

I samtal med medborgaren

en normativ analys av Malmö stads stadskontors
kommunikationsavdelning och Gatukontorets dialogarbete

Oskar Kindberg
Alfred Tilly

Abstract

Deliberativ demokrati presenteras som en potentiell lösning på de sjukdomssymptom den västerländska representativa demokratin diagnostiserats med. Minskat valdeltagande och i förlängningen ett minskat förtroende för våra politiska institutioner menar förespråkarna för deliberativ demokrati kan botas med hjälp av samtal.

Studien gällande Malmö stads arbete med medborgardialoger är normativ. Vi utreder hur deliberativa medborgardialoger bör se ut, hur förvaltningar inom Malmö stad utformat sina medborgardialoger samt hur de bör utforma sina medborgardialoger för att bättre anpassa dem till ett deliberativt demokratiskt ideal. Genom intervjuer med tjänstepersoner på olika förvaltningar, granskning av styrdokument samt tidigare utvärderingar av kommunens medborgardialoger besvarar vi de två senare frågorna. Både Malmöinitiativet och Malmöpanelen uppvisade brister relativt det deliberativa idealet medan Gatukontorets dialogstrategi ligger nära detta ideal. Vi presenterar även ett antal förslag på hur dessa tre modeller för medborgerligt deltagande kan förändras för att kunna dra fördel av de möjliga positiva effekter deliberativ demokrati anses skapa.

Nyckelord: demokrati, deliberativ demokrati, medborgardialog, mini-publics, Malmö stad

Antal ord: 9348

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
2	Syfte och frågeställning	2
3	Metod	3
3.1	Normativ metod	3
3.2	Kvalitativ intervjumetod	4
4	Teori	6
4.1	Demokrati	6
4.2	Deliberativ demokrati	7
4.3	Deliberativ demokrati – kategorisering av processer	9
4.3.1	Deliberation	9
4.3.2	Demokrati	9
4.3.3	Beredande samtalsdemokrati	10
4.3.4	Beslutande elitdiskussion	10
4.3.5	Beslutande samtalsdemokrati	11
4.4	Deliberative Mini-public	11
4.5	Fishkins deliberativa kriterier	12
5	Resultat	14
5.1	Malmö stads stadskontor	14
5.1.1	Malmöpanelen	15
5.1.2	Malmöinitiativet	15
5.1.3	Kopplingen mellan Malmöpanelen och Malmöinitiativet	16
5.2	Gatukontorets dialogstrategi	17
6	Analys	20
6.1	Mini-Publics	20
6.1.1	Malmöpanelen	20
6.1.2	Malmöinitiativet	20
6.1.3	Gatukontorets dialogstrategi	21
6.2	Deliberativa processkriterier	21
6.2.1	Malmöpanelen	21
6.2.2	Malmöinitiativet	22

6.2.3	Gatukontorets dialogstrategi	23
6.3	Demokratiska processkriterier	23
6.3.1	Malmöpanelen.....	23
6.3.2	Malmöinitiativet.....	24
6.3.3	Gatukontorets dialogstrategi	24
6.4	Kategorisering av medborgardialoger.....	24
6.4.1	Malmöpanelen.....	24
6.4.2	Malmöinitiativet.....	25
6.4.3	Gatukontorets dialogstrategi	25
6.5	Konstruktiva lösningar.....	25
6.5.1	Malmöpanelen.....	25
6.5.2	Malmöinitiativet.....	26
6.5.3	Gatukontorets dialogstrategi	26
7	Vidare forskning.....	27
	Referenser	28
	Bilaga: Intervjumanual.....	30

1 Inledning

Världens representativa demokratier genomgår en identitetskris. Vi ser runt om i världen ett fallande valdeltagande och en allt större misstro mot våra politiska institutioner. Även här i Sverige syns symptom på detta. På samtliga politiska nivåer, oavsett om det gäller kommunala eller nationella politiska institutioner, ser vi en rörelse mot just ett minskat förtroende. Politiker och forskare försöker på olika sätt förklara detta samt utstaka en väg framåt och vissa menar att deliberativ demokrati är en av de möjliga lösningarna.

