ”Vet ej/Har ingen uppfattning”. Detta upplägg, där mittenalternativ saknas, pressar svarspersonerna till att ta ett ställningstagande om vilken sida mitten de vill placera sig. Detta bör tas i beaktande vid läsandet av resultatet.

3 Vad är demokrati?

Demokrati är ett begrepp vi alla är bekanta med. Ett demokratiskt samhälle är det vi anser vara norm och det som representerar den goda staten. Många av oss håller med om att goda politiska institutioner är demokratiska och att de präglas av ”kompromiss, förhandling, ärlig konkurrens och lika rättigheter och att alla ska räknas lika oavsett klass, kön, religion, hudfärg osv” (Lundquist, 1998:62).

Över tid, och än idag, har emellertid demokrati definierats på olika sätt (Fischer, 2009:5). I sin bok *Models of democracy* (2006) argumenterar David Held för existensen av inte mindre än nio olika demokratimodeller, från de klassiska demokratimodellerna som utvecklades i Aten för flera tusen år sedan till den knappt tjugofemåriga deliberativa demokratimodellen.

Yttrandefrihet, mötesfrihet och frihet att rösta i fria och rättvisa val är rättigheter som kopplas samman med demokrati. Vissa ser demokrati som ett system strukturerat för att försvara medborgarnas grundläggande rättigheter medan andra ser demokrati som ett legitimt sätt för den kapabla eliten att styra över de inkompetenta massorna (Held, 2006:231).

Oavsett vad vi anser bör inkluderas i demokratibegreppet har vi alla en förförståelse om vad demokrati är. Denna förförståelse möjliggör för oss att diskutera demokrati med andra. Det påverkar också hur vi läser texter om demokrati och demokratiska värden. För att knyta an kommande diskussion, om värden, till det teoretiska området, presenteras här ett par av de mest framträdande demokratimodellerna.

Modellerna som presenteras nedan är utvalda på grund av att de, utifrån min förförståelse, ligger nära de värden som rekonstruerats i den empiriska idéanalysen i kapitel 4 alternativt att de inkluderar värden som framkommit i enkätundersökningen med nämndernas förtroendevalda. Anledningen till att demokratimodellerna presenteras före idéanalysens samt enkätundersökningens resultat är på grund av att läsaren ska ha möjlighet att, med en viss förförståelse, läsa resultatet. Detta kan underlätta förståelsen av värdenas framtagande samt anknytningen till enkätundersökningen.

Det är viktigt att ha i åtanke att modellerna som presenteras nedan är så kallade paraplybegrepp vilket innebär att de representerar en stor variation tankar och inriktningar. Här presenteras endast en övergripande bild för att få fram en idé av modellernas grundläggande värden. Det är även av vikt att ha i åtanke att de förenklade modellerna som presenteras nedan inte framträder i denna form i verkligheten – ett demokratiskt system är ofta uppbyggt av flera modeller och inriktningar inom dem (jmf. SOU 2000:1 som förespråkar ett representativt system med inslag av deltagandedemokrati med deliberativa tendenser).

Demokratidebatten i Sverige de senaste decennierna har framförallt handlat om ett ökat medborgerligt deltagande och de två dominerande

demokratimodellerna, förutom den representativa, har varit den deltagande och den deliberativa modellen.

År 2000 konstaterade Demokratiutredningen, efter att ha blivit tillsatt för att ”belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet” samt för att höja valdeltagandet, att ökat medborgerligt deltagande var vägen till framgång (SOU:2000:1:3-8). Detta konstaterande ligger i linje med statsvetenskaplig forskning: James Fishkin menar att dagens politiska debatter karaktäriseras av knapp information och tanklöshet vilket orsakar medborgerligt utanförskap (Held, 2006:234), något som kan upphävas med hjälp av ökat medborgerligt deltagande där en intresserad medborgare utgör den avgörande faktorn. John Dewey argumenterar på liknande vis att samhällets komplexitet kan överkommas med hjälp av förbättringar av den politiska miljön och genom att möjliggöra för medborgare att aktivt kunna delta i debatter och diskussioner (Fischer, 2009:5).

Utöver ovan två nämnda modeller diskuteras även elitistisk demokrati som i mångt och mycket är motsatsen till ett mer deltagande samhälle. Här fokuseras istället de kapabla eliterna i relation till de okunniga medborgarna. Som nämnt ovan är alla modellerna utvalda för att öka förståelsen, dels för resultatet av den empiriska idéanalysen och dels för resultatet av enkätundersökningen.

3.1 Deltagande, deliberation och elitstyre

Som nämnt i inledningen till detta kapitel finns ett flertal demokratimodeller varav de mest framträdande, och relevanta för uppsatsens resultat, i korthet presenteras nedan.

Den *deltagande demokratimodellen* framhåller medborgarnas direkta deltagande i beslutsprocessen. Den grundläggande tanken är att folket styr sig själv och att deltagande är något gott i sig själv (Montin, 2007:149). Enligt Matthjis Hisschemöller kan vi i dagens demokratiska samhälle se en förflyttning mot ett mer medborgardeltagande samhälle (Hisschemöller, 2005:189), och deltagaraspekter anses vara en sorts ”best practice” (Fischer, 2008:48). För att en människa ska kunna nå upp till sin fulla potential måste samhället karaktäriseras av jämlikhet, tillit samt av gemensamma intressen (SOU 2000:1:22). Dessa värden bidrar till medborgarnas ökade förståelse för, och deltagande i, beslutsprocessen (Montin, 2007:149).

Många teoretiker menar att medborgares intresse för politik inte kommer att öka utan stanna på den nivå vi ser idag (Pateman, 2011:292). Inom den deltagardemokratiska demokratimodellen menar man emellertid att om medborgarnas intresse för politik är lågt beror detta på den politiska strukturen. Eller med andra ord, då människor har möjlighet att påverka politiska beslut kommer de göra detta. Att delta betraktas mer som en plikt än en rättighet (SOU 2000:1:22). Detta ställer stora krav på den politiska miljöns öppenhet och vilja att informera medborgarna. På samma sätt som medborgarna intresserar sig för politik måste de förtroendevalda ta vara på detta intresse genom att skapa

påverkansmöjligheter för medborgarna och utforma en miljö som karaktäriseras av tillit och åsiktsutbyte. En hög grad av decentralisering är att föredra (SOU 2000:1:22).

Deltagandedemokratien är i hög grad beroende av en representativ struktur (Brown m.fl., 2005:81), såsom vi har i Sverige. Detta eftersom alla personer, på grund av bland annat tidsbrist, inte kan, eller har intresse av att, vara involverade i varje beslut. Då vi i mångt och mycket överlåter beslutandet åt representanter framkommer både skyldigheter och rättigheter hos medborgare respektive förtroendevald. Det handlar framförallt om ett informationsflöde, i båda riktningarna.

Experternas roll i denna demokratimodell är att identifiera problem samt alternativa lösningar på samhällets komplexiteter. Dessa alternativa lösningar ska medborgarna sedan ta ställning till (Fischer, 2009:29).

Framträdande värden i den deltagande demokratimodellen: medborgerligt deltagande, jämlikhet, tillit, det allmänna bästa, öppenhet, decentralisering, ansvarsutkrävande genom representation, självbestämmande medborgare.

