

Lunds universitet

Statsvetenskapliga Institutionen

STVM

VT 2013

Handledare: Jakob Gustavsson

En organisation, en röst?

-

Hur upplever olika målgruppers intresseorganisationer sin påverkan på den kommunala policyprocessen

Fredrik Holmer

Abstract

This paper tries to contribute to the research on governance in Swedish municipalities. The investigation compares the relationship between Civil Society Organizations representing two different social groups and the municipality. Schneider & Ingram's theory on social construction of target groups and the concepts of dependents and advantaged is used as an analytical tool. It is hence a comparative study focusing on CSOs representing the dependents (the homeless) and the advantaged (small businessmen). Do the CSOs perceive their influence on the local municipality similarly? The study is based on interviews with CSO personnel with long experience of municipality interaction.

The findings show that small business organizations have a favorable view of their possibility to influence policies in all stages of the policy process. In short, their CSOs and the municipality enjoy working together; they feel they sit in the same boat steering together towards the same direction. By contrast, the organizations representing the homeless are either treated as an unwelcome nuisance and hence have minimal influence or have no ambition to influence the municipality. There is agreement on the goal; eradication of homelessness, but CSO input towards this achievement is regarded as inexperienced contribution. To continue above analogy, there is a boat wanting to head to shore but the crew is alternatively deaf, blind or mute.

Key Words: Social constructivism, Democracy, Civil society, Homelessness, Small Business

Nyckelord: Socialkonstruktivism, Demokrati, Civilsamhälle, Hemlöshet, Småföretag

Antal ord: 10 034

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	4
Syfte och hypotes	5
Avgränsning, val av studieobjekt och definitioner	5
TEORI	7
Social konstruktivism och policydesign	7
Governance	10
Governance i stat och kommun	11
Governance, intresseorganisationer och demokrati	12
Makt och inflytande, vad är makt i nätverk och governance	13
METOD	16
Analysmodell av policyprocessen	16
Hur mäta makt?	17
Problem vid maktmätning	17
Intervjuer	18
Val av respondenter, reliabilitet, validitet och min förförståelse	20
RESULTATREDOVISNING & JÄMFÖRELSE	21
Agenda	21
Hitta, väga och välja lösning	22
Implementering och feedback	24
SLUTSATS	25
LITTERATURFÖRTECKNING	28

Inledning

Vem styr i dagens svenska kommuner? I statsvetenskaplig litteratur skrivs det ofta om en pågående förändring av statlig och kommunal styrning. En del forskare anser att det sker en utveckling från government till governance. Denna uppsats undersöker två socialgruppers intressegrupper och deras governanceroll i en svensk kommun. Finns det en alltomfattande governancetrend eller förekommer det skillnader mellan olika berörda målgrupper?

Alla medborgare är formellt sett lika inför lagen, men historien har visat att policys rationalitet, värdemässiga laddning och budskap är beroende av vilken samhällsgrupp som är beslutets målgrupp. Olika grupperns intresseorganisationer har haft olika relationer med stat och kommun. Om man tittar bakåt i tiden har det funnits governanceliknande arrangemang inom vissa politikområden, medan andra områden präglats av top-down styre. Inkluderande av målgrupper har ofta haft en positiv effekt för såväl berörda parter som det övriga samhället mens exkluderandet haft motsatt konsekvens. Ett svenskt governanceexempel är den svenska modellen, dvs. samarbetet mellan den svenska staten, det tunga näringslivet och fackförbund. Inom andra politikområden har traditionen varit annorlunda och mer hierarkisk. Politiska beslut i Sverige och många andra europeiska länder beträffande svagare samhällsgrupper har ofta präglats av paternalistisk översittaranda. Exkluderandet i policyprocessen av vissa utvalda sociala grupper har lett till icke effektiva policys, demokratiunderskott och moralisk baksmälla. Listan av drabbade målgrupper, som (eventuellt i välmenande anda) behandlats styvmoderligt, inkluderar bl. a. samer, romer, 'svagsinta', 'fallna kvinnor', arbetslösa och fattiga.

Idag behandlas dessa grupper betydligt bättre men inkluderas de på något sett i besluten genom att de organisationer som arbetar för dem deltar i policyprocessen? Ger kommunen liknande beslutsinflytande till t ex de hemlösa som småföretagares intresseorganisationer? Har en organisation, en röst?

Syfte och hypotes

Syftet med denna uppsats är att bidra till governance och demokratiforskningen genom med en studie om policyprocessen i en svensk kommun. Frågan är hur olika samhällsgruppers intresseorganisationer upplever sitt governanceinflytande. Anser de att det existerar governance i policyprocessen och i sådana fall när och hur?

Min hypotes är inspirerad av Ingram och Schneiders teori om social konstruktion av målgrupper. Deras forskning visar hur policyagendan, val av policyredskap och bakgrund, som legitimerar policyval, är beroende av vilka socialt konstruerade målgrupper policyn berör. Ingram & Schneider delar upp samhället i fyra grupper. Jag jämför två av dessa, Advantagedgruppen representerad av småföretagare (maktfull och positivt konstruerad) och Dependentsgruppen representerad av hemlösa (med mindre makt och positivt konstruerad).

Studien kommer att undersöka hur och när CSOs, som representerar gruppernas intressen, anser sig ha inflytande på policyprocessen. Min hypotes är:

CSO's som representerar dependentsgrupper har mindre inflytande på policys relevanta för deras målgrupp än CSO's som representerar advantaged målgrupper.

För att ge svaret på hypotesen kommer jag att göra semistrukturerade djupintervjuer med medlemmar av de undersökta organisationerna. Förhoppningsvis kan deras berättelser bredda förståelsen av policyprocessen och belysa upplevda likheter och skillnader i påverkan. Jag kommer dock inte att undersöka om den bild som organisationerna framhåller är sann eller riktig i förhållande till en objektiv verklighet.

Avgränsning, val av studieobjekt och definitioner

Ett urvalskriterium för val av kommun var befolkningsstorleken, så att där finns en viss mängd professionella politiker och intresseorganisationer. Det finns många svenska kommuner av denna storlek, 20 stycken mellan 80-150 000 invånare, så hur governancerelationerna generellt ser ut i kommuner av denna storlek påverkar många människors livsmöjligheter. Vidare skulle det vara möjligt att få kontakt med relevanta intervjupersoner och vara relativt nära min bostadsort. Ett ytterligare urvalskriterium var att det fanns minst 4 utav både näringslivets och hemlösa intresseorganisationer i kommunen. Tyvärr intervjuades endast tre hemlöshetsföreningar då en av dess föreningar lades ner och det har varit omöjligt att nå någon som jobbat hos dem.

Målgruppernas plats som advantaged eller dependant är inte hegemonisk i samhället. Olika åsikter finns om var målgrupper är placerade. I denna uppsats gäller placeringssvårigheten främst de hemlösa. De hemlösa befinner sig enligt vissa medborgare nära deviants kategorin. T ex har VanLeeuwen (i Schneider, Ingram & DeLeon, s.119) visat att hemlösa barn av vissa samhällsgrupper betraktas som deviants och av andra grupper som dependants. Jag tror dock att hemlösa i Sverige för det mesta är socialt konstruerade som dependents. Att valet föll på hemlösa istället för en annan dependentgrupp motiverar jag med ett personligt intresse för de hemlösa situation och att hemlösa är den dependent grupp som debatteras mest i valda kommun. Jag upplever, att det råder ett hyfsat politiskt konsensus från höger till vänster om målgruppernas roll som dependents men om någon anser att hemlösa ses som deviants i det svenska samhället får uppsatsen istället läsas som en jämförelse mellan advantaged och deviantsmålgruppers intresserepresentanter. Valet av småföretagare som advantaged motiveras med att alla rikspolitiska partier säger sig vilja gynna småföretagare.

Uppsatsen använder synonymt beteckningarna CSO, organisation, intresseorganisation och makt, inflytande och påverkan. De i uppsatsen undersökta organisationerna, CSOs, faller inom följande definition av Världsbanken, "the term civil society refer to the wide array of non-

governmental and not-for-profit organizations that have a presence in public life, expressing the interests and values of their members or others, based on ethical, cultural, political, scientific, religious or philanthropic considerations. Civil Society Organizations (CSOs) therefore refer to a wide of array of organizations: community groups, non-governmental organizations (NGOs), labor unions, indigenous groups, charitable organizations, faith-based organizations, professional associations, and foundations” (www.worldbank.org/).

Intresseorganisationer kan välja mellan ett brett utbud av påverkanskanaler (Dür & Bièvre, 2007, s. 8). Då uppsatsen vill undersöka governance koncentrerar sig studien på makt via den politiska insidan, alltså det som sker vid personlig kontakt mellan organisationer och de kommunala myndigheterna. Inga försök att förstå intresseorganisationers makt via den offentliga sfären har gjorts.