Deliberativ demokrati bygger på en kritik riktad mot den representativa demokratin där medborgarna på grund av deras roll som brukare i förhållande till välfärdsstatens tjänster agerar efter ett rationellt självintresse. Detta skapar en situation där medborgare inte behöver ta del av den demokratiska processen för att få ta del av dess förtjänster och därför inte gör det. Förespråkarna för deliberativ demokrati menar att detta är ett bristfälligt analysverktyg för att förstå motiveringen till politiskt engagemang från civilsamhället. De menar istället att genom att aktivt arbeta för att medborgarna ska vara en del av den demokratiska beslutsprocessen kan det ”allmänna bästa” återigen bli en faktor befolkningen väljer att ta hänsyn till (Svensson 2008, s. 4–5). I Sverige har det genomförts två stycken demokratiutredningar. Den första lanserades år 2000 och den andra 2016, efter att ha initierats 2014. Båda dessa lyfter upp deliberativa metoder som ett önskvärt verktyg för att öka förtroendet för staten och politiken (SOU 2000:1, s. 22–23). Sedan dess har man kunnat observera exempel på detta även på kommunal nivå. Flera olika kommuner använder sig idag av ansatser till deliberativa metoder där det vanligaste är att möjliggöra medborgarförslag. Ett exempel i vår närhet på dessa deliberativa ansatser är Helsingborgs kommun som år 2003 genomförde ett projekt där de startade ett antal olika medborgarkommittéer som skulle ta tillvara på medborgarnas önskningsar och involvera dem mer i den demokratiska policyprocessen (Svensson 2008, s. 1). Även Malmö stad har ett uttalat mål att arbeta för ett ökat förtroende och deltagande genom medborgardialog (Åström & Sedelius 2010, s. 3) vilket ska vara ett av fokuset för vår uppsats.

Malmö stad och i synnerhet kommunikationsavdelningen på stadskontoret jobbar på ett par olika sätt med medborgerligt deltagande i politiken. Förutom möjligheten att rösta i valen eller engagera sig i en förening eller ett parti erbjuds medborgarna utrymme att säga sitt om politiska frågor på två sätt. Det ena är den så kallade Malmöpanelen som består av ett representativt urval av Malmöbor som får uttala sig om frågor som nämnderna behandlar och det andra är Malmöinitiativet som är en “förslagslåda” dit personer oavsett om de bor i Malmö eller inte kan skicka in förslag och skriva under eller diskutera andras förslag på frågor som berör dem. När ett förslag fått 100 underskrifter skickas det till ansvarig nämnd för utredning. Vidare så arbetar Gatukontoret med olika typer av dialog, allt ifrån rena informationsärenden till medbestämmande tillsammans med medborgarna.

2 Syfte och frågeställning

Vår uppsats utgår från ett försök att undersöka de teoretiska ansatserna som lyfts fram gällande deliberativ demokrati, de två förvaltningarnas arbete med att inkludera medborgarna i det vardagliga politiska arbetet och resonera kring de möjliga förändringar som förvaltningarna bör göra för att leva upp till de kriterier som ställs upp inom de deliberativa demokratiidealen och det innehåll som en deliberativ medborgardialog bör inneha.

Vi ska med hjälp av demokratiska mekanismer och “deliberative mini publics” söka reda på den normativa idealtypen av deliberativ demokrati och mer specifikt deliberativa besluts- och icke-beslutsprocesser. Dessa jämför vi slutligen med Malmö stads arbete med den demokratiska innovationen medborgardialog samt deras form av medborgarförslag utifrån intervjuer vi genomfört med tjänstepersoner samt utifrån Malmö stads egna styrdokument.