Den *deliberativa demokratimodellen* handlar främst om åsiktsbildning och ökat politiskt intresse, vilket i längden ska leda till en förbättring av demokratins kvalitet. Att öka det politiska intresset och få fler människor delaktiga vid politiskt beslutsfattande ses som en medborgaruppföstran (Held, 2006:231). Medborgarna, som uppfattas som jämlikar (SOU 2000:1:22), skolas inom politisk effektivitet vilket resulterar i en medborgare som är intresserad av kollektiva problem och kapabel att sträva mot den gemensamma goda (Held, 2006:231), det vill säga, medborgarna lär sig att bete sig politiskt.

En viktig aspekt av den deliberativa modellen är skapandet av arenor som möjliggör deliberation och fri diskussion (Fischer, 2009:28–29), att skapa en arena för informationsförmedling, åsiktsutbyte och utbildning. Inom denna modell blir avståndet mellan beslutsfattare och medborgare mindre och en större förståelse och tillit kan tänkas bli resultatet. Det allmänna bästa väger tyngre än egna intressen (SOU 2000:1:22), och medborgarna anses kapabla till eftertänksamhet och reflektivt beslutsfattande (Held, 2006:248).

I inledningen till detta kapitel konstaterades att samtliga av dessa demokratimodeller är paraplybegrepp. Bland företrädare för den deliberativa demokratimodellen finns skilda åsikter när det kommer till *vem* som ska, och är lämpad att, deliberera. Är deliberation en verksamhet för massorna eller för eliten? Något egentligt svar ges inte på denna fråga då det viktigaste elementet inom modellen är den deliberativa processen i sig själv (Held, 2006:233). Vi kan därmed konstatera att deltagaraspekten i denna demokratimodell inte är lika starkt uttalad som i den deltagande demokratimodellen.

Experternas roll i denna demokratimodell är att underlätta demokratisk deliberation och genom detta undervisa medborgarna i samhällets komplexa frågor (Fischer, 2009:28f). Skillnaden mot expertens roll i den deltagande demokratimodellen är att experten här endast för fram all relevant fakta. Med hjälp av dessa fakta ska medborgarna, eller de lämpade för deliberation, bilda sig en uppfattning. För att uppnå ett mer deliberativt samhälle föreslås bland annat debatter och opinionsundersökningar (Held, 2006:247ff).

Framträdande värden i den deliberativa demokratimodellen: deliberation, jämlikhet, argumentation istället för majoritetbestämmande, medborgaruppfostran, det gemensamma goda, påverkansmöjligheter.

Den *elitistiska demokratimodellen* ser demokratin som ett institutionellt, stabilt arrangemang för att möjliggöra politiskt beslutsfattande. Kandidater konkurrerar om folkets röster och förtroende (SOU:2000:1:21). Genom deltagande i parlamentariska debatter skapas legitima ledare. En god ledare måste ha förmågan att övertala med sina argument samt ha förmågan att mobilisera opinion (Held, 2006:134).

Val, som präglas av en korrekt valprocedur där ledmotivet är ansvarsutkrävning, genomförs. Utifrån representation styr sedan eliten fram tills nästa val då medborgarna på nytt tar ställning till, och samtycker gällande, olika elitgrupperingar. Mellan valen spelar medborgarna en ytterst liten roll vilket passar väl med eliternas åsikt om medborgarna som okunniga (SOU:2000:1:21).

För att bibehålla makt är kompromiss ett viktigt värde. Kompromiss är även det instrument som används av partierna för att uppnå det främsta målet – att vinna val (Held, 2006:134f). Enligt den elitistiska demokratimodellen existerar ingen folkvilja eller något som ses som det allmänna bästa. De som inte är väl insatta i den politiska strukturen bör inte delta vid val (SOU 2000:1:21). Valdeltagarna informeras sällan om den politiska verksamheten, istället får de stå tillbaka för de valda, ibland hänvisade till som, diktatorerna (Held, 2006:136). Experternas roll blir att bistå eliten med råd och information.

Framträdande värden i den elitistiska demokratimodellen: ansvarsutkrävning, kompromiss (för att vinna val), medborgarnas marginella roll, eliternas kamp, demokrati för de bäst lämpade.

Utifrån denna genomgång av de tre demokratimodellerna kan vi konstatera att den modellen som främst förordar medborgares inflytande i den demokratiska miljön är den deltagande modellen. Den elitistiska demokratimodellen kan ses som deltagardemokratins motsats när det gäller medborgarinflytande. Den deliberativa modellen har svårigheter med att svara på frågan om vem eller vilka som ska delta i deliberationen och hamnar därmed mitt emellan den deltagande och den elitistiska modellen i avseendet medborgarinflytande. Vad som står klart är att den deliberativa modellen innehåller aspekter som kan härledas till de två andra modellerna.

4 Framträdande värden i regeringsformen och kommunallagen

Regeringsformen (RF), Successionsordningen (SO), Tryckfrihetsförordningen (TF) och Yttrandefrihetsgrundlagen (YFG) är grundlagar och bildar tillsammans Sveriges konstitution, vilken kan förstås som de spelregler som majoriteten av Sveriges medborgare är överens om (Sveriges riksdag, 2011:9). Grundlagarna, varav regeringsformen är den övergripande grundlagen, står över resterande lagar varför ingen text i övriga lagar får strida mot grundlagarna (Sveriges riksdag, 2011:24).

I denna del av uppsatsen presenteras de värden som, med hjälp av den empiriska idéanalysen, har rekonstruerats från regeringsformen samt kommunallagen. Värdena presenteras under två övergripande värden: ansvarsutkrävande samt folkstyre. Dessa två värden är de som tycks mest framträdande i lagtexterna. Emellertid är dessa värden beroende av, och samvarierande med, ett flertal andra värden – dessa presenteras och förklaras nedan. De två avsnitten nedan ska inte ses som oberoende av varandra. Alla värden som presenteras är sammankopplade till det övergripande värdet demokrati och är därmed nära sammanlänkade och beroende av varandra. Samtliga värden som presenteras har även, i hög grad, ett egenvärde i sig själva. Värdena har delats upp i två avsnitt i ambitionen att underlätta för läsaren.

Genom att vandra ner i lagstiftningshierarkin och låta analysen omfatta fler vanliga lagar kan man argumentera för att ytterligare, och möjligen annorlunda, värden hade framförts (Lundquist, 1998:60). Vid läsandet av resultatet nedan bör man därför ha i minne att endast regeringsformen och kommunallagen har studerats.

År 2011 utkom en ny version av *Sveriges grundlagar och riksdagsordningen* efter att regeringen tillsatt en utredning för att ”stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet” (SOU 2008:125). Dessa mål sammanfaller väl med de rekonstruerade värdena från regeringsformen och kommunallagen.

För ökad förståelse, och för teoretisk anknytning, kopplas även de rekonstruerade värdena nedan till den vetenskapliga diskussionen om demokratimodeller – det vill säga den förförståelse utan vilken denna rekonstruktion inte hade varit möjlig att genomföra. Utan kunskap om vad demokrati är, och kan vara, vet vi inte vad som ska eftersökas i texterna. Den vetenskapliga diskussionen om vad demokrati är ger oss en gemensam grund att stå på och utgå från.

4.1 Ansvarsutkrävande

Det första värde som, utifrån min empiriska idéanalys, fått stort utrymme i både regeringsformen och kommunallagen är ansvarsutkrävande. Nedan presenteras dels vad ansvarsutkrävande är och dels de värden, och relevanta delar av lagtexten, som stöttar, och är grundläggande för, en fungerande ansvarsutkrävning.