Det hade även varit intressant att inkludera intervjuer med kommunens representanter för att öka validitet och ge ytterligare ett perspektiv på inflytande. Uppsatsen kunde också valt att täcka fler socialt konstruerade grupper för att öka validiteten, men begränsad tidsresurs sätter dock stopp för sådana idéer.

TEORI

Uppsatsen följer i spåret på en av statsvetenskapens mest omskrivna och citerade böcker, Robert A. Dahls, *Who Governs?* (1961). Dahls bok, likt uppsatsen, undersöker lokalpolitik och frågan om vem som egentligen styr. Han valde att undersöka staden New Haven, där han arbetade på Yale University, och ställde bland annat frågan "I ett politiskt system där nästan alla vuxna får rösta, men där kunskap, rikedom, social ställning, tillgång till tjänstemän och övriga resurser är ojämnt fördelade, vem styr där egentligen?" (s.1).

Dahl kom fram till att den viktigaste maktfaktorn i New Haven var den politiska. Det var borgmästaren och hans medhjälpare som initierade nya policys och sedan sålde in sina idéer till näringslivet och allmänheten. Ingen socialklass eller intressegrupp kunde dominera den politiska arenan, men Dahl betonade att det fanns ojämlikheter i New Haven. Dock var det "spridda orättvisor" vilket betydde att ingen grupp hade alla de olika typer av resurser, såsom legitimitet, social ställning, rikedom, kunskap och offentliga uppdrag, vilka alla kan användas för att utöva makt. Dessutom var det relativt "lätt" att "tränga in i" det "politiskt skiktet", dvs. det lilla antalet medborgare som var mycket aktiva i politiken (s.91-93). Politikerna var därför uppmärksam på "medborgarnas önskningar" och försöka vara lyhörda om de kunde se ett "electoral payoff" (s. 93). Resultatet av spridda orättvisor, möjlighet för medborgare att tränga sig in i det politiska skiktet och politisk konkurrens innebar en pluralistisk maktfördelning i New Haven, det var ej en ekonomisk maktelit som styrde.

Bokens förtjänster till trots, tycker jag den koncentrerar sig mer på hur beslut tas än frågan om vem som styr. Jag tolkar Dahl som att han menar att icke deltagande i policyprocessen inte är ett problem, då alla som vill påverka kan påverka och gör det. Denna uppsats använder ett bredare maktbegrepp och socialkonstruktivistisk teori. På så sätt hoppas jag att fokus blir mer på vem som styr, än vem som tar besluten.

Social konstruktivism och policydesign

Denna studie har en socialkonstruktivistisk forskningsansats. Socialkonstruktivism förutsätter att det inte finns en versionsfri eller oberoende verklighet, utan all kunskap är socialt konstruerad och man kan då aldrig objektivt återge en obestridlig verklighet. Att verkligheten inte är obestridlig handlar inte om att förneka existensen av olika samhällsfenomen, men att vissa fenomen bara kan förstås genom att studera olika sätt att förstå, uppfatta och förklara verkligheten. Så snart språk och etiketter används så har verklighet konstruerats och genom att namnge ting, grupperingar eller händelser så har sammanhang skapats och verklighet har producerats.

Anne L. Schneider och Helen Ingram (1993) har utvecklat en teori om hur social konstruktion av målgrupper påverkar politikens policydesign. Deras utgångspunkt är att

medborgarna trots en formell politisk jämlikhet behandlas olika av politiker. Policybeslutstagare, främst valda politiker, är mottagliga för, vidmakthåller och skapar sociala målgrupper med en illa dold blick mot väljares gillande. Politiker anses anpassa sina policys efter förväntad reaktion hos den berörda målgruppen, men störst vikt läggs vid de övriga medborgares bedömning huruvida den berörda målgruppen borde gynnas eller missgynnas av policyn (Wilson i Schneider & Ingram, s.335). På så sätt skapas en cirkel som förstärker mentala bilder och maktförhållanden. Grupper som ses som positiva premieras ännu mer och negativa grupper missgynnas ännu mer. Konsekvensen blir att politikernas beslut "misslyckas lösa viktiga allmänna problem, vidmakthåller orättvisor, misslyckas att stödja demokratiska institutioner och producerar ojämlikt medborgarskap" (Schneider, Ingram & DeLeon, s. 93).

Ingram & Schneider delar in samhället i fyra typer av sociala målgrupper. De två dimensionerna i modellen är politisk makt och den sociala konstruktionens laddning (positivt eller negativt). Positiv konstruktion innebär att målgruppen anses förtjänt, ärlig, välfärdsorienterad osv. och negativ konstruktion framkallar beteckningar som oförtjänt, ointelligents, lättja, oärlighet etc. (Schneider & Ingram, s.335). Grupperna är *Advantaged*, *Contenders*, *Dependants* och *Deviants*. *Advantaged* gruppen har både stor politisk makt och är socialt konstruerad som en förtjänt grupp högt i den sociala hierarkin. Gruppen anses viktig för den allmänna välfärden. Denna grupp gynnas av politikerna. Gynnandet genererar politiskt kapital hos den mäktiga *advantaged* gruppen och den genomsnittlige väljaren anser det rätt att främja denna grupp eftersom logiken i policyn ofta kopplas till en samhällig nytta, även om policyn i verkligheten favoriserar specifika socialt konstruerade grupper. Småföretagare är ett exempel på en *advantaged* grupp. *Contenders* är en grupp med politisk makt som ses på med negativa ögon, då de anses för själviska, opålitliga och moraliskt tvivelaktiga. Denna grupp får hjälp av politikerna, men det sker så dolt som möjligt, då makthavare inte vill att väljarna ska uppfatta att de delar ut fördelar till suspekta grupper. Stora multinationella företag är ett exempel på *contenders*. *Dependants* är positivt konstruerade i den mån att de är värdiga vår sympati och ömkan. Deras roll i skapandet av nationellt välstånd är litet men samtidigt betraktas gruppen som bra folk. De har dock litet politiskt inflytande, då de är en resurssvag grupp och de folkvalda prioriterar andra grupper som anses mer förtjänta av politiskt gynnande. Hemlösa är ett exempel på *dependents*. *Deviants* är politiskt svaga och denna målgrupp är dessutom negativt socialt konstruerad. De skuldbeläggs för många av samhällets problem som dock kan anses bero mer på samhällssystemet än individer. Att gynna dessa är förknippat med stor politisk risk medan policys som verkar för hårdare tag och straff ger politiskt kapital. Kriminella är ett exempel på *deviants* (Schneider, Ingram & DeLeon, s.102).

I denna uppsats är det som nämnt ovan *advantaged* (småföretagsorganisationer) och *dependents* (hemlösas organisationer) som jämförs. Schneider, Ingram & DeLeon summerar upp

den generella policyskillnaden mellan advantaged och dependants. "The allocation of benefits primarily to the advantaged..., and inadequate and demeaning help to dependents..." (s.104).

Policys anses ha en självuppfyllande och långsiktig påverkan på målgruppernas självbild och verklighetsuppfattning, vilket resulterar i olika grader av demokratiskt deltagande. Effekten av skillnad i policydesign blir att advantagedgrupperna anser att deras mål sammanfaller med samhällets och att deras problem är samhällets problem, medan dependants uppfattar sina problem som privata och självförvållade. En effekt av de folkvaldas beslut blir då att advantagedgrupper som får resurser och positiva meddelanden blir mer politiskt aktiva, medan dependants minskar sitt politiska engagemang. Både individers individuella politiska engagemang och organisationer med gräsrotters mobilisering kan påverkas av resursfördelning och känslan av att man har eller inte har en plats vid "beslutsbordet" (Schneider & Ingram, s.340-342).

Teorin delar in institutionella kulturer i två läger, degenererad politik och professionell politik. Den förstnämnda är starkt präglad av sociala konstruktioners värdeladdningar och policys baseras på sociala kategorier, medan den sistnämnda är mer instrumentell och formulerad av experter och med vetenskap i fokus (Schneider, Ingram & DeLeon, s.118). En skillnad mellan de olika institutionella kulturerna är ifall politikernas tankar ägnas åt röstfiske och stelt kategoritänkande eller fördomsfri expertkunskap. Medan fördomsfullt tänkande har stort potential att resultera i underpresterande policys kan politikernas användande av expertkunskap och öppet sinne resultera i effektivare policyinstrument. Dock brukar vetenskapliga resultat som strider mot negativa stereotyper ignoreras. Ett exempel är den negativa konstruktionen i debatten av bilkörning och alkohol vilket lett till policys som har haft minimal effekt på lösningen av problemet (Houston & Richardson i Schneider, Ingram & DeLeon, s.105).

Gruppernas sociala laddning är trögrörlig och spårbunden, men den är i alla fall möjlig att förändra över tid och även potentiellt föränderlig mellan olika ämnesområden. Oftast fattas dock politiska beslut påverkat av tänkande om socialt konstruerade målgrupper och då fördelas resurser och skickas symboliska meddelanden vilka förstärker de rådande sociala konstruktionerna.