För att fånga in uppsatsens syfte har vi konstruerat tre frågeställningar. Två av dem är av normativ karaktär medan den tredje är empirisk. Den första normativa frågeställningen vi behöver besvara är *Hur bör modeller för medborgerligt deltagande utformas utifrån deliberativa demokratiteorier?* efter denna kommer vi besvara den empiriska frågeställningen gällande *Hur har Gatukontoret och kommunikationsavdelningen på Malmö stads stadskontor utformat sina modeller för medborgerligt deltagande?* och slutligen besvaras frågan *Hur bör Gatukontoret och kommunikationsavdelningen på Malmö stads stadskontor utforma sina modeller för medborgerligt deltagande utifrån deliberativa demokratiteorier?*

Till att börja med kommer vi reda ut de teoretiska begreppen demokrati, deliberativ demokrati och “mini public”. Därefter ska vi applicera dessa på det empiriska materialet vi samlat in genom intervjuerna och genom det besvara våra två inledande frågeställningar. Slutligen ska vi göra ett försök att förflytta Malmö stads arbete närmre dessa deliberativa ideal, emellertid fortfarande inom ramen för den representativa demokratin, för att komma närmare de deliberativa idealmodellerna.

Vi har valt att avgränsa oss till Gatukontoret dialogstrategi och kommunikationsavdelningen på stadskontoret i Malmö stads två projekt Malmöpanelen och Malmöinitiativet av ett flertal anledningar. Malmö stads snåriga och i många fall bristfälliga arbete med medborgerligt deltagande satte oss i en situation där vi inte hade praktisk möjlighet att kartlägga Malmö stad som en enhetlig aktör. Malmö stads olika nämnder och kontor arbetar på väldigt olika sätt och med olika förståelse kring fenomenet medborgardialog. Detta kombinerat med uppsatsens snäva tidsram har placerat oss i en situation där vi menar att vi inte kan ha ambitionen att beskriva hela Malmö stads arbete utan har istället valt att fokusera på de personer och institutioner som vi under urvalet av undersökningsenheter haft lättast att komma i kontakt med.

3 Metod

För att besvara våra frågeställningar och utröna vad vart och ett av ovanstående begrepp innebär och inte minst begreppet deliberativ demokrati behöver vi ta avstamp i väl beprövade metoder. Till att börja med kommer vi använda oss av en normativ metodologi. Vi tar därför initialt utgångspunkt i vad som ska, i brist på bättre ord, "rättfärdigas". I vårt fall är detta *vad* den deliberativa demokratin. Fortsatt behöver vi sedan föra en argumentation där vi för fram de ståndpunkterna som vi anser rättfärdigar den deliberativa demokratin, detta är metodens *hur* och slutligen behöver vi besvara inför *vem* som användandet av deliberativa metoder ska rättfärdigas – medborgarna (Badersten 2006, s. 33–34).

3.1 Normativ metod

Inom den normativa analysen finns det ett antal olika verktyg att ta till. Vi kommer att dels göra en normativ begreppsanalys vilket betyder att vi genom att väga olika definitioner mot varandra komma fram till den enskilda definitionen som vi anser bäst speglar vad en deliberativ demokrati är (Badersten 2006, s. 43). Begreppsanalysen tar sin utgångspunkt i "begreppstriangeln" där ett begrepp är resultatet av en term och ett objekt (Badersten 2006, s. 85). För att termen deliberativ demokrati ska uppfattas som ett begrepp med en viss innebörd måste det därför också kopplas till en faktisk företeelse (Badersten 2006, s. 84). Därefter utför vi vad Badersten kallar för "normativ analys i egentlig mening" (2006, s. 47) där vi utifrån den bestämda värdegrunden rättfärdigar det särskilda handlandet som deliberativ demokrati innebär. Den värdegrund som vi utgår ifrån kommer också att placeras under lupp och utsättas för kritisk prövning. Att göra så är en central del av den normativa metoden eftersom värdeord på grund av olika skäl kan tolkas radikalt annorlunda från varandra. Ett exempel på varför och när den problematiken kan uppstå är att man inte delar vilken betydelse som knyts till värdegrunden. Därför kommer vi behöva utarbeta och använda oss av flera tydligt preciserade värden (Badersten 2006, s. 35). Att tydligt precisera ingångsvärden ger analysen en högre intern giltighet eftersom den då utifrån nämnda är reproducerbar och kan ses som intersubjektiv (Badersten 2006, s. 73). Gällande precision utgår den normativa metoden ifrån att ett begrepp kan vara antingen entydigt eller mångtydigt, klart eller vagt. Deliberativ demokrati är som många andra ett begrepp som forskare med lätthet kan knyta flera olika innebörder och utfall till, även om det i viss mån går att diskriminera en stor del värden som inte har med deliberativ demokrati att göra, det gör vårt begrepp till både mångtydigt och vagt (2006, s. 85) vilket vi avser att undvika. Ett annat