Med ansvarsutkrävande åsyftas medborgarnas möjlighet att utkräva ansvar av de förtroendevalda, antingen på valdagen eller genom annan kanal. På alla politiska nivåer har de förtroendevalda en skyldighet att klargöra för medborgarna var, och av vem eller vilka, specifika beslut fattas. Denna skyldighet kommer sig av de förtroendevaldas dubbla roll: för det första är de företrädare för folkviljan och för det andra är de beslutsfattare (Westerståhl, 1997:22f). De förtroendevalda, representanterna för folket, fattar således beslut i medborgarnas ställe. Är medborgarna inte nöjda med hur de förtroendevalda agerat ska de ha möjlighet att vid val, eller på annat sätt, avsätta dem. Ansvarsutkrävande är en viktig grund i alla de demokratimodeller som diskuterades i kapitel 3, dock framhävs värdet främst i den elitistiska demokratimodellen (då enbart i betydelsen ansvarsutkrävande vid val).

Vad som försvårar ansvarsutkrävandet i kommunfullmäktiges nämnder är den strukturering av det politiska systemet som klargör att förtroendevalda i nämnder utnämns av kommunfullmäktige istället för av folket. Som medborgare av en kommun finns därmed ingen möjlighet att på valdagen avsätta en nämnds förtroendevalda. Den allmänna rösträtten (SFS 2011:109, 1:1) har ingen påverkan på de förtroendevaldas maktposition. Ansvarsutkrävande är ett brett begrepp som inrymmer många aspekter. För att ansvarsutkrävande ska fungera, och vara möjlig att kontrollera, krävs ett flertal underliggande värden.

En beståndsdel av ansvarsutkrävande är rättssäkerhet, här i betydelsen att statens medborgare ska kunna förlita sig på att det politiska systemets aktörer handlar i enlighet med rikets lagar. Regeringsformens portalparagraf meddelar att all offentlig makt ska utövas under lagarna (SFS 2011:109, 1:1). Detta ställer krav på de förtroendevalda att inte bara efterfölja lagen utan även vara insatt i dess innebörd. Vidare ska staten skydda medborgarnas naturliga fri- och rättigheter (Sveriges riksdag, 2011:19. Jmf. SFS 2011, 2).

För att återknyta till stycket ovan ställs frågan: Hur vet vi att de förtroendevalda handlar rättssäkert? Detta är förstas ingen enkel fråga att besvara men en bit på vägen når vi genom transparens, öppenhet och informationsutbyte – dels i riktningen politiker till medborgare och dels i riktningen medborgare till politiker. Dessa är värden som spelar en framträdande roll i både den deliberativa och den deltagande demokratimodellen: de förtroendevalda bör skapa möjligheter för medborgarna att införskaffa information samt att delta i politiken. Information om nämndens verksamhet samt information om var besluten fattas bör ses som en miniminivå för vad de förtroendevalda ska förmedla till sin kommuns medborgare. En informerad medborgare är ofta en delaktig medborgare, något som SOU 2000:1 sätter stort värde på.

En möjlighet för medborgarna att ta del av den politiska verksamheten är genom sammanträdesprotokoll som görs tillgängliga för medborgarna (SFS 1991:900, 5:59). Enligt Arkivlagen (SFS 1990:782) ska protokoll och liknande dokument sparas som en del av det nationella kulturarvet. Protokollen ska, bland annat, innehålla information om förslag, meningsskiljaktigheter, omröstningsresultat, fattade beslut samt deltagande ledamöter. Arkivet ska hanteras på ett sådant sätt att det underlättar rätten att ta del av allmänna handlingar.

Ytterligare en möjlighet för medborgaren att få insyn i den politiska verksamheten är genom att närvara vid politiska sammanträden samt att kontakta de lokala förtroendevalda. Att kontakta de lokala förtroendevalda kan dock vara lättare sagt än gjort då de enligt lag endast är tvungna att på kommunens hemsida lämna uppgifter om namn samt partitillhörighet (Varbergs kommun).

En annan aspekt av ansvarutkrävande har att göra med experter och expertkunskap. Vi kan inte utkräva ansvar av experter⁸ som bidrar med information vid politiskt beslutsfattande. Detta medför att den expertkunskap som används av förtroendevalda i hög grad måste förstås och diskuteras. De förtroendevalda måste använda experter och expertkunskaper på ett förnuftigt sätt, det vill säga nyttja den kunskap som finns men undvika att hamna i en underlägsen position gentemot experterna. Detta blir än mer viktigt då Demokratikommissionen menar att experter bidrar med viktig kunskap genom hela beslutsprocessen: i debatter, i beslutsförberedandet, i implementering och i utvärdering (SOU 2000:1:46). Detta tillvägagångssätt, förståelse och diskussion, passar väl in med den deliberativa demokratimodellen som argumenterar för åsiktsbildning genom deliberation.

Enligt kommunallagens sjätte kapitel, paragraf 19a, ska nämndernas sammanträden hållas inom stängda dörrar. Om kommunfullmäktige medger kan dock den eller de personer som lämnat medborgarförslag tillåtas att delta vid behandlingen av ärendet. Detta ger en möjlighet att delta i den politiska diskussionen, något som ligger nära värden som lyfts fram i den deltagande demokratimodellen och till viss del även den deliberativa demokratimodellen.

Vidare ställs krav på de förtroendevaldas objektivitet och opartiskhet. I jävsituationer⁹ ska en förtroendevald inte närvara vid ärendets behandling (SFS 1991:900, 6:24). Som förtroendevald ska man, förutom att alltid följa lagen, undvika att se till sitt eget personliga intresse och istället sträva efter, vad som i enlighet med den deltagande och den deliberativa demokratimodellen kan benämnas, det allmänna bästa. Det allmänna bästa som ett demokratiskt värde är nära kopplat till folkstyre och diskuteras ytterligare i avsnitt 5.2.

⁸ Som medborgare med rösträtt kan ansvar inte utkrävas från experter. Däremot finns det, enligt min åsikt, andra sätt att utkräva ansvar från experter. Om en forskare/expert inte når upp till vetenskapligt standard och/eller informella och formella regler i expertsamhället kan makt tas tillbaka på flertalet sätt, exempelvis genom förlorad status, bidrag som dras tillbaka etc.

⁹ En förtroendevald är jävig, bland annat, om ”saken angår honom själv, eller hans make, sambo, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående [...]”. Vidare se SFS 1991:900, 6:25.

Framträdande värden inom ansvarsutkrävande: representation, rättssäkerhet, öppenhet, transparens, informationsutbyte, objektivitet, det allmänna bästa, medborgarligt deltagande, förståelse (av expertkunskap).

4.2 Folkstyre

På 800-talet lär svearnas kung uttalat följande ord till Ansgar, Nordens apostel: ”Det är en sed bland oss att varje offentligt ärende mer beror på folkets enstämmiga vilja än på kungens makt”. Huruvida detta uttalande är hämtat från verkligheten eller inte kan diskuteras. Trots detta vittnar det om en gammal tro på den svenska konstitutionella staten¹⁰ (Sveriges riksdag, 2011:11).

All offentligt makt i Sverige utgår från folket enligt regeringsformens portalparagraf, eller som Lennart Lundquist uttrycker det: Medborgarna ska uppfattas som demokratins herrar (1998:73). Dock är direkt beslutsfattande inte möjligt dels på grund av det fysiska bekymret med att samla alla medborgare på en och samma plats och dels på grund av medborgarnas tidsbrist till följd av den politiska verksamhetens omfattning (Westerståhl, 1997:22).