Dock skriver Schneider, Ingram & DeLeon om faktorer som kan förbättra policydesign för negativt konstruerade målgrupper. "Intermediary groups" kan ha en mer positiv social konstruktion än den grupp de representerar. De kan således vara en positiv förändringskraft åt policys som fokuserar mer på problemlösning än röstfiske och vara en bidragande orsak till förändring av målgruppernas sociala konstruktion. Exempelvis kan CSOn, som arbetar med drogberoende och gängmedlemmar, vara positivt konstruerade medan målgruppen negativt konstruerad (Schneider, Ingram & DeLeon, s.109). Jag kan tänka mig, att om en CSO uppfattas

som expert, vilket borde vara något positivt, så skulle deras policyinflyttande öka. Demokratirådets rapport från 2011 betonar expertis som en betydelsefull maktresurs.

Tidigare forskning har bland annat visat hur advantagedgrupper i fängelser tilldelas fördelar framför deviants (Hogan 1997), hur forskningsbidrag inom hälsovården i oproportionerlig skala tillfallit socialt positivt konstruerade grupper (Donovan 1993) och hur ineffektiv policy gällande rattfylleribestrafning skapas genom ovetenskapligt tyckande (Houston & Richardson 2004) (Alla citerade Schneider, Ingram & DeLeon, s.114-117).

Denna uppsats inriktning skiljer sig något från den social konstruktivistiska forskningens fokus. Istället för att fokusera på den typ av policy som det beslutas om, tittar uppsatsen på hur olika socialt konstruerade gruppers intresseorganisationer uppfattar sitt inflytande på kommunala beslut. Alltså undersöks om CSO som "intermediary group" påverkas av socialt konstruerade idéer i governance.

Governance

Det skrivs ofta i statvetenskaplig forskning om en pågående förändring i styrningssätt. Aktörer utanför den byråkratiska och partipolitiska arenan anses delta allt mer i policyprocessen och många ser en utveckling från governing mot governance. Hudson & Lowe (s. 137) pekar på macrofaktorer som har förändrat samhället. Nätverk och governance behövs nu för att staten ska kunna leverera det som medborgarna kräver. En ökning av samhällets komplexitet har lett till att politikerna har för många och för komplicerade frågor på bordet. De anses nu behöva mer hjälp utav dem som påverkas av policys för att fatta välinformerade beslut. Konsekvensen av detta anses vara att utan nätverkshjälp skulle de formellt beslutsfattande p.g.a. tids- och kompetensbrist fatta mindre bra beslut. CSO expertis och information kan då förvandlas till viktiga maktresurser. Hudson & Lowe (s.133) visar hur samhällstyrningen följande har förändrats, governance och nätverk har blivit ett politiskt faktum. De anser att nätverken blivit "maskinrumet" i det politiska systemet. Montin och Hedlund (s. 9) menar också att det skett en förändring och att nya styrningsformer har skapats, men de har en mer moderat syn på styrningsutvecklingen. De menar att styrelseform 'beror på'. "Inom ett och samma politikområde kan det finnas både government och governance och förändringar kan ske åt det ena eller det andra hållet under olika tidsperioder"

Det finns en tendens att de som rör samtida samhällsutveckling och nya samhällsförutsättningar i en sväng benämns governance. Till exempel förknippas transnationalisering, nätverk, New Public Management och utökning av deltagande demokrati alla med begreppet governance. Handlar det om grundläggande förändringar av nationella och globala förhållanden, om mindre modifieringar av politikens roll i samhällsutvecklingen eller är det bara en ny etikett på en gammal flaska? Rhodes, en av forskarna som associeras med

införandet av governance i förvaltningsforskning, summerar upp. Han menar att det handlar om ett nytt sätt att styra, men konceptet "har för många betydelser för att vara användbart" (Rhodes, s. 15). Ur denna gryta av governance idéer och definitioner kan dock urskiljas en röd tråd. Nutidens utveckling går åt att den representativa demokratis ideal och praktik med traditionell beslutskedja ifrågasätts. Den klassiska kedjan med problemformulering, politiskt beslut, verkställande och demokratiskt ansvarutkrävande utmanas (Montin & Hedlund, s.11).

Att studera alla aspekter av governance i kommunens relation med intresseorganisationerna skulle vara så brett att uppsatsen skulle blivit svår genomförbar. Uppsatsen väljer att fokusera på en aspekt av governance. Governance definieras såsom de eventuellt existerande samarbetena mellan civilsamhälle och kommun där "organiserade intressen påverkar utformandet och genomförandet av politik i större och mer oförutsägbar utsträckning än tidigare. Detta medför att den statliga förvaltningen inte längre fungerar som ett neutralt instrument samt att gränsen mellan stat och civilsamhälle luckras upp" (Montin & Hedlund, s.27). Med den definitionen blir det möjligt koncentrera sig på att förstå samspelet mellan kommun och civilsamhället och det är denna definition av governance som används i uppsatsen.

Governance i stat och kommun

Olika länder har olika historik angående relationer mellan stat och civilsamhälle. Jon Pierre (s. 40) beskriver hur olika politiska kulturer skiljer sig åt. Han menar att Sverige jämfört med Storbritannien har ett förhållandevis avslappnat förhållningsätt angående relationen mellan stat och samhälle. Det är exempelvis inget konstigt med att organiserade intressen involveras i beredning och implementering av politiska beslut. Vad som i Storbritannien är nytt skulle alltså kunna vara en gammal nyhet i Sverige.

Montin och Hedlund (s.16-23) pekar också på hur den anglosaxiska och svenska traditionen skiljer sig åt. Hårddraget menar de att delar av governancevågen till viss del är en ny anglosaxisk företeelse, medan det har en lång historisk tradition i Sverige. I USA handlar det till exempel om minskat avstånd mellan stat och civilsamhälle i det sociala frivillighetsarbetet, medan det redan vid 1800-talets slut fanns etablerade samarbeten i Sverige och senare under mellankrigstiden och framåt formades det svenska samhället genom ett samarbete i korporativistisk anda. Staten och främst fackföreningar och näringsliv förhandlade fram program och politiska beslut. I modern tid har regeringen också flörtat med governance och vis nedtoning av partiernas roll som huvudinstrument för beslutslegitimitet och andra instrument för brett medborgerligt inflytande promoveras. Förändringen är inte att medborgare nu har inflytande utanför partikanalerna, men att detta inflytande ses som alltmer legitimt. Olika intressen i samhället antas genom dialog kunna komma överens i ett återknytande till den svenska modellen med dess samarbete mellan stat, fackförbund och näringsliv. Aktörer tros

kunna förhandla sig fram till det gemensamma bästa och intressekonflikter mellan olika samhällsgrupper hamnar i skymundan.

Vad händer på kommunal nivå i Sverige? Har man hoppat på governancetåget? Ett svar är att kommunerna liksom den svenska staten sedan länge involverat intressegrupper vid policyskapande. Det anses varit ett naturligt inslag i svensk politik. Montin och Hedlund (s.24) konstaterar att "samarbete mellan samhällsintressen har varit ett signum för svensk modern politisk historia...inomkommunal "governance" är inget nytt fenomen, i äldre tiders politikskapande var det inte ovanligt att offentliga och privata makthavare gjorde överenskommelser om kommuners (stadens) framtid..." Den tydligare styrningen ovanifrån som rådde under 1960- och 1970-talet kan ses som en historisk parentes och den nya trenden som en återgång till gamla tiders policyprocess. Det finns dock forskare som menar att det inte finns någon local governance, utan att det fortfarande är local government som är styrelsesättet och att makteliten enbart består av kommunalråd, förvaltningschefer och partiföreträdare.

Summa summarum menar många forskare att trots svensk tradition, har både näringslivet och civilsamhällets roll mot kommunen utvecklats och fördjupats t ex genom en ökning av näringslivets partnerskap med kommun (Sveriges kommuner och Landsting 2005 i Montin & Hedlund, s.26) och kommunala myndigheters ökade angelägenhet att t ex involvera civilsamhälle i välfärdsfrågor (Amnå, ibid.). De anser att nätverkspolitik inte är en nyhet i svensk kommunpolitik, men vilka aktörer och policyområden som berörs idag och konsekvenserna för demokratin är en mer öppen fråga, vilket jag hoppas belysa med uppsatsen.

Governance, intresseorganisationer och demokrati

Fördelen eller nackdelen med governance för demokratin är en viktig fråga. En del förutspår en ny vår för demokratin med ökat medborgerligt inflytande medan andra bekymmersamt ser det som en fara för demokratin. Vilket demokratiideal som föredras, vilket politikområde det gäller och hur den representativa demokratin reellt fungerar påverkar bedömningen.

Hudson & Lowe anser att nätverken har gynnsamt demokratipotentiale. Samhällets ökade komplexitet gör att politikernas överblick minskar och att de blivit mer beroende av hjälp utifrån i form av governance. Genom bättre input till politikerna uppnås då bättre tillgodoseende av medborgarnas/kundernas behov. Tillsammans blir medborgare och statens samarbete mer än summan av delarna.