exempel på varför problematiken kan uppstå är för att läsaren eller de som ska ha förståelse för vad begreppet innebär befinner sig på olika nivåer av abstraktionsstegen. I toppen av abstraktionsstegen är begreppsomfång och i botten av den begreppsinnehåll (Badersten 2006, s. 87). Den logiska slutledningen här är att desto fler värden och betydelser deliberativ demokrati tillskrivs, alltså desto fler saker som måste vara uppfyllda av innehållet för att något ska få kallas för deliberativ demokrati, desto smalare blir omfånget. Att förflytta sig nedför abstraktionsstegen och fylla ett begrepp med ett tydligare innehåll och kriterier att fylla leder därför till att analysen får en ökad precision (2006, s. 89). Att göra denna förflyttning och klarare definiera vad deliberativ demokrati har för innehåll är en viktig del av den normativa analysen eftersom vi avser att dra paralleller till hur de tidigare nämnda förvaltningarna arbetar med deliberativa metoder i sitt dagliga arbete men också för att det skänker oss en lösning på intersubjektivitet problemet (2006, s. 90).

3.2 Kvalitativ intervjumetod

En normativ analys av det här slaget kan med fördel kombineras med en empirisk analys (Badersten 2006, s. 37). Den normativa analysen ger oss som bekant ett svar på vad begreppet deliberativ demokrati bör innehålla och avgränsas till just för att få kallas för sitt namn medan den empiriska analysen ger oss svaret på huruvida förvaltningarna använder sig av deliberativ demokrati och hur nära den begreppsdefinitionen vi kommit fram till som de utformar sina modeller för medborgerligt deltagande. För att ge oss svar på den senare frågeställningen hänger vi oss den kvalitativa intervjumetoden då vi utför intervjuer med tjänstepersoner anställda inom olika delar av Malmö stads förvaltning. Styrkan med en sådan intervjumetod är att den efterliknar ett samtal och är den intervjuformen där vi som forskare i så liten utsträckning som möjligt påverkar våra intervjuobjekt och istället genom öppna att ställa öppna frågor låter respondenten påverka samtalet (Holme & Solvang 1997, s. 99). Att genomföra kvalitativa intervjuer är ett krävande arbete som dels tar mycket tid men också ett relativt stort antal deltagare. Därför kommer vi genomföra dem i mindre skala och under arbetets gång vara medvetna om att vi eventuellt inte kommer få mer än en begränsad förståelse för det empiriska kvalitativa materialet. Inför intervjuerna har vi sammanställt en rad mer eller mindre öppna frågor som utgör det tematiska ramverket och gör att intervjuobjekten utifrån sin egna uppfattning kan besvara frågorna på ett självständigt sätt. Denna sammanställning kallas för vår "intervjumanual", vilken går att hitta i bilagan till denna uppsats, och det viktigaste för att intervjun ska bli kvalitativ ur detta avseendet är inte att följa frågorna till punkt och pricka utan att vi täcker in de områden som vi ämnar beröra (Holme & Solvang 1997, s. 101). Gällande urvalet sökte vi efter personer som jobbar med medborgardialogerna i Malmö stad vilka får anses utgöra en troligtvis liten och okänd population. Utifrån denna population genomförde vi en form av snöbollsurval där vi när vi fått tag på en undersökningsenhet frågat om vidare tips till någon annan som också jobbar med frågorna kring demokratiskt

deltagande hos Malmö stad. Det har resulterat i att vi fått en spridning mellan de olika förvaltningarna. På grund av valet av urvalsmetod har vi inte kunnat säkerställa att urvalet från populationen är fullständigt representativt vare sig avseende ålder, kön eller yrkesgrupp. Urvalet blev i sig inte särskilt stort i absoluta tal då vi enbart intervjuat två personer som arbetar praktiskt med medborgerligt deltagande i Malmö stad. Vi kan dock inte dra några slutsatser om hur stort det är relativt antalet som arbetar med frågorna eftersom populationen är okänd.