I Sverige möjliggörs folkstyret istället genom att medborgarna på valdagen väljer de representanter de vill ska föra deras talan (Detta gäller dock inte för nämnderna vilket konstaterades i avsnitt 4.1). Det är även lagstadgat att ”Nämnderna ska verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster” (SFS 1991:900, 6:8), det vill säga kommunens medlemmar. Detta borde, om inte ansvarsutkrävning, i alla fall ge de förtroendevalda en möjlighet, och lagstadgad skyldighet, att handla, styra och besluta i enlighet med folkviljan, såsom den deltagande samt den deliberativa demokratin menar är det mest demokratiska.

För att förverkliga folkstyret och sträva efter medborgarnas insyn och ökade inflytande betonas ett flertal värden i både kommunallagen och regeringsformen. En viktig del i att föra besluten närmare dem de berör (jmf. EU och subsidiaritetsprincipen¹¹), sker genom den kommunala självstyrelsen: ”Kommuner sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund” (SFS 2011:109 14:2). Kommunal självstyrelse ger kommunens medborgare möjligheter dels att påverka och dels att ta ansvar för det som pågår i deras närhet. Den främsta möjligheten till påverkan är genom att var fjärde år vandra till vallokalerna för att välja representanter som sedan på medborgarnas uppdrag styr (SKL, 2010b).

Är det då så att medborgarna till viss del går miste om påverkansmöjligheter (och ansvarsutkrävning) då beslut fattas på nämndnivå? Självstyrelse sägs medföra ett ökat ansvarstagande och en ökad delaktighet hos medborgarna, till

¹⁰ Sverige har sedan 1300-talet haft en skriven författning som haft giltighet för hela riket. Denna kallades Magnus Erikssons landslag och kan jämföras med dagens regeringsform (Sveriges riksdag, 2011:11).

¹¹ Se exempelvis Europeiska unionens officiella tidning, C83, årg 53 från 30 mars 2010. Publicerad av Europeiska unionens publikationsbyrå.

viss del på grund av den närhet förtroendevalda har till medborgarna vilket möjliggör beslut väl förankrade i den gällande opinionen (SKL, 2010c).

Vad kan då tänkas krävas, inom det kommunala självstyret, för att medborgare ska känna sig villiga att delta och ta ansvar? Till viss del svarar delar av regeringsformens målsättningsparagraf på detta: ”Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet” samt ”Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället [...]”. De förtroendevalda bör alltså arbeta för att möjliggöra för kommunens medlemmar att vara delaktiga i beslutsfattandet.

Vad är det då som ska väga tyngst vid beslutsfattande? Är det medborgarnas åsikter, de förtroendevaldas personliga resonemang, partiets hållning eller experternas kunskap? Eftersom de förtroendevalda ledamöterna i nämnderna, trots att de inte är direkt valda av folket, ska fungera som representanter för medborgarna är det således inte deras åsikt som ska styra beslutsfattandet. Enligt regeringsformen är det folkviljan som ska leda fram till beslutet. Men om frågan är av sådan komplex art att det är svårt för medborgarna att fatta ett rationellt beslut? Samhällets ökade komplexitet gör det ofrånkomligt med expertkunskap. Eftersom folkviljan ska styra kan man argumentera för att experterna bör, likt i den deliberativa demokratimodellen, förklara och lägga fram all relevant fakta som krävs för att medborgarna, samt de förtroendevalda, ska kunna bilda sig en uppfattning.

En möjlighet för enskilda kommuner att ta del av medborgarnas åsikter är genom medborgarförslag vilket innebär att den som är folkbokförd i kommunen (eller i kommun som ligger inom landstinget) har rätt att väcka ärenden i kommunfullmäktige (SFS 1991:900, 5:23), om kommunen valt att införa denna möjlighet.

Ytterligare en möjlighet för medborgare att påverka, och väcka ärenden, är genom folkomröstningar. Om ett folkinitiativ väcks av minst 10 procent av kommunens medlemmar (SFS 1991:900, 5:23) beslutar kommunfullmäktige att folkomröstning ska hållas om förslaget når upp till villkoren 1) frågan är av sådan art att fullmäktige kan besluta om den och 2) om inte minst två tredjedelar av de närvarande ledamöterna är emot förslaget (SFS 1991:900, 5:34a). De två ovan nämnda exemplen handlar om direkt medborgerligt deltagande och står därmed nära den deltagande demokratin.

Utifrån regeringsformens 2 kapitel får vi information om de opinionsfriheter medborgare har rätt till: yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet samt religionsfrihet. Detta är grundläggande fri- och rättigheter som är allmänt accepterade av majoriteten av Sveriges medborgare. Det vill säga, det är lagfört att medborgarna i Sverige har rätt att, bland annat, uttrycka sina åsikter. Frågan, som diskuteras vidare i avsnitt 5.2, är om dessa rättigheter medborgare har räcker eller om det också krävs en struktur där de förtroendevalda kan lyssna?

I kommunallagens 2 kap § 2 står att läsa ”Kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat”. Detta är en av flera paragrafer som framhäver kommunens medborgares rätt till

rättvisa, och kommunens förtroendevaldas skyldighet att handla rättvist. Detta visar sig också i Regeringsformens så kallade målsättningsparagraf (SFS 2011:109, 1:2) där medborgares fri- och rättigheter, såsom rätt till personlig, ekonomisk och kulturell välfärd, står nedskrivet. Paragrafen föreskriver också att ”den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet”, samt att ”alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället [...]”.

För att det beslutfattande organet ska ha möjlighet att styra i enlighet med folkviljan, och med respekt för alla människor, ställs stora krav på förmågan till kompromisser. Ett visst beslut mottas förmodligen inte väl av alla kommunens medborgare men bör utformas på ett sådant vis att det tillfredsställer så många av de önskemål och krav som medborgarna uttryckt.

Framträdande värden inom folkstyre: folkviljan, delaktighet, jämlikhet, rättvisa, kompromiss.

4.2.1 Lagtexternas värden och demokratimodeller

Majoriteten av de värden som har kunnat utläsas ur regeringsformen samt kommunallagen går att knyta an till antingen den deltagande eller den deliberativa demokratimodellen. Stort fokus läggs, i lagtexterna, på ökat medborgerligt deltagande, en strävan mot det allmänna bästa, informationsförmedling mellan förtroendevalda och medborgare samt alla människors lika värde. Alla människor har kompetens, och rättighet, att delta i den politiska miljön.

Den elitistiska demokratimodellen, där medborgarna till stor del avskämmas från den demokratiska och politiska miljön, får en oansenlig uppmärksamhet i lagtextssammanhang. I följande kapitel presenteras resultaten från enkätundersökningen och en diskussion förs om huruvida lagtexternas värden är närvarande i verklighetens beslutsfattande i kommunfullmäktiges nämnder.

5 En undersökning om värdenas närvaro i beslutsprocesser¹²

I denna del av uppsatsen redovisas resultatet från enkätundersökningen som genomfördes genom utskick av ett frågeformulär till samtliga förtroendevalda i Barn- och utbildningsnämnden samt Hamn- och gatunämnden i Varberg.