En rad andra demokratiska fördelar nämns av governance proponenter. Istället för stela byråkratier står nätverk för självständighet, anpassning och flexibilitet. Både resurs och demokrativinsten kan göras. Jämlikhet, något som governance ofta anklagas för att motverka, kan förbättras genom att alla involverade, som berörs av policyns resultat, kan involveras i

beslut. Det är alltså en form av inkluderande. Begreppet participatory governance promoveras. Det ska leda till att fler relevanta aktörer involveras i beslutsprocessen och då innebära större möjlighet att policybeslut blir accepterade, som i sin tur gör policys lättare att genomföra och ger beslut längre hållbarhet. Det innebär en relativt horisontell syn på samhället där aktörerna är beroende av varandra för att lyckas lösa problemområden (Montin & Hedlund, s.28).

Ovan värdering av samhällsutvecklingen delas dock inte av alla. Många förknippar governance med "bristfällig politisk jämlikhet, brist på insyn i politiska processer, begränsade möjligheter till ansvarsutkrävande, ökad styrning av självständiga frivillighetsorganisationer samt svag legitimitet hos medborgarna" (Montin & Hedlund, s.27). Lennart Lundqvist är en av forskarna som inte är imponerad av utvecklingens demokratipotential. Han menar, att mera nätverk och governance leder utvecklingen tillbaka till tiden före införandet av masssamhällets demokratiska institutioner. Den weberianska byråkratiska idealtypen och den representativa demokratiska beslutsformen är i fara att försvinna och tar värdefulla demokrativärden med sig. Han problematiserar makt och resursojämligheter. Lundqvist belyser potentiella demokratiunderskott och undrar till exempel hur resursvaga grupper ska kunna inkluderas i nätverk och frågar hur beslut tagna i en nätverksdemokrati som endast inkluderar dem som kan anses allra närmast berörda kan anses demokratiska. Han vänder sig även mot hur makt koncentreras till dem med resurser att nätverka. Han menar att nätverkens makt kan liknas vid en refeodalisering av samhället och leder till ökade ojämlikheter samt ökad risk för korrupcion. Makt koncentreras uppåt i Lundqvists teori. En medborgare, en röst, grundprincipen i representativ demokrati åsidosätts (Lundquist).

Som man kan utläsa ovan är det svårt att dra generella konklusioner om CSOs och deras eventuella demokratiska förtjänster. Bedömarens bakomliggande demokratisyn påverkar synen på CSOs roll i governance. T ex så förordar proponenter för deltagande demokrati respektive representativ demokrati olika positiva aspekter. Fung (Association and democracy: Between Theories, Hopes, and Realities) räknar dock upp sex positiva bidrag med CSOs som man i olika grad kan enas om, (1) det inneboende goda i friheten att organisera sig, (2) demokratisk socialisering och politisk utbildning, (3) motstånd och maktmotpol, (4) intresserepresentation, (5) offentlig deliberation och slutligen (6) direkt governance. Denna uppsats tar inte ställning till vilken form av demokratisk governance som är mest önskvärd, utan nöjer sig att koncentrera sig på hur de undersökta organisationerna upplever deras governancemöjligheter.

Makt och inflytande, vad är makt i nätverk och governance

Samtidigt som inflytande och makt är kärnan i statsvetenskap är själva definitionen av makt en av de mest omdebatterade. Begreppet makt har många definitioner. Vem har t ex makt och inflytande över de beslut som fattas i kommunalpolitik? Formellt är det politiker som fått all makt genom allmänna val, men hur ser deras makt och inflytande ut i praktiken? För att svara

på frågan måste ett antal underfrågor undersökas och svar definieras. Vad är makt? Vad ger makt? Hur är det möjligt att mäta makt? Modern maktforskning fokuserar på tre olika dimensioner av makt (Makten i Europa, Demokratirådets rapport 2011). Forskningen har gradvis utökat maktbegreppet från det från det synbara till det halvdolda. Definitionen av maktbegreppet har gått från en rak maktdefinition, var A får B till att göra X, till Steven Lukes introduktion av maktens tredje ansikte, där även osynliga krafter som styr våra val inkluderas (Lukes).

Maktens första ansikte är den klassiska och vardagliga definitionen av makt. Den fokuserar på aktörers direkta inflytande över beslut. Aktörer har olika preferenser. Den som lyckas få sina preferenser i en sakfråga realiserade genom politiska processer har då makt. Maktens andra dimension fokuserar på hur aktörer kan påverka den politiska agendan. Genom att påverka vilka frågor och problem som lyfts upp alternativt hindras från att lyftas upp till politikernas beslutsprocesser utövar aktörer makt över dagordningen. Denna typ av makt är halvt dold och är svårare att observera men möjlig att utforska via intervjuer. Den tredje maktdimensionen, introducerad av Lukes, är vid första anblick dold. Det är den mest subtila och optimala formen av makt. Lukes förklarar hur aktörernas roll förminsкас då rådande idéer och diskurser formar tankemönster. På så sätt kan de sociala strukturerna istället för aktörerna själva forma vad som är aktörernas intressen. Aktörer kan alltså vara ovetande om deras egna preferenser. Engels teori om falskt medvetande är ett exempel.

Jag håller med Dur & De Bièvres (s.3) slutsats, att en analys inte behöver och svårligen kan koncentrera sig på alla tre maktdimensioner. Detta så länge som författaren är medveten om resultatens begränsade generaliserbarhet. Denna uppsats koncentrerar sig på organisationernas upplevda informella makt i de två första dimensionerna, men är också intresserad av den tredje maktdimensionen och hur organisationerna kan fungera som idékällor etc. och eventuellt påverka beslutfattares världsuppfattning och tankemönster. Maktens andra dimension analyseras genom undersökande av hur organisationerna upplever att de kan få fram frågor till politiska beslutsprocesser. Uppsatsen använder sig av maktutredningens maktdefinition dvs. analyseras makt i termer av de politiska aktörernas förmåga att forma beslut i linje med sina preferenser. Då uppsatsens intervjumaterial är baserat på subjektiva upplevelser om CSO personals påverkan på kommunen, är all makt som mäts i denna uppsats informell och subjektiv.

När man väljer att se makt som kontroll över utfall, så väljer man bort två alternativa maktdefinitioner, kontroll över maktresurser och kontroll över aktörer. Grupper med mer resurser borde allt annat lika ha mer inflytande än grupper med mindre resurser. Resurser kan enligt Dahl (s. 226) definieras som "everything that can be used to sway the specific choices or the strategies of another individual". Uppsatsen har valt att inte använda sig av denna

definition, då jag anser att makt i sig inte ger makt, utan makt ska användas för att ge makt. Vidare är det möjligt att kvantifiera ekonomiska resurser, men t ex har den största undersökningen om lobbying i USA funnit att det inte fanns ett tydligt samband mellan intresseorganisationernas ekonomiska resurser och deras inflytande (Baumgartner). Viktigt är andra resurser såsom expertis och moralisk legitimitet som hos organisationer vilka företräder generellt godtagna värden och orättvist utsatta grupper. (Makten i Europa, s.99) Information, expertis och idéer som erbjuds av organisationer är potentiellt viktiga resurser för stat och kommun. Uppsatsen är medveten om att makt är förankrat i maktresurser såsom t ex ekonomiska resurser, sakpolitisk resurser, moralisk legitimitet osv. Dessa mätts dock inte i uppsatsen.

Enligt den i uppsatsen använda maktdefinitionen "kontroll över utfall" så är aktören maktfull om han lyckas få policyn närmare sin idealpolicy. Det är då effekten av makt mer än den inneboende och eventuellt latent makten i sig som mäts. Denna definition utgår från att aktörerna har en preferens för ett visst utfall, även om den är föränderlig och skulle kunna ändras under policyprocessen.

METOD

Metoden är proceduren med vilken man närmar sig forskningsfrågan. Den är enligt Lundqvist fundamentalt i all forskning, statsvetenskap inkluderad. Därför följer jag Lundqvist tanketråd och nedan följer en beskrivning av metodval och hur materialinsamlingen utförts. Detta underlättar intersubjektiviteten och ökar validitet samt reabilitet. Metoden använd i uppsatsen är kvalitativt jämförande och intervjubaserad.

Kvalitativa studier har sedan 100 år tillbaka anklagats för att vara mindre vetenskapliga än kvantitativa. Det som är explicit mätbart och kvantifierbart anses mer korrekt och tillförlitligt, helt enkelt mer vetenskapligt och generaliserbart (Trost, s.26). Forskarens tolkning av materialet kritiserar ofta samtidigt som urvalen i kvalitativa studier är små, vilket gör att resultatens generaliserbarhet ifrågasätts. Men då jag är intresserad av att undersöka respondenternas uppfattningar och föreställningar om inflytande samt upptäcka mönster så passar kvalitativ forskning bäst (Trost, s.31). Även om en uppsats baserad på endast sju intervjuer inte lämpar sig för generaliserbarhet, ger det en möjlighet att testa hypoteser och en liknande studie skulle kunna fungera som provballong för framtida forskning.