4 Teori

Följande avdelning av uppsatsen kommer vi ägna åt att presentera den teori som ligger till grund för vår analys.

4.1 Demokrati

Robert Dahl, en av demokratiteorins giganter definierar demokrati utefter dess förmåga att garantera politisk jämlikhet för dess medborgare. Han operationaliserar detta abstrakta begrepp med hjälp av fem stycken normativa kriterier: inkludering, effektivt deltagande, upplyst förståelse, lika rösträtt och kontroll över agendan. Han menar att oavsett politisk eller vetenskaplig ståndpunkt bör en acceptera och sträva efter dessa för att kunna kalla ett politiskt system demokratiskt. Inklusion syftar till att ”demos bör inkludera alla vuxna subjekt till de bindande kollektiva beslut som berör demos” (Dahl 1989, s. 106–114). Denna definition av begreppet är till sin natur väldigt ospecifik och beror helt på vem en menar berörs av en fråga. Bör enbart föräldrar få ta del av beslut som berör skolan? Bör även vuxna som inte har barn få delta eftersom skolan ofta finansieras med kollektiva medel? Bör alla vuxna närvara eller bara representanter? (Flynn & Sood 2014, s. 41–45). Frågorna kan ställas i det oändliga. Vi menar att ett resonemang kring en specifik situations förutsättningar bör föras för att på ett fullgott sätt ta tillvara på detta mångfacetterade kriterium på bästa sätt. Effektivt deltagande syftar på varje medborgares rätt att på ett jämlikt och lämpligt sätt kunna delta i den politiska processen. De bör kunna påverka vad som sätts på agendan och få uttrycka avsikter kring vad de önskar ska bli utfallet. Här måste en skilja på de formella och faktiska möjligheterna till deltagande (Flynn & Sood 2014, s. 46–48). Med upplyst förståelse menar Dahl medborgarnas rätt och möjlighet att förskansa sig relevant och sanningsenlig information kring det ämne som ska beslutas om. Vad bör en person känna till för att kunna göra ett informerat val? En lista med dessa kriterier kan och bör göras väldigt lång. Dock bör alla typer av demokratiska forum sträva efter att denna lista ska uppfyllas. (Flynn & Sood 2014, s. 48) Där kritiska beslut ska göras bör alla medborgare ha lika rätt att på ett adekvat sätt uttrycka sitt val. Vid just medborgardialoger och liknande system blir denna fråga speciell. Dessa forum är till sin natur icke-beslutande, de leder alltså inte fram till bindande policyer. Vi kan dock ställa oss frågan till vilken utsträckning dessa forum garanterar deltagarna en lika möjlighet att uttrycka sina preferenser (Flynn & Sood 2014, s. 50–51).

Det sista kriteriet berör kontrollen över agendan. Medborgarna bör alltså kunna kontrollera vilka ämnen som ska komma att ligga till grund för de beslut som fattas. (Flynn & Sood 2014, s. 52)

Som tidigare nämnts utkristalliserar Dahl ett antal olika kriterier som kan tas tillvara med hjälp av ett antal olika demokratiska modeller. Så som det ser ut nu karaktäriseras det svenska politiska systemet som ett parlamentariskt sådant. En kan då fråga sig var nyttan då ligger i att införa aspekter av en annan demokratisk modell. Vi har redan ett system som i varierande grad tar vara på de fem värden som Dahl menar är centrala för demokratiska system. Deliberationens förespråkare menar då att vi med hjälp av deliberativa verktyg bättre kan ta tillvara på dessa fem aspekter av Dahls demokratiteori – inkludering, effektivt deltagande, upplyst förståelse, lika rösträtt och kontroll över agendan. Genom att ta tillvara på dessa kriterier genom deliberativa medborgardialoger och inte genom att omdana hela det politiska systemet försämras inte möjligheten att värna om dessa även med hjälp av parlamentariskt demokratiska medel (Fishkin 2014, s.30–31).