Majoriteten av de förtroendevalda, i både Barn- och utbildningsnämnden samt Hamn- och gatunämnden, svarade att experter och expertkunskaper används ”I hög grad” eller ”I mycket hög grad”. En majoritet av de förtroendevalda, i båda nämnderna, menade också att experter och expertkunskap är viktigt för demokratin. Detta ställer, som konstaterat i avsnitt 4.1, stora krav på de förtroendevaldas förmåga dels att ta till sig expertkunskap och dels till att undvika expertstyre.

Vad som står klart är att förtroendevalda i respektive nämnd ser på den demokratiska processen samt på användningen av expertkunskap på väldigt olika sätt. Även inom nämnderna fanns för vissa värden stora skillnader.

Ett antagande i denna studie är att grundläggande demokratiska rättigheter är på plats, med andra ord politisk demokrati. Med politisk demokrati åsyftas att demokrati är den metod som används vid beslutsfattande. Det innebär också att vissa grundläggande demokratiska rättigheter såsom allmänna val och lika rösträtt är tillgodosedda (jmf SFS 2011:109 1:1). Denna mycket begränsade definition av demokrati ställer sig alla demokratimodeller som beskrivits i kapitel 3 bakom.

Emellertid bör det påpekas att Regeringsformen är öppen för en mer omfattande demokratidefinition, bland annat står det följande i lagens 1 kap § 2: ”Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden”, där det allmänna betecknar både beslutsfattande och verkställande organ från statlig till lokal nivå (Sveriges riksdag, 2011:22). Med andra ord ska de förtroendevalda i kommunfullmäktiges nämnder sträva efter att implementera de värden som förmedlas genom Sveriges lagar. Den politiska demokratin ska alltså få en ökad innebörd.

¹² För exakt fördelning av svar från enkätundersökningen se bilaga 2.

5.1 Ansvarsutkrävande

Som nämndes i avsnitt 4.1 kan en nämnds möten öppnas upp för den eller de som lämnat medborgarförslag. År 2007 hade 194 av Sveriges 290 kommuner infört medborgarförslag (SKL, 2007). Då Varbergs kommun inte använder sig av medborgarförslag innebär detta att dörrarna, vid varje sammanträde, är stängda. Detta försvårar förstås för medborgarnas påverkan. För det första genom att kommunens medlemmar inte har möjlighet att lämna medborgarförslag och för det andra för att de inte har möjlighet att delta i diskussionen vid behandlingen av specifika ärenden. Öppenheten i nämnderna minskar därvid.

Dock är det möjligt, för kommunens nämnder, att tillkalla sakkunniga¹³, eller experter om man så vill, för att lämna upplysningar vid ett beslut (SFS 1991:900, 6:19). Med andra ord, expertkunskap ger inträde i maktens korridorer medan vanliga medborgare lämnas utanför. Det vill säga, som medborgare kan vi inte avsätta de förtroendevalda och inte heller påverka vilka beslut som tas upp. Vi kan därmed konstatera att nämndernas struktur i viss utsträckning kan liknas vid den elitistiska demokratimodellen där medborgarna i mångt och mycket stängs ute från den politiska miljön¹⁴¹⁵.

I Varbergs kommun har dock samtliga förtroendevalda i Barn- och utbildningsnämnden samt Hamn- och gatunämnden valt att, som minst, lämna en email adress som kontaktuppgift. Emellertid var en stor del av de kontaktuppgifter som fanns på kommunens hemsida felaktiga (fel nummer, ogiltiga mailadresser och, i det mest häpnadsväckande fallet, fel förtroendeval).

För att som medborgare av en kommun ha möjlighet till ansvarsutkrävning måste information förmedlas om var, och av vem eller vilka, ett beslut fattas. Hamn- och gatunämndens samt Barn- och utbildningsnämndens förtroendevalda menar att Varbergs kommuns medborgare inte är medvetna om på vilken nivå ett specifikt beslut fattas. Vidare svarar en majoritet av de förtroendevalda i Hamn- och gatunämnden att medborgarna ”I liten grad” informeras om nämndens verksamhet. Utan information om nämndens verksamhet och utan vetskap om var besluten fattas minskar medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande och nämnden, likt en elitistisk sammanslutning, svarar endast inför kommunfullmäktige.

I Barn- och utbildningsnämnden svarar däremot majoriteten att kommunens medborgare ”I hög grad” informeras om nämndens verksamhet. Detta kan anses lite motsägelsefullt, det vill säga att medborgarna har kännedom om nämndens

¹³ Vidare får kommunens nämnder även ”kalla en ledamot eller en ersättare i fullmäktige, en annan nämnd eller beredning, en revisor, en anställd hos kommunen eller landstinget [...] att närvara vid ett sammanträde [...] för att lämna upplysningar”. De inkallade får delta i överläggningarna men inte vid beslutet (SFS 1991:900, 6:19).

¹⁴ Uppsatsen tar endast ställning till påverkanskanaler inom den politiska strukturen. Folkinitiativ såsom insändare tas därför inte i beaktning även fast de i hög grad kan anses politiska.

¹⁵ Vi får inte glömma att nämnderna svarar inför kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige initierar i hög grad frågor i kommunfullmäktige. Som medborgare har man därmed möjlighet att indirekt, genom kommunfullmäktige, påverka nämndernas verksamhet.

beslut och verksamhet, men utan att veta att det är nämnden som fattar besluten. Resultaten tyder på en knapp kontakt mellan förtroendevalda och medborgare och det tycks existera en brist i fråga om att informera om, och öppna upp, sin verksamhet för medborgerligt inflytande samt medborgerlig kritik.

De förtroendevalda i båda nämnderna anser att den expertkunskap som förmedlas i förvaltningens beslutsunderlag är neutral och objektiv, det vill säga att förvaltningens tjänstemän på inget vis har använt sådan information som endast är till fördel för ett visst utfall i ett beslut. I förlängningen kan man argumentera för att detta borde innebära att de förtroendevalda är väl insatta i expertkunskapen som finns på området eftersom det annars hade varit problematiskt för dem att avgöra informationens neutralitet och objektivitet.

Resonemanget i stycket ovan är dock inget denna uppsats med säkerhet kan säga något om, däremot kan vi konstatera att majoriteten av de förtroendevalda, i båda nämnderna, anser att de, och övriga förtroendevalda i respektive nämnd, ”I hög grad” eller ”I mycket hög grad” förstår den expertkunskap som förvaltningen lämnar i beslutsunderlag. Vi kan konstatera att kopplingen mellan förtroendevald och expertsamhälle tycks starkare än kopplingen mellan förtroendevald och medborgare.

5.2 Folkstyre

Som nämndes i avsnitt 5.2 möjliggörs folkstyre genom val av representanter. Detta stämmer i kommunfullmäktige där representanter väljs av folket genom fria, hemliga och direkta val, såsom till riksdagen. Dock kan vi inte säga samma sak för nämnderna. Istället är det kommunfullmäktige som väljer de förtroendevalda som ska ta plats in nämnderna. I regeringsformens fjortonde kapitel *Kommunerna* står i första paragrafen att läsa: ”Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar”. Här görs däremot ingen skillnad på direkt eller indirekt valda beslutsfattare. Denna något kryptiska beskrivning av de beslutande församlingarna kan i viss mån sägas stå i kontrast till det svenska representativa statsskicket, där representanterna sägs väljas av folket. Dock får vi ha i åtanke att det grundlagsförda kommunala självstyret möjliggör detta indirekta utnämmande av förtroendevalda, men vad betyder det för våra demokratiska värden? Hur garanteras folkviljan?