Analysmodell av policyprocessen

Uppsatsen använder sig av en klassisk linjär policyprocess modell, stadiemodellen. Det är en idealmodell som strukturerar upp policykedjan. En idealmodell är en förenkling av verkligheten, som ger forskaren en mätsticka med vilken denne kan undersöka likheter och olikheter i det konkreta fallet. Det kan vara grundstenen i en jämförande undersökning. Ur verklighetens kaos framträder förhoppningsvis en artificiellt överskådlig verklighet.

Stadiemodellen utgår ifrån att policybeslutarna agerar rationellt och tar sig succesivt genom policyprocessens steg. Stegen är:

- Upptäcka och definiera frågan som hamnar på agendan
- Hitta möjliga lösningar
- Väga positiva och negativa aspekter av lösningar
- Välja bästa lösning
- Implementering
- Utvärdering

(Stubbegaard)

Jag är medveten om att policyprocessen är mer komplex i verkligheten än denna idealtyp. I verkligheten kommer påverkanströmmar från olika instanser, platser och tidpunkter. Följaktligen finns det en uppsjö bevis för att politiska processer fungerar annorlunda än vad stadiemodellen förmedlar. Clay och Shaffer (Room for Manoeuvre, An Explanation of Public Policy) summerar "The whole life of policy is a chaos of purposes and accidents. It is not at all a matter of the rational implementation of the so-called decisions through selected strategies." Jag tror trots detta, att den linjära policyprocessmodellen kan vara ett användbart analysverktyg för att undersöka intresseorganisationernas påverkan på policyprocessen. Det är en intuitivt logisk och politiskt formellt korrekt kedja, som kan användas som analytiskt sorteringsverktyg. Med en mer komplex modell skulle det finnas en risk att samla in så många små sandkorn av verkligheten, att slutsatserna skulle kunna rinna mellan fingrarna. Att modellen i sig är enkel utesluter heller inte att analysresultatet blir enkelt.

Hur mäta makt?

Demokratarådets rapport från 2011 (s.14), Makten i Europa, uppsummerar forskningens fyra huvudmetoder som används komplementärt vid maktstudier. De fyra metoderna är fallstudier där man granskar aktörers betydelse och inflytande på det politiska utfallet, enkätstudier av "uppfattat inflytande" hos aktörer involverade i den politiska processen, preferensuppfylland där forskaren jämför politiska utfall med aktörers kända preferenser och metoden var man fokuserar på aktörers formella makt. En annan variant är Adam och Kriesis nätverksmodell (The Network Approach) där distributionen av makt och interaktionstyp avgör policyutfall. Alla ovan nämnda metoder har sina fördelar och nackdelar som kan minimeras genom en kombination av metoderna. Magisteruppsatsens begränsade storlek och min frågeställning gör att jag valt att fokusera på uppfattat inflytande. Med mer tidsresurs hade jag dock gärna förenat analysen med t ex ett par fallstudier. Genom att fokusera på hur organisationerna uppfattar sitt inflytande hoppas jag undvika en del problem som ofta uppstår när makt ska mätas.

Problem vid maktmätning

Hur man mäter makt är likt definitionen av makt mycket omdebatterat och svårgörigt. Enligt Dur & De Bièvre (s.2) är det "notoriskt svårt att operationalisera koncepten 'inflytande' och 'makt', att konstruera pålitliga indikatorer, och att mäta dem empiriskt, både kvalitativt och kvantitativt. Tsebelis (i Dur & De Bièvre, s.14) ger ett exempel på hur svårt det är att mäta inflytande. En aktörs offentligt uttalade mål kan skilja sig från aktörens interna målsättning. Förhandlingar leder till förhandlingsstrategier som lockar aktörer till att överdriva sina mål, men genom kompromisser hamnar sen aktörerna på ett från början önskat och realistiskt resultat. Om en aktör inte når sitt uttalade mål behöver det alltså inte betyda att denna har lite makt. En annan mätfälla kan vara att allmänheten redan stödjer aktörens förslag, då kan politikern redan

varit bered att röstmaximera på grund av folkopinionen oberoende utav andra aktörer såsom CSOs.

Ytterligare faktorer som kan förvrida bilden är t e x om organisationer har inflytande på val av beslutsfattare eller använder strukturell makt såsom näringslivets möjlighet att flytta arbetstillfällen. Och aktörer kan använda sina maktresurser för att påverka den allmänna opinionen.

Eftersom uppsatsen mäter effekten av makt mer än makten i sig uppstår ett mätproblem. Om en CSO skulle kunna få till en förändring men ej gjort en insats för att åstadkomma denna, så ger det alltså inget utslag på uppsatsens mätverktyg.

Summa summarum, trots metodens begränsningar, försöker denna uppsats att mäta makt genom att undersöka CSO personals subjektiva intryck av sin makt vid kontakt med kommunen, inte objektiv makt eller andra former av CSO inflytande.

Intervjuer

Det har skrivits många böcker om intervjuer och det finns en mängd idéer om hur de ska utföras. Jag har valt att använda Kvale (Den kvalitativa forskningsintervjun), Trost (Kvalitativa intervjuer), Leech (Asking questions: techniques for semistructured interviews) och Yins intervjutekniker (Fallstudier: design och genomförande).

Yin menar att vid fallstudier, som inkluderar få människor, är intervjuer bäst anpassat för materialinsamling (s.119). Efter val av intervju som metod kommer val av intervjutyp. Olika intervjutyper passar olika forskningsprojekt. Etnografer använder ofta ostrukturerade intervjuer. Dessa intervjuer kan närmast liknas vid samtal där intervjuämnet kan variera under intervjuens gång. De passar bra när intervjuaren har begränsad kunskap i ämnet och vill förstå insiderns perspektiv, men har nackdelen att ämnen flyter fram och tillbaka så att det blir svårt att jämföra intervjuerna. Därav blir det svårt att pröva hypoteser med ostrukturerade intervjuer. I motsatt del av spektrumet är undersökningar där forskaren redan vet mycket om ämnet. Forskaren har redan kategorier och alla svarsalternativ klara för sig. Nu vill forskaren veta hur många av respondenterna som faller inom varje kategori osv. Om så är fallet är strukturerade intervjuer mest användbart. En möjlig fallgrop är dock att forskaren inte har så bra koll på läget som denne tror och glömmer bort eller ställer fel frågor. Då har vi hög reliabilitet men låg validitet på svaren. För denna uppsats har jag valt den gyllene medelvägen, semi-strukturerade intervjuer med öppna frågor. De anses ge detaljrikedom, djup och perspektiv, samtidigt som det lämpar sig väl för test av hypoteser (Leech).

Yin (s.117) rekommenderar att frågorna i en semistrukturerad intervju ska vara så öppna som möjligt samtidigt som intervjuaren styr intervjun. Denna uppsats använder därför en

intervjuguide som grundval. Det ger intervjun en följsam struktur och en solid stomme, vilket tillåter intervjun att stundtals avvika från den aktuella frågan och då eventuellt hitta ny information. Under varje ämnesrubrik görs ett utkast med ett antal konkreta frågor. Dessa frågor används som stöd för att kunna inhämta nödvändiga upplysningar för att kunna begripa processen som helhet. Den intervjuade ges alltså friheten att utveckla och spinna vidare på sina tankegångar, samtidigt som strukturen gör att intervjuaren kan leda respondenterna in på rätt ämne igen med hjälp av intervjuguiden. Detta liknar mer en typ av styrt samtal än en direkt utfrågning av respondenten. Förhoppningsvis uppnås känslan hos respondenten att denne samtalar med intervjuaren i motsats till att denne blir utfrågad. Det är en utmaning att ställa så öppna frågor som möjligt samtidigt som man uppnår maximal information utifrån forskaren teoretiska synvinkel. Vidare rekommenderar Trost (s.55) att lyssna aktivt och anstränga sig om att frågorna inte blir ifrågasättande

För att uppnå upplysande svar gäller det att skapa kontakt med respondenten. Detta uppnås lättast genom att få den intervjuade att slappna av. När man gör intervjuer, är en av de viktigaste faktorerna hur man presenterar sig själv. Det är viktigt, därför att hur forskaren presenterar sig själv lämnar ett intryck på respondenten och har potential att påverka intervjusvaren. För att uppnå detta rekommenderar Leech att intervjuaren försöker visa sig professionell och vara allmänt kunnig, men mindre kunnig än respondenten och att man innan intervjun startar med att ge en enminuts förklaring till projektet och förklarar att intervjun är konfidentiell (om den som denna uppsats är det). För att följa Yins råd om öppna frågor började varje intervju med en Grand Tour fråga där respondenten bads ge en genomgång av något denne var väldigt välbekant med. Det blir då lätt att börja prata och samtidigt fokuserat. Sedan betades flera öppna frågor av med 'formal prompts' efter frågan besvarats, dvs. att om något i frågan ej besvarats så ställdes en uppföljningsfråga, på vägen dit användes många 'informella prompts' dvs. aha, ok, mmm osv. för att få respondenten att utveckla svaren. Jag var också noga med att låta respondenten prata ut och använde tystnad som verktyg (Leech).