4.2 Deliberativ demokrati

Den deliberativt demokratiska idén är lika gammal som demokratin själv. Båda kan ses som sprungna ur den demokratiska modell som stadsstaten Aten använde sig av under antikens Grekland. I Pericles hyllning till Aten belyser han diskussionen som en central del av beslutsprocessen och inte bara som ett hinder på vägen till handling. Genom historien har ett flertal olika tänkare slutit upp bakom denna idé – att diskussionen i sig självt är av vikt för beslutets legitimitet och kvalitet. 1774 presenterade Edmund Burke i sitt tal till elektorerna i Bristol ett av de mest kända argumenten för deliberativ demokrati. Han menade att ett parlament inte är en samling ambassadörer som representerar olika och motstridiga intressen. Parlamentet representerar en nation med ett intresse, det allmännas bästa. Det är därför inte önskvärt att lokala intentioner och förutfattade meningar ska styra över beslutsfattandet (Elster 1998, s. 1–3).

För att definiera deliberation som fenomen måste vi se i vilken kontext denna politiska process befinner sig i. För att ett beslut ska vara fritt, jämlikt och fattat av rationella individer behöver det inte nödvändigtvis ta skepnaden av deliberation, det finns andra former av beslutsfattande som kan jämföras med deliberation utifrån kriterier såsom effektivitet, värde och intrinsikal lämplighet. När en grupp ska besluta om en fråga och deltagarnas ursprungliga åsikter inte är i konsensus finns det tre reella alternativ: votering, argumentation och förhandling. Dessa tre beslutsformer är i sin tur inte internt exkluderbara och kan kombineras med varandra. Vidare ser vi tre möjliga konsekvenser dessa beslut får på deltagarnas preferenser, aggregering av åsikter, transformation av åsikter eller missrepresentation av åsikter.

Utöver dessa två trikotomier måste vi även se till deltagarnas motiv vilket också är en trikotomi, förnuft, egenintresse och lidelse. Deliberation är starkt kopplad till transformationen av åsikter, detta på grund av argumentationens starka koppling till förnuft, i betydelsen att alla som argumenterar bör luta sig mot objektiva fakta. Vid en första anblick kan denna kombination, transformation av åsikter genom argumentation utifrån objektiva “sanningar” ses som en motsägelse.

Deliberationens förespråkare menar att individer som har fundamentala åsikter kring ett önskvärt mål i förlängningen formulerar fundamentala åsikter kring hur detta mål ska uppnås. Argumentationen och i förlängningen förändringen av åsikter är ämnat för att förändra detta genom införandet av faktabaserade åsikter kring ett önskvärt mål, när det nås en konsensus kring detta uppnås även konsensus kring hur detta mål ska uppnås (Elster 1998, s. 5–8). Tricket ligger alltså i att förändra människors åsikter från att vara fundamentala till att vara faktabaserade.

Frågar du vad deliberativ demokrati är kan svaret bli lika mångfacetterat som antalet personer du frågar. Dock menar Jon Elster att det finns en kärna av fenomen som alla förespråkare av deliberativ demokrati kan skriva under på. Att alla som blir påverkade av beslutet ska få vara delaktiga i processen vilket är den strikt demokratiska delen. Vidare menar man att beslutet som fattas ska skapas genom argumentation av och till deltagare som strävar efter rationalitet och opartiskhet, detta representerar den deliberativa aspekten av begreppet (Elster 1998, s. 8).