I Hamn- och gatunämnden får vi bilden av en delad nämnd. Cirka hälften av de förtroendevalda menar att de ”I hög grad” har kunskap om medborgarnas åsikt i specifika frågor medan den andra hälften anser att de har kunskap ”I liten grad”. För Barn- och utbildningsnämnden har majoriteten av de tillfrågade svarat att de ”I hög grad” alternativt ”I mycket hög grad” har kunskap om medborgarnas åsikter i specifika frågor. Vi kan därmed konstatera, med hänsyn till de förtroendevaldas enkätsvar, att åsiktsutbytet och informationskanalerna mellan förtroendevalda och kommunens medborgare tycks fungera i stor uträkning. Dock får detta sägas stå i kontrast till de svar de förtroendevalda lämnat när det gäller medborgarnas

kunskap om på vilken nivå beslut fattas samt den information som förmedlas om nämndens verksamhet till medborgarna.

De svar som inkom på frågorna som behandlade folkstyret är tämligen svårtolkade av den anledning att de förtroendevalda tycks ha skilda åsikter i hur verkligheten ser ut samt i hur de själva agerar i sin position.

På frågan om expertkunskap vägde tyngre än partiets åsikt vid beslutsfattande i nämnderna svarade en svag majoritet av de förtroendevalda i Barn- och utbildningsnämnden att så var fallet, medan en svag majoritet av de förtroendevalda i Hamn- och gatunämnden svarade att partiets åsikt spelade en större roll. Här bör dock påpekas att tidigare forskning har konstaterat att expertkunskap används i högre grad i frågor där medborgarna är mycket intresserade (Lundin och Öberg, 2012a). Att expertkunskap i högre grad tycks avgöra beslut i Barn- och utbildningsnämnden kan således ha att göra med den stora omstrukturering av skolan som skett i Varberg som, bland annat, fått stort utrymme i media. Båda nämnderna svarade, med knapp majoritet, att medborgarnas åsikter var av större vikt än partiets åsikt i en specifik fråga.

Som förtroendevalda har man alltså många olika grupper, med ibland motsatta åsikter, att ta hänsyn till vid beslutsfattande. Därför är det viktigt att kunna agera opartiskt och objektivt. Genom att i hög grad styra utifrån folkviljan tycks båda nämnderna sträva efter att uppfylla dess värden.

I avsnitt 4.2 presenterades medborgares grundläggande fri-och rättigheter. Frågan är om detta är tillräckligt – kan vi nå ökat politiskt deltagande endast genom att tillåta själva deltagandet eller bör kraven ökas på den politiska strukturen när det gäller att göra deltagande möjligt? I Varbergs kommun finns ingen möjlighet för medborgarförslag. Däremot finns andra möjligheter såsom en Allmänhetens frågestund i kommunfullmäktige samt tillfälle att, i Tyck om Varberg, lämna in synpunkter om den kommunala verksamheten (Varbergs kommun). Trots att medborgarsförslag saknas har kommunen ändå gjort ansträngningar för att öppna kommunikationskanaler till medborgarna, något som värderas högt inom framförallt den deltagande demokratimodellen.

Som konstaterades i avsnitt 4.2 kan en kommuns medborgare även påverka genom folkomröstning. I Varbergs kommun har inga lokala folkomröstningar genomförts (Varbergs kommun2). Vad tyder detta på? Den elitistiska demokratimodellen hade svarat att medborgarna intagit sin passande roll passiva medan den deltagande demokratimodellen hade svarat att inte tillräckligt gjorts för att bjuda in medborgarna i den politiska miljön.

En viktig funktion inom en demokratisk struktur är deliberation och kompromisstänkande, det vill säga att genom diskussion formulera en åsikt som alla, eller i alla fall merparten, är överens om. Detta tankesätt är nära kopplat till den deliberativa demokratimodellen. Majoriteten av Hamn- och gatunämndens och Barn- och utbildningsnämndens förtroendevalda menar att den demokratiska strukturen leder till kompromisser. Vad dessa kompromisser handlar om kan vi endast spekulera i: exempelvis kan det handla om att kunna ta till sig expertkunskap, att lyssna på medborgares åsikter eller att ta till sig andra partiföreträdares resonemang. Kompromisstänket bidrar (förhoppningsvis) till en ökad tillfredsställelse av folkviljan. Givetvis kan kompromiss även förekomma, i

den elitistiska bemärkelsen, för att, genom att tillgodose så många önskemål som möjligt, vinna val. Skillnaden mellan demokratimodellerna är det övergripande målet för en kompromiss: att styra enligt folkviljan för den deliberativa demokratin och att vinna val enligt den elitistiska demokratin.

5.2.1 Verkligheten och demokratimodeller

Då lagtexternas värden eftersöks i Barn- och utbildningsnämnden samt Hamn- och gatunämndens beslutsprocesser samt dagliga arbete får vi en något annorlunda syn på vilka demokratimodeller som framförallt influerar den svenska demokratiska strukturen. Till stor del ser vi fortfarande deltagardemokratiska samt deliberativa tendenser, exempelvis då de förtroendevalda menar att de i stor utsträckning känner till medborgarnas åsikter samt att medborgarnas åsikter i hög grad spelar en avgörande roll vid beslutsfattande. Emellertid tycks den elitistiska demokratimodellen få mer utrymme i verkligheten än vad den ges i lagtexter. Vi ska dock hålla i minnet att det endast är nämnder som analyseras i denna uppsats.

6 Överensstämmelse mellan lagtext och verklighet

Vad kan vi då säga om överensstämmelsen mellan lagtexter och verklighet? Är de värden som rekonstruerades från lagtexterna närvarande i Barn- och utbildningsnämnden samt Hamn- och gatunämndens beslutsprocesser och dagliga arbete? Frågan kan nog besvaras med: till viss del.

Överlag såg implementeringen av de demokratiska värden likadant ut i Barn- och utbildningsnämnden samt Hamn- och gatunämnden. Skillnaden låg i att de förtroendevalda i Barn- och utbildningsnämnden i lite högre grad uttryckte en närhet till medborgarna. Framförallt då det handlar om att ha kunskap i medborgaropinionen samt när det gäller att informera om nämndens verksamhet. Detta kan, till viss del, ha att göra med den stora omstrukturering av skolverksamheten som skett i Varberg och som följts med stort intresse av kommunens medborgare.

När det gäller nämndernas användning av olika sorters expertkunskap kan inga större slutsatser dras. Vi kan dock bilda oss en uppfattning om att implementeringen av demokratiska värden i större grad tycks bero på nämndernas struktur än på vilka frågor, och vilken sorts expertkunskap, som behandlas. Detta på grund av att nämndera i hög grad implementerat de demokratiska värdena på samma sätt. Genom att genomföra en större undersökning med fler nämnder, och fler kommuner, skulle vi kunna dra generaliserande slutsatser om vilka demokratiska värden som är närvarande.

När det gäller ansvarsutkrävande finner vi dels värden som i hög grad är närvarande både i lagtexter samt i verkligt beslutsfattande och dels värden som inte fullt ut implementerats.

Öppenheten och informationsutbytet mellan förtroendevald och medborgare kan ifrågasättas. Enkätundersökningen visar att det finns en brist när det gäller medborgarnas möjligheter att vara delaktiga i, samt påverka, politiska beslut som tas i nämnderna. Detta kan bero på den utelämnning av medborgarna som tycks existera i kommunfullmäktiges nämnder, det vill säga att nämndens möten är stängda för allmänheten, att medborgarförslag ej införts i kommunen samt att information om var, och av vem eller vilka, beslut fattas inte tycks nå ut till medborgarna. Från nämnderas sida tycks inga större krafttag tas för att göra medborgarna mer delaktiga.