Det är viktigt att inte utgöra någon slags hot för de tillfrågades arbetsroll i förhållande till kommunen. Vid första kontakten via mail förklarade jag tydligt för respondenten att jag var student inte journalist eller dylikt. Innan intervjuerna redogjorde jag dessutom för målet med undersökningen och intervjuerna, att de var konfidentiella och endast skulle användas akademiskt.

Ordningen på frågorna i semistrukturerade intervjuer kan likt i enkätstudier ge en effekt på svaren. Dock tog jag ringa hänsyn angående frågeordningen vid utformningen av intervjumallen, då jag tillämpade en organisk intervjuteknik. Ordningen på frågorna anpassades istället efter intervjusituationen, så att respondenten lättare kunde fördjupa sina tankegångar. Jag försökte simulera ett samtal istället för en utfrågning. Att respondenten då kunnat tala friare

överväger förhoppningsvis eventuella konsekvenser av frågeföljden. Vidare har frågorna inte varit konfrontativa och respondenterna har varit i sin yrkesroll. P.g.a. detta hoppas jag att ordningseffekten varit så liten som möjligt.

Trost (s.65) poängterar också vikten av val av plats för intervjun, så få avbrott som möjligt, undvika störande ljud och få den intervjuade att känna sig bekväm och trygg. Av detta och av praktiska skäl valde jag att förlägga samtliga intervjuer på respondenternas arbetsplats (förutom en som gjordes via telefon pga. respondentens önskan). På så sätt var det lättare att fokusera på vad som sades, då störande element så gott som möjligt sänkades.

Urvalet visade sig vålla mindre problem. Jag ville ha mellan 3-5 respondenter för båda grupperna och det samstämde precis med det antal organisationer som finns i kommunen. Mer om det nedan.

Val av respondenter, reabilitet, validitet och min förförståelse

Efter det att jag bestämt vilken metod jag skulle använda mig av började sökandet av intervjupersoner, eller snarare vilka organisationer som kunde ställa upp med personal för intervjuer. Urvalskravet var att organisationernas huvudsakliga mål var att förbättra situationen för de hemlösa respektive näringslivet. Vidare skulle respondenten vara kompetent att svara på frågor angående kontakten med kommunen. Det visade sig vara enkelt att välja organisationer, då det fanns ett begränsat utbud. Resultatet blev att alla tre organisationer som jobbar med hemlöshet intervjuades och de fyra största småföretagarorganisationerna. Den person i intresseorganisationen som hade mest kontakt med kommunen valdes ut som respondent.

Trots utmaningarna med den intervjubaserade metoden, diskuterat ovan, så har relativt konsistenta svar uppnåtts vid intervjuerna. Respondenterna i de två grupperna svarade likartat på nyckelfrågorna rörande sin subjektiva roll och påverkan på kommunens beslut. Med en metod som betonar de intervjuades subjektiva upplevelser är frågan om reabilitetsgrad oundviklig. Jag tror och hoppas dock att valen av respondenter och analysen av deras svar gör det möjligt att dra vissa generella konklusioner om organisationernas påverkan, inflytande och makt, när de interagerar med kommunen.

Min åsikt och förförståelse av governance är att det kan leda till en ökad kunskapsresurs och effektivare politiska beslut. Jag tror att erfarenhet av t ex hemlöset och eget företagande leder till kunskap och förståelse för målgruppens behov, vilket kan leda till bättre politiska beslut. Samtidigt tror jag att lokalpolitiker generellt sett har låg personlig såväl som arbetsrelaterad erfarenhet av exempelvis hemlöshet eller näringslivsproblem. Jag tror, att om berörda målgrupper inkluderas i beslut och de kommunala beslutsfattarna samtidigt behåller fokus på allmänhetens bästa, så finns möjligheter för kloka beslut.

RESULTATREDOVISNING OCH JÄMFÖRELSE

Här under presenteras och jämförs de olika intresseorganisationers upplevda påverkan på de stadierna i policyprocessen. Resultaten redovisas i tre delar uppdelade efter var i policykedjan inflytandet sker, agendafasen, beslutsfasen och implementering och feedback. Under varje rubrik presenteras först småföretagarorganisationernas bild, sedan de hemlösa organisationer och till sist avslutas styckena med en kort jämförelse av de två målgruppernas organisationers uppfattningar.

Agendan

Två utav de fyra småföretagarorganisationerna ingår i en nykomponerad samarbetsförening med kommunen. De andra två agerar självständigt. När det gäller de som ingår i samarbetsföreningen, så har de stor möjlighet att påverka agendan. Det hålls månatliga möten där parterna kan föra upp sina frågor på agendan. I föreningens styrelse sitter tre inflytelserika förvaltningsmedlemmar, näringslivsdirektören, stadsträdgårdsmästaren och kulturchefen. Många frågor som kommer upp till diskussion baseras på undersökningar, so är finansierade av den som anser sig mest berörd av frågan, ömsom företagsorganisationer ömsom kommunen. Att göra en undersökning blir då en bra väg in för att uppmärksamma ett ämne. Man upplevde att parterna förr stridit mot varandra men att relationen nu förändrats till "samarbete, samarbete, samarbete". Det råder ett "fritt flöde av idéer", "styrelsen är tight" och man ringer varandra mellan möten för att diskutera lösningar och nya idéer. Organisationerna är inte alltid nöjda med resultatet men anser att man kan ha en positiv dialog och kan föra fram sina ärenden på agendan.

De två fristående organisationerna anser sig båda ha möjlighet till agendapåverkan. Främst den större av dem har en mycket aktiv politik. Den har en imponerande bredd i sitt kontaktnät och agendasättande. Organisationens procedur för att sätta en större fråga på agendan är att dess ordförande ringer runt till relevanta beslutstagare. Han kontakter kommunstyrelsens ordförande, oppositionen och den högsta relevanta tjänstemanen. Oppositionen kontaktas för att visa sitt politiska oberoende och verka för långsiktigt hållbara lösningar. Att komma i kontakt med de uppräknade har "aldrig varit ett problem". Samarbete är det som gäller. Ögonen hålls öppna och man tipsar varandra om idéer och lösningar. Det är "bara positivs grejer". Man uppmärksammar även ofta de högre tjänstemännen om mindre frågor som t ex behov av en orienteringsskylt på ett industriområde. Agendapåverkan fungerar lika bra inom alla politikområden.

Den mindre organisationen anser sig också kunna lyfta frågor. Man kommunicerar med högre tjänstemän som "respekterar" organisationen och tar deras agenda seriöst. Det gäller allt från strukturella problem till att laga mindre asfaltshåll på industriområden.

Den största hemlöshetsorganisationen upplever att deras agendapåverkan är försumbar. De upplever att kommunen är ointresserad av att lyssna och ta till sig deras förslag, kunskap, värdsbild och idéer till förändring. Man kan jämföra deras upplevda påverkan på agendan med deras påverkan på det lokala vädret. Detta trots att kommunen och den större av organisationerna har ett mångårigt samarbete och träffas ungefär varannan månad. Kommunen upplevs lyssna artigt men utan att vilja ta tillvara på vad som sägs. Symptomatiskt för relationen var att inbjudna kommunrepresentanter inte var intresserade av att närvara vid ett seminarium om lösningar på hemlöshet som arrangerades av organisationen.

Den minsta och nyaste hemlöshetsorganisationen upplever en liknande situation. Deras idéer påminner om den större organisationen och det uppskattas inte av kommunen. Ett seminarium anordnat av kommunen upplevdes vara en monolog ej en dialog. Eventuellt symboliskt för kommunens syn på deras möjlighet för inflytande på agendan, var en föredragshållares konstaterade "det blir så ibland att frivilliga organisationer står där med ett stort hjärta men ingen hjärna och kommunen står på andra sidan med en stor hjärna utan hjärta".

Den tredje organisationen, kommunens favorit, anser sig inte verka politiskt. De gör inga försök att påverka politiker eller tjänstemän. Deras mål verkar vara att mer eller mindre assimilera sig med kommunens politik. De fokuserar endast på individuella lösningar för de hemlösa och önskar inte påverka övergripande strategier. Man arbetar utifrån kommunens premisser och både innan och efter en stor förändring av hemlöshetsstrategin var man mycket nöjd. Något som påminner om att ge både domaren och den som blivit oskyldigt dömd rätt. Utan att vilja verka för någon förändring anser de sig dock ha en mycket bra dialog med socialförvaltningens chef.