Även om deliberativ demokrati värnar om flera centrala demokratiska värden finns det en stor samling av kritik. Denna riktar in sig på de negativa effekter en deliberativt inriktad demokratiprocess kan skapa samt om den deliberativa idealet ens är möjligt. Enligt ett flertal olika forskare är antagandet att konsensus går att uppnå genom deliberation en villfarelse. De menar att det inte går att uppnå konsensus eftersom det inte finns en given åsikt eller beslut som är för det allmännas bästa. Utöver detta menar dessa kritiker att människors åsikter inte kan antas vara såpass formbara genom samtal som deliberationens förespråkare menar. Människor är inte så pass benägna att se förbi sitt egenintresse som idealet ger sken av. Samtalet riskerar att bli en argumentation med egenintresset förklätt i det allmänna bästas språkdräkt. Svaret på denna kritik är att istället se deliberationen som en specifik typ av samtalsprocess där resultatet kan betraktas som en empirisk fråga, inte som en del av begreppet. Samtalsprocessen har alltså till syfte att forma och förfina deltagarnas åsikter, inte nödvändigtvis att verka som en beslutsform, det är en eftersträvansvärd idealtyp för en samtalsprocess (Jodal 2003, s. 268–269).

Utöver själva begreppets mångtydighet finns det även kritik riktad mot de negativa konsekvenserna även ett idealiskt deliberativt samtal kan stöta på. I denna kritik belyses avsaknaden av en medvetenhet om deltagarnas ojämlika maktpositioner. Det är inte enbart samtalets struktur som formar meningsutbytet, utan även deltagarnas sociala, ekonomiska och akademiska positioner. Människor med vana att tala inför folk, vana att hantera komplicerade frågor samt som har råd att avvara sin tid för att delta i de deliberativa samtalen riskerar att ta över samtalet på andra mötesdeltagares bekostnad (Jodal 2003, s. 274). Deliberationens förespråkare menar att detta maktspel inte är unikt för ett deliberativt samtal utan påverkar oss i alla politiska situationer, det är alltså en kritik riktad mot samtal, inte mot deliberativa samtal per se. Jürgen Habermas svarar på denna kritik med motiveringen att ett deliberativt samtal har större möjligheter att dämpa denna inneboende maktrelation genom vad han kallar "The Civilizing force of hypocrisy". Han menar att eftersom ambitionerna med ett deliberativt samtal är att föra fram en rationell lösning tvingas även människor drivna av egenintresse att sluta upp bakom allmänintresset (Habermas i Elster 1998, s. 12).

4.3 Deliberativ demokrati – kategorisering av processer

Christer Karlsson presenterar i antologin *Demokratins mekanismer* 11:e kapitel en modell för att granska en politisk institutions demokratiska och deliberativa kvaliteter ur ett normativt perspektiv. Han menar att en deliberativ demokratisk process, oavsett om den är beslutande eller ej, först och främst måste utgå från en tydligt avgränsad definition (2003, s. 222–223).

4.3.1 Deliberation

Deliberation innebär att medborgarna på ett eller annat sätt, antingen genom direkt påverkan eller genom deras valda representanter deltar i det samtal som förs kring de ämnen som behandlas. Alltså särskiljs det från två andra typer av demokratiskt deltagande, vilka är förhandling eller omröstning. Detta styrsätt ska leda till en preferensförskjutning och ett högre mått av konsensus. Viktigt är dock att begreppsligt särskilja effekterna från begreppet deliberation. Detta för att kunna utsätta begreppet för empirisk prövning. Om begreppet i sig självt innefattar några normativt önskvärda effekter går det inte att koppla deliberation och dessa effekter kausalt. Den normativa funktionen av en deliberativ modell innefattar enbart dess process, inte dess effekter. Dock måste den spetsas till för att bli empiriskt tillämpbar. Vi måste först definiera vilken typ av deliberation vi ska granska, i vårt fall vertikal deliberation, alltså samtal mellan medborgare och beslutsfattare.

Dock innebär det inte att det nödvändigtvis måste innefatta någon form av politiskt beslutsfattande, deliberativa forum kan vara rådgivande i sin natur. Det är alltså också deliberation före beslut, inte enbart deliberation som beslutsverktyg som är intressant för oss (Karlsson 2003, s. 222–223).

Vi kommer under följande underrubriker att redogöra för vilka specifika kriterier som krävs för att en politisk process ska ses som deliberativ.

4.3.2 Demokrati

För vårt val av studiefält behöver vi kombinera deliberation med demokrati. Kravet på demokratisk delaktighet kan enkelt uttryckas som att alla berörda aktörer av ett kollektivt fattat beslut ska få vara delaktiga. Hur ska denna delaktighet då tas i uttryck? Begreppen responsivitet, ansvarsutkrävande samt öppenhet är därför centrala för att den deliberativa processen ska kunna ses som demokratisk. Detta innebär att aktörerna ska kunna föra fram sina åsikter via lämpliga och tillgängliga kanaler, de ska, om de är missnöjda med de beslut som fattas, kunna byta ut beslutsfattarna och sist ska öppenhet eller transparens råda. De ska alltså ha

tillgång till relevanta handlingar och fakta (Karlsson 2003, s. 222–223). Även här menar vi att det är av vikt att skilja mellan själva processen och det önskvärda utfallet av en deliberativ process, där Dahls fem kriterier ingår. Vi ämnar därför använda oss av dessa tre värden för att uttolka till vilken grad vi kan säga att ett deliberativt samtal är processmässigt demokratiskt.

Karlsson presenterar en fyrfältsmodell för att kategorisera olika typer av deliberativa processer, se figur 1.



Figur 1: Beredande elitdiskussion (Karlsson 2003, s. 222)

Detta innebär att den deliberation som förekommer sker före det egentliga beslutsfattandet samt att den institutionella miljön brister vad gäller de demokratiska värdena. Kraven på responsivitet, öppenhet och ansvarsutkrävande är alltså alla eller något av dem frånvarande (Karlsson 2003, s. 222–223).

4.3.3 Beredande samtalsdemokrati

Demokratikraven, såsom responsivitet, öppenhet och ansvarsutkrävande är uppfyllda men eftersom deliberationen sker före det faktiska beslutet riskerar de deliberativa värdena att bortses från. Människorna som deltar kommer möjligtvis inte ta deliberationen på lika stort allvar eftersom det inte är det egentliga beslutet (Karlsson 2003, s. 222–223).

4.3.4 Beslutande elitdiskussion

Vi ser här ett typfall där den deliberativa processen fungerar väl. Samtalet förs genom kommunikation som bygger på rationellt inhämtad information och är ämnad att omvandla eller forma deltagarnas preferenser. Här brister det istället gällande de demokratiska värdena, öppenhet, responsivitet och ansvarsutkrävande tas inte hänsyn till (Karlsson 2003, s. 222–223).

4.3.5 Beslutande samtalsdemokrati

Här uppfylls både de demokratiska värdena samt de deliberativa. de båda aspekterna möjliggör en situation där både beslutet är deliberativt grundat, alltså byggt på en gemensam åsiktsbas samt demokratiskt (Karlsson 2003, s. 222–223).

4.4 Deliberative Mini-public

Inom den nuvarande deliberativ-demokratiska teorin går det att urskilja två vetenskapliga spår, en ”institutionell” inriktning och en ”institutionaliserande” inriktning. Den institutionella inriktningen fokuserar på hur medborgerligt engagemang formas baserat på dess kontext, med stort fokus på i vilken utsträckning olika normer och regler möjliggör deltagande och deliberation hos medborgarna. Den ”institutionaliserande” inriktningen lägger istället fokus på hur olika demokratiska innovationer möjliggör för medborgare att på ett formellt eller icke-formellt sätt delta i den demokratiska processen. Det är inom denna inriktningen som termen ”mini-publics” har uppkommit. Detta är en kategori av institutioner som ämnar att direkt involvera medborgare, gynna demokratisk deliberation och som ibland har blivit inlemmade i den nuvarande beslutsprocessen (Ryan & Smith 2014, s. 9).

Denna term fångar upp en mängd