Den del av ansvarsutkrävande som berör experter och handlar om de förtroendevaldas förmåga att förstå och ta till sig expertkunskap tycks vara god. De förtroendevalda anser att de förstår den expertkunskap som ligger till grund för beslut. De menar även att expertkunskapen är neutral och objektiv. Kopplingen mellan expertsamhället och de förtroendevalda tycks starkare än kopplingen

mellan förtroendevalda och medborgarna. Sammanfattningsvis anser de förtroendevalda, i båda nämnderna, att experter och expertkunskap är viktigt för demokratin. Samtidigt som de nyttjar denna kunskap strävar de också efter att förstå kunskapen. Detta minskar risken för en nämnd i experternas tjänst.

Dock finns det en annan aspekt av den information som förmedlas till nämnderna genom förvaltningen. Det har att göra med vilka beslut som tas upp. Majoriteten av nämndernas förtroendevalda menar att den förvaltning som är knuten till nämnden ”I hög grad” eller ”I mycket hög grad” initierar frågor. Så låt säga att den information som förvaltningen lämnar ifrån sig är neutral och objektiv – kan detta sägas även om de frågor som väcks? Är det verkligen folkviljan som får företräde?

Man skulle kunna argumentera som så att det är förvaltningens tjänstemän som i det dagliga arbetet möter kommunens medborgare, och tar del av deras åsikter, och att det därför är legitimt för dem att initiera beslut. Detta resonemang utgår från demokratins grundbult: All offentlig makt utgår från folket.

Men är det demokratiskt utifrån hur politisk demokrati uttrycks i lagen? Förvaltningarnas uppgift är att verkställa nämndernas beslut medan nämnderna, de förtroendevalda, ska verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster (SFS 1991:900, 6:8). Har de förtroendevalda fått rollen som enbart godkännare av politiska beslut som från början till slut handhas av förvaltningen?

När det gäller folkstyret tycks de flesta värden som utlästs från lagtexterna, till viss del, vara närvarande i nämnderna. Emellertid var de svar som inkom på frågorna som behandlade folkstyret svårtolkade eftersom de förtroendevalda uppvisade skilda åsikter i hur verkligheten ser ut samt i hur de själva agerar i sin position. Detta var speciellt tydligt i frågor som behandlade medborgarnas åsikter samt vad som har störst betydelse vid beslutsfattande. Detta kan givetvis tyda på att vissa förtroendevalda, mer än andra, strävar efter att styra enligt folkviljan och därför gör en ansträngning att ta reda på medborgarnas åsikter i specifika frågor. Dock kan man argumentera för att det i den politiska strukturen, mer än idag, borde finnas instrument som möjliggör införskaffande av medborgarnas synpunkter, exempelvis ett större användande av opinionsundersökningar och debatter. Vi kan också konstatera att utrymme finns för en förändring som möjliggör ett ökat medborgerligt deltagande och inflytande i kommunfullmäktiges nämnder. Lagtexternas mål om medborgerligt deltagande och en ökad möjlighet att påverka har inte fullt ut implementerats.

Avslutningsvis kan vi konstatera att den demokratiska processen har ett ofördelaktigt anseende bland de förtroendevalda. En nästintill samstämmig kör, i båda nämnderna, svarar att den demokratiska processen tar tid och kan försvåra beslutsprocessen ”I hög grad” eller ”I mycket hög grad” – detta samtidigt som de förtroendevalda fungerar som demokratins ansikte och ska verka ”för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden [...]”. Vi skulle kunna argumentera för att detta är en av anledningarna till att värden som medför ökad delaktighet och möjlighet till medborgerlig påverkan inte fullt ut implementerats i nämndernas beslutsprocesser och dagliga arbete. Detta skulle kunna tyda på att nämndernas struktur och de förtroendevaldas skyldigheter borde ses över.

7 Avslutande diskussion

Denna uppsats har framförallt riktat in sig på de ärenden där kommunfullmäktige gett en nämnd i ansvar att på egen hand besluta i kommunfullmäktiges ställe. Genom att delegera makt till nämnderna minskar kommunfullmäktiges möjlighet till påverkan i de specifika frågorna. I förlängningen kan vi därmed argumentera för att medborgarnas möjlighet till påverkan minskar eftersom de, på valdagen, ej kan utkräva ansvar av de förtroendevalda i det beslutsfattande organet.

Vi får dock inte glömma att det politiska systemet är komplext. Denna uppsats har undersökt nämnderna som ett avgränsat fall för att se hur de demokratiska värdena implementeras i detta system, som vid en snabb anblick, styrs utan en tydlig koppling till medborgarna.

Hur kan vi förklara att alla värden som rekonstruerades ur regeringsformen och kommunallagen inte var närvarande i kommunfullmäktiges nämnder? Denna fråga är givetvis svår att svara på och anledningarna till frånvaron kan vara flera.

För det första kan det bero på okunskap eller brist på utbildning bland de förtroendevalda. De förtroendevalda i kommunfullmäktiges nämnder arbetar inte på fulltid med politik utan har till vardags andra arbeten. På sin fritid¹⁶ ska de ta del av beslutsunderlagen framtagna av förvaltningens tjänstemän, hålla sig á jour med kommunens medborgares åsikter, veta hur partiet står i olika frågor samt känna till vad lagarna kräver av dem. Kanske är det övermäktigt för förtroendevalda att på sin fritid bidra till ett mer medborgardeltagande samhälle?

För det andra kan det bero på den politiska strukturen. Är den politiska strukturen, i nämnderna, utformad på ett sådant vis att den ger möjlighet att ta hänsyn till alla demokratiska värden som lagtexterna uttrycker?

Då denna uppsats endast fokuserade på två nämnder, Hamn- och gatunämnden samt Barn- och utbildningsnämnden, finns inga generaliseringsmöjligheter. Emellertid är resultatet sådant att det inbjuder till fortsatt forskning på området. Ämnet är viktigt för medborgaren i det demokratiska Sverige – demokratis räckvidd måste kontinuerligt ses över. En ledamot i kommunfullmäktiges nämnder lyder under samma regeringsform som en ledamot i riksdagen. Denna studie banar väg för en mer omfattande studie där fler nämnder och fler kommuner kan ingå. Eftersom vi som medborgare i Sverige förutsätter, och är intresserade av, att demokratin sträcker sig genom hela den politiska strukturen är denna studie, och fortsatta studier inom området, av intresse för oss alla.

¹⁶ Med fritid åsyftas den tid då de förtroendevalda inte är på sitt ordinarie arbete. Fritid som ordval kan ifrågasättas då de förtroendevalda får ersättning för den tid de tillbringar med att läsa beslutsunderlag samt delta vid nämndsammankomster.