Maktens andra ansikte vänder ansiktet mot småföretagarna och bort från de hemlösa. Småföretagarna har både fler formella tillfällen och informella möjligheter att lyfta upp frågor på agendan. Medan de sistnämnda tillsammans med kommunen sätter agendan och upplever att deras kommunikation och inflytande upplevs som något positivt, ser sig två av hemlöshetsorganisationerna sig som kommunala persona non grata och den tredje har inga ambitioner om agendasättande. När det gäller maktens tredje ansikte upplevs det att kommun och näringsliv lever i samma värld, medan hemlöshetsorganisationernas budskap inte hörs.

Hitta, väga och välja lösning

Vad som är bra för oss är bra för kommunen! Ungefär så sammanfattar alla företagens organisationer relationen mellan dem och kommunen. Det ges och tags när beslut ska formuleras. De två organisationerna, som är med i det kommunala samarbetsorganet, upplever att de är med i hela policyprocessen och kan påverka lösningsval. Detta främst genom att visa på

beslutskonsekvenser som politiker eventuellt missat. Man deltar alltså i allt från beredande till beslut. De upplever att processen präglas av ett "givande och tagande". Det finns en uppsjö av problem som man nu tar tag i och tillsammans arbetar man för en lösning.

Den större fristående organisationen ser också att processen präglas av ett givande och tagande och av öppen kommunikation. Kommunen upplevs som lösningsorienterad och som bra lyssnare. En fråga som lyfts kan studsa fram och tillbaka mellan organisationen, tjänstemän och politiker. Man lyfter gärna på luren under hela policyvalsprocessen och ställer frågor som "hur tänkte du där" och "hur löser vi detta". Det finns inga ideologiska skiljelinjer. Alla har samma fokus på lösningar även om politikerna anses vara "fega" och titta väl mycket fram mot nästa val, speciellt i känsliga frågor. Organisationens policypåverkan är störst då känsliga ämnen, såsom invandrare inte berörs. Här anses politikernas vilja att röstmaximera ha stor inflytande på besluten.

Den mindre organisationen är nöjd med att kunna visa alternativa lösningar och påverka genom att visa kommunen att de kan lösa problem på sätt som kommunen anser mindre önskade. På så sätt sätts det press på beslutsfattarna vid policyval.

Småföretagarorganisationerna upplever att de har inflytelse och kan bidra med konstruktiva idéer i beslutsfasen. De har en förståelse för att kommunen måste tänka på helhetsbilden och att beslut som rör vissa geografiska områden eller sektorer har spill-over effekt på andra. Inflytandet anses störst, när känsliga ämnen som t ex invandrare ej berörs.

Hela kommunens policyprocesskedja i hemlöshetsfrågor är stängd. Det vill säga, att organisationerna inte deltar vid beslut eller känner till de lösningar, alternativ och dess effekter som kommunen överväger. För alla tre hemlöshetsorganisationerna är politiker och högre tjänstemäns beslutsprocess en stängd låda. För de två, som skulle vilja påverka val och strategier, beskrivs inflytandet som "minimalt". Man upplever att kommunen anser sig "veta bäst", "helst velat att vi inte fanns" och att organisationerna uppfattas både som "något katten dragit in" och "en sten i skon". Alla beslut anses tas utan governanceinslag av socialförvaltningens ledningsgrupp. De "styr och ställer" eventuellt påhejade av "okunniga" politiker. Den tredje organisationen säger sig, som nämnts ovan, inte vilja påverka kommunens beslut. Om det är för att de anser kommunens policy korrekta eller ej gick inte att få svar på. Medan inflytandet över de högre beslutsfattarna saknas finns det dock flexibilitet på gatuplan och organisationerna har ett hyfsat till mycket bra samarbete med socialsekreterare, när det handlar om de enskilda hemlösa. Speciellt den tredje organisationen har ett mycket nära och tätt informellt samarbete med socialsekreterare som ofta tittar in hos organisationen under deras lunchpaus för att lösa enskilda hemlösas problem. Kontakt med socialförvaltningens ledningsgrupp har två utav organisationerna kvartalsvis.

Ett exempel på den klassiska top-down modellen som genomsyrar kommunens och CSOs relation är skeendet när kommunen totalt omorganiserade sin hemlöshetsstrategi. Den större organisationen, som 'samarbetat' med kommunen under flera år, fick på ett möte cirka ett halvår innan omläggningen antytt att något var på gång. Sedan ingen ytterligare information tills de fick ett telefonsamtal, då socialdirektören inbjöd ordföranden för hemlöshetsorganisationen till en presskonferens. Samtalet skedde samma dag som konferensen gick av stapeln och under samtalets gång ville inte socialdirektören avslöja vad som skulle offentliggöras. Tilläggas kan att hemlöshetsorganisationen för ett antal år sedan hade ett seminarium där ledande forskare i hemlöshet var närvarande. Där presenterades och promoverades samma filosofi som kommunen nu presenterat som lösning av hemlöshetsproblemet. Kommunens representanter dök dock inte upp på seminariet. Kommunen menar idag att den nya hemlöshetsstrategin enbart är deras idé baserad på vetenskap och står i kontrast till den större organisationens destruktiva idéer.

Vid val av lösningar, maktens första ansikte, upplever företagarnas organisationer att de spelar en inflytelserik, positiv och konstruktiv roll. De känner att alla involverade strävar efter samma mål och att lösningarna som de och kommunen har samma "tänk". Genom att tillföra information och konsekvensanalyser kan de lyfta beslutsfattarnas blick och genomföra effektiva policys. De har alla relativt tät kontakt med inflytelserika kommunrepresentanter och är ofta involverade i hela beslutsprocessen. Hemlöshetsorganisationerna upplever sig inte ha inflytande på beslutsprocessen. De får inte vara med vid något steg i policyprocessen och upplever att deras kunskap och idéer inte anses kunna tillföra något. Logiskt nog har organisationerna förhållandevis lite kontakt med beslutsfattare både formellt och informellt.

Implementering och feedback

Alla företagsorganisationer är i kontinuerlig kontakt med representanter för kommunen och kan således antingen på eget initiativ eller på förfrågan ge feedback om policys resultat. Vid implementeringen håller man sig utanför. Företagarnas organisationer sysslar inte med implementering. De representerar sina medlemmars intressen men har ingen implementeringskapacitet inom organisationen. I kontrast representerar de hemlösas organisationer sig 'själva' och sysslar främst med implementering.

Hemlöshetsorganisationernas feedback ignoreras av kommunen. Skäl till detta framgår under förra rubriken. Vid implementeringen av kommunens nya hemlöshetsstrategi hölls organisationerna utanför. En av organisationerna erbjöd sig vara med vid den nya strategins implementering men kommunen svarade med tystnad och tog ensamt hand om verkställandet.

SLUTSATS

Undersökningens resultat bekräftar hypotesen att advantagedgruppens organisationer har mer inflytande än dependentgruppens dito på kommunens policyprocess. Resultatet är enstydligt och visar, sett ur governanceperspektiv, en bild med väsentliga skillnader. Från början till slutet på policyprocessen och sett utifrån samtliga maktens tre ansikten har advantagedgruppens representanter ett positivt intryck av möjligheten för inflytande, medan dependentgruppens representanter anser sig ha minimal påverkan. Kommunen behandlar advantagedgruppen som sin jämlike, vilket leder till governaceliknande styrarrangemang. Samtidigt har kommunen ett von-oben perspektiv gentemot de hemlösa, vilket resulterar i top-down styre.

Samtidigt som hypotesen styrkts kan resultatets validitet på många grunder ifrågasättas. Det är inte nödvändigtvis gruppernas sociala 'ställning' som har resulterat i olika relationer till kommunen. Det finns en mångfald av icke undersökta faktorer som kan påverka styrelseform. Mer om andra möjliga förklaringar nedan. Nu först en sammanfattande jämförelse.

Governacelikheterna är få och skillnaderna många mellan advantaged- och dependentsorganisationernas intryck av inflytande. I policyfasens första skede, agendasättandet (maktens andra ansikte) har småföretagarna möjlighet att påverka agendan högt upp i hierarkin både hos politiker och tjänstemän. Kontaktytorna är bra, både formellt och informellt. Hemlöshetsorganisationerna pratar kvartalsvis med höga tjänstemän och upplever i kontrast ett minimalt inflytande. Bristande kommunal respons har lett till att informella kontakter och ambitionen att påverka agendan saknas.

Vid maktens första ansikte, val av lösningar, upplever småföretagsorganisationerna att relationen präglas utav konstruktiv dialog och ett lösningsorienterat synsätt. Det är ett "givande och tagande" och betoning på samarbete. Förhållandet upplevs som ett win-win projekt. När det gäller val av policies, målas det nästan upp en bild av totalt samförstånd och avsaknad på sociala konflikter. Man delar liknande idéer om människans natur, kommunala visioner och vilka bördor som ska bäras av vem. När det inte blir som företagarna vill, är det pga. politikernas bristande kompetens, oförstånd eller önskan att bli omvalda. Hemlöshetsorganisationerna upplever motsatt att de är oönskade vid beslutsbordet, alternativt har organisationen inget intresse att påverka. Det upplevs att kommunen vet bäst och att man inte ska trampa in på deras revir. Man har minimalt medinflytande på utarbetande och val av policies.

Gällande maktens tredje ansikte, småföretagarna och kommunen är redan överens om verklighetsbild och lösningsidéer osv., detta mens hemlöshetsorganisationerna antingen inte lyckas eller inte vill kommunicera sina idéer och problemformuleringar till kommunen. Det är vad som pågår just nu, men faktumet att småföretagarnas organisationer välkomnas till

policyprocessen med öppna armar, medan de hemlösas organisationer inte har en plats i policyprocessen, kan ge långa efterdyningar och befästa framtida maktförhållandena. Långt efter att policyprocesser avslutats och konkreta besluts tagits sprids dess effekter likt ringar på vatten. En konsekvens av sociala målgruppers olika roller i policyprocessen, som betonas i Ingram och Schneiders teori, är framtida deltagandemönster, både i positiv och negativ bemärkelse. Småföretagsorganisationerna upplever exempelvis att de involveras i policyprocessen, att deras åsikter värdesätts samt att det tas bra beslut medan hemlöshetsorganisationerna har mottasatt upplevelse. Denna upplevelse påverkar målgruppernas framtida politiska deltagande, vilket senare får konsekvens för nya beslut. En spiral för deltagande skapas och spinner vidare. "Policy design formar målgruppers förväntningar och skickar implicita meddelande om hur viktiga deras problem är...och om deras deltagande kan förmodas vara effektivt" (Schneider & Ingram s.96). Det vill säga att policys skapar verklighetsuppfattningar hos olika målgrupper. Vad som målgrupper anser rätt, rimligt och möjligt, kan vara ett policyarv. På så sätt internaliseras makt och den osynliga kraften i maktens tredje ansikte verkar. Småföretagarnas organisationer motiveras till att söka mer inflytande, medan motsatt gäller de hemlösas organisationer. John Gaventa beskriver förträffligt i sin bok, (Power and Powerlessness: Quiescence & Rebellion in an Appalachian Valley, s. 17) , hur tidigare maktförhållanden kan internaliseras, vilket leder till att ojämlikhet och 'orättvisor' består.

"En känsla av maktlöshet kan manifesteras sig som omfattande fatalism, självnedvärdering eller onödig apati angående sin situation ... Känslan av maktlöshet kan också leda till en ökad mottaglighet för internalisering av de värderingar, övertygelser, eller spelregler de maktfulla förordar, detta som en anpassning- dvs. som ett sätt att fly den subjektiva känslan av maktlöshet, om inte dess objektiva tillstånd."

Vid feedback upplever småföretagarna att den tas emot och tänks igenom, medan hemlöshetsorganisationerna upplever att de ignoreras.

Ingram och Schneiders socialkonstruktionistiska perspektiv skulle förklara de upplevda skillnaderna, men det kan också vara andra faktorer som lett till dagens situation. Kanske är det inte kommunens syn på dependentgruppen i sig utan tjänstemänens och politikerns syn på sin samhällsroll och kommunens traditionella ansvar som lett till top-down styret. En respondent fick förklarat av en tjänsteman att de inte trodde på privata lösningar, då de stred mot tjänstemannens vänsterideologi. Form ansågs viktigare än innehåll.

Medan tjänstemannakåren upplevs vänster, styrs kommunen av fyrklövern. Den har under sitt nuvarande styre, enligt min subjektiva åsikt, ideologiskt sett föredragit att profilera sig

på näringslivsvisoner och nedprioritera sociala frågor. Eventuellt skulle partier med mer socialprofil agera annorlunda. Tveksamt men möjligheten finns.

Hemlöshetsfrågan i motsatts till nyföretagandedebatten, har även varit ett slag om verkligheten. För ett antal år sedan var kommunens hållning den att det inte fanns några hemlösa. In kom en frivillighetsorganisation och bevisade det motsatta. Detta verkar ha lett till dåligt samvete och generell bitterhet hos de tjänstemän som fått se sig upplysta och omkörda av en `konkurrent`. Det kan ha påverkat governanceviljan.

En besläktad faktor kan vara avundsjuka på frivillighetsorganisationernas bra rykte och kommunens misslyckande. Kommunen har höga hemlösetal i förhållande till andra kommuner i samma storleksordning, vilket skulle kunna indikera att kommunens strategi har varit suboptimal. Att hemlöshetsorganisationer övertrumfar och trampar in på tjänstemäns revir kan ha lett till avundsjuka och personligt groll, vilket minskat möjligheterna för governance.

Då det har saknats dialog och samstämmighet kring verklighetenuppfattning mellan kommun och två utav tre hemlöshetsorganisationer är det ett svårt utgångsläge. Den historiska relationen kan ha lett till en negativa governancespiral. Det kan finnas element av tävlan i relationen och socialförvaltningen, liksom flerfallet institutioner, vill förmodligen inte minska sitt verksamhetsområde, personalstyrka eller avveckla sig själv.

En förklaring till skillnader i styre kan vara att näringslivsfrågor är komplexare, föränderligare och kräver mer samordning av fler aktörer än hemlöshetsfrågor. Själva problemen och inte målgruppen kan vara orsaken till kommunens styrelseval.

Enligt min demokratiuppfattning är det positivt att småföretagarna upplever en möjlighet för inflytande och beklämmande att motsatt gäller hemlöshetsorganisationerna. Mahatma Gandhi menade att en nations storhet kan bedömas på hur den behandlar de svagaste medlemmarna. Jag tror att mera governance inom hemlöshet skulle kunna förbättra situationen för målgruppen och leda till mer hållbara, kloka och värdiga policys. Tyvärr visar uppsatsen att governancevågen ännu inte sköljt in över hemlöshetens politikområde.

LITTERATURFÖRTECKNING

- (u.d.). Hämtat från www.worldbank.org/:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20101499~menuPK:244752~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html> den 3 10 2013
- Adam, S., & Kriesi, H. (2007). The Network Approach. i P. Sabatier (Red.), *Theories of the Policy Process* (ss. 129-154). Westview Press.
- Baumgartner, F. (2009). www.unc.edu=University of Carolina at Chapel Hill. Hämtat från http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/POLI065_Fall09/Baumgartner_UNCPubPol_Oct_2_2009.pdf den 10 Oktober 2013
- Clay, E. J., & Shaffer, B.B. (1986). *Room for Manoeuvre, An Explanation of Public Policy*. London: Heineman.
- Dahl, R. (2005). *Who Governs? Democracy and Power in an American City, 2nd edition*. New Haven & London: Yale University Press.
- Dür, A., & Bièvre, D. (2007). The Question of Interest Group Influence. *Journal of Public Policy*, 27(1), ss. 1-12.
- Fung, A. (2003). Association and democracy: Between Theories, Hopes, and Realities. *Annual Review of Sociology*, 29, 515-539.
- Gaventa, J. (1982). *Power and Powerlessness: Quiescence & Rebellion in an Appalachian Valley*. Champaign, Illinois: University of Illinois Press.
- Hudson, J., & Lowe, S. (2009). *Understanding the Policy Process: Analysing Welfare Policy and Practice (Understanding Welfare: Social Issues, Policy and Practice Series)*. Bristol: Policy Press.
- Kvale, S. (2007). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Leech, B. (2002). Asking questions: techniques for semistructured interviews. *Political Science & Politics*, 35(4), 665-668.
- Lukes, S. (2004). *Maktens Ansikten*. Göteborg: Daidalos AB.
- Lundquist, L. (2011). *Flocken i massamhället : den politiska ordningens villkor och uttryck*. Lund: Arkiv förlag/A-Z förlag.
- Montin, S., & Hedlund, G. (2009). *Governance på Svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Pierre, J. (2009). Tre Myter om Governance. i S. Montin, & Hedlund, G, *Governance på Svenska* (s. 40). Stockholm: Santérus Academic Press.

- Rhodes. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead: Open University Press.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for politics and Policy. *American Political Science Review*, 87(2), 334-347.
- Schneider, A., Ingram, H, & Deleon, P. (2007). i P. Sabatier (Red.), *Theories Of The Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Stubbegaard, Y. (u.d.). Hämtat från
www.svet.lu.se/uploads/kurser/vt2011/resurser/vt2011_STVN03_yst_2.pdf den 25 10 2013
- Stubbegaard, Y. (u.d.). Hämtat från
www.svet.lu.se/uploads/kurser/vt2011/resurser/vt2011_STVN03_yst_2.pdf
- Tallberg, J; Beach, D; Naurin, D; Tiilikainen, T;. (2011). *Makten i Europa, Demokratirådets rapport 2011*. Demokratirådet.
- Trost, J. (2010). *Kvalitativa intervjuer* (4 uppl.). Lund: Studentlitteratur AB.
- Yin, R. (2007). *Fallstudier: design och genomförande*. Solna: Liber.