8 Referenser

- Beckman, Ludvig, 2005. *Grundbok i idéanalys. Det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santérus förlag.
- Bergström, Göran – Kritstina Boréus (red.), 2005. *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Boswell, Christina, 2009. *The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brown, B. Mark, Justus Lentsch och Peter Weingart, 2005. "Representation, expertise, and the German parliament: A comparison of three advisory institutions", i Maasen, Sabine och Peter Weingart, *Democratization of Expertis*. Nederländerna: Springer.
- Esaiasson, Peter – Mikael Giljam – Henrik Oscarsson – Lena Wängnerud, 2012. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Vällingby: Norstedts Juridik AB.
- Fischer, Frank, 2009. *Democracy and Expertise. Reorienting policy inquiry*. Oxford: University Press.
- Flyvbjerg, Bengt, 2003/04. "Fem missförstånd om fallstudieforskning", i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 2002/04, årg 106, nr 3.
- Held, David, 2006. *Models of Democracy*. 3rd edition. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Hisschemöller, Matthjis, 2005. "Participation as knowledge production and the limits of democracy", i Maasen, Sabine och Peter Weingart, *Democratization of Expertise*. Nederländerna: Springer.
- Lundin, Martin och PerOla Öberg, 2012a. "Politiska förhållanden och användningen av expertkunskaper i kommunala beslutsprocesser", Rapport 2012:4, IFAU, Uppsala.
- Lundin, Martin och PerOla Öberg, 2012b. "Towards reason: political disputes, public attention, and the use of expert knowledge in policymaking", Working paper 2012:4, IFAU, Uppsala.
- Lundquist, Lennart, 1991. *Förvaltning och demokrati*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Montin, Stig, 2007. *Moderna kommuner*. Malmö: Liber AB.
- Pateman, Carol, 2011. "Political Culture, Political Structure, and Political Change", *Cambridge University Press*: 291-305.
- Regeringskansliet, 2008. "Kommuner och landsting – organisation, verksamhet och ekonomi". Finansdepartementet: Davidsons Tryckeri AB.
- Regeringskansliet, 2013. "Det offentliga Sverige". [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/505>. Hämtdatum: 2013-04-30.

- Richardson, Henry S., 2012. "Relying on Experts as We Reason Together", *Kennedy Institute of Ethics Journal* 22(2):91-110.
- Rothstein, Bo, 2008. "Organisation som politik" i Rothstein, Bo "Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem. Stockholm: SNS Förlag. SFS 1974:152. Kungörelse om beslutad ny regeringsform.
- SFS 1990:782. Arkivlag.
- SFS 1991:900. Kommunallag.
- SFS 1997:166. Lag om ändring i kommunallagen (1991:900).
- SFS 2011:109. Regeringsform.
- SKL, 2007 = Svenska Kommuner och Landsting. "Faktablad nr 3. Projekt medborgardialog. Medborgarförslag".
- SKL, 2009 = Svenska Kommuner och Landsting. "Så styrs en kommun". [Elektronisk]. Tillgänglig: https://www.skl.se/kommuner_och_landsting/sa_styrs_en_kommun. Hämtdatum: 2013-05-06.
- SKL, 2010b = Svenska Kommuner och Landsting. "Vad är kommunal självstyrelse?". [Elektronisk]. Tillgänglig: http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/darfor_ar_sjalvstyrelse_bra/vad_ar_kommunal_sjalvstyrelse. Hämtdatum: 2013-05-13.
- SKL, 2010c = Svenska Kommuner och Landsting. "Självstyrelse handlar om frihet och ansvar". [Elektronisk]. Tillgänglig: http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/darfor_ar_sjalvstyrelse_bra/lokala_forutsattningar_far_styra. Hämtdatum: 2013-05-13.
- SNS Demokratirådet, 2004. "Demokratins grundlag".
- SOU 2000:1. En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000-talet.
- SOU 2008:125. En reformerad grundlag.
- Sveriges riksdag, 2011a. *Sveriges grundlagar och riksdagsordningen*. Stockholm: Riksdagens interntryckeri.
- Sveriges riksdag, 2011b. "Grundlagarna". [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Demokrati/Grundlagarna/>. Hämtdatum: 2013-04-29.
- Teorell, Jan – Torsten Svensson, 2012. *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber AB.
- Varbergs kommun = Varbergs kommuns hemsida. "Så kan du påverka". [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://www2.varberg.se/default.asp?action=nosplash>. Hämtdatum: 2013-05-13.
- Varbergs kommun2 = Varbergs kommuns hemsida. "Val/Folkomröstning". [Elektronisk]. Tillgänglig: <http://varbergskommun60.kaigan.se/default.asp?initid=1602&menutree=716&topl原因name=Politik%20&menuheading=Politik%20&mainpage=templates/06.asp?sida=693>. Hämtdatum: 2013-05-20.
- Weinberg, Justin – Kevin C. Elliott, 2012. "Science, Expertise, and Democracy", *Kennedy Institute of Ethics Journal* 22(2):83-90.
- Westerståhl, Jörgen, 1997. "Representativ demokrati – teoretiska utgångspunkter", i *Kommunal ekonomi och politik*. Vol. 1, nr 2:21-33.

9 Bilaga 1

I enkäten ombads de förtroendevalda i Barn-och utvecklingsnämnden samt Hamn- och gatunämnden att ta ställning till påståendena nedan. Deras personliga åsikt skulle förmedlas genom att kryssa i ”I mycket liten grad”, ”I liten grad”, ”I hög grad”, ”I mycket hög grad” alternativt ”Vet ej/Har ingen uppfattning”.

1. I min nämnd används experter och expertkunskaper
2. Den expertkunskap som presenteras i förvaltningens beslutsunderlag är neutral och objektiv
3. Jag tror att medborgarna i Varbergs kommun vet på vilken nivå (exempelvis nämnd eller kommunfullmäktige) specifika beslut fattas
4. Jag förstår den expertkunskap som min förvaltning lämnar i beslutsunderlag
5. Förtroendevalda i min nämnd förstår den expertkunskap som förvaltningen lämnar i beslutsunderlag
6. Varbergs kommuns medborgare informeras om min nämnds verksamhet
7. Jag har kunskap om medborgarnas åsikter i specifika frågor
8. Expertkunskap väger tyngre än partiets åsikt vid beslutsfattande i min nämnd
9. Medborgarnas åsikter väger tyngre än partiets åsikt vid beslutsfattande i min nämnd
10. Expertkunskap kan få mig att ändra uppfattning i en specifik fråga
11. Den förvaltning min nämnd är knuten till initierar frågor i min nämnd
12. Den demokratiska processen tar tid och kan försvåra beslutsprocessen
13. Den demokratiska processen leder till kompromisser
14. Experter och expertkunskap är viktigt för demokratin

10 Bilaga 2

Nedan redovisas den exakta svarsfördelningen av enkätundersökningen.

HAMN- OCH GATUNÄMNDEN

Fråga	I mycket liten grad	I liten grad	I hög grad	I mycket hög grad	Vet ej/Har ingen uppfattning
1		2	5	4	
2	1	1	6	2	1
3	6	4		1	
4			6	5	
5		2	6		3
6	1	7	2	1	
7		6	5		
8	1	5	2	2	1
9		5	6		
10		2	9		
11		1	8	2	
12		1	8	2	
13		3	6		2
14		1	8	1	1

BARN- OCH UTBILDNINGSNÄMNDEN

Fråga	I mycket liten grad	I liten grad	I hög grad	I mycket hög grad	Vet ej/Har ingen uppfattning
1		2	1	6	
2		1	6	2	
3	5	3		1	
4	1		5	3	
5		1	7	1	
6		3	5	1	
7			6	2	1
8		4	3	2	
9	1	2	5	1	
10		2	4	3	
11		1	4	4	
12		2	6	1	
13		2	5	1	1
14		1	4	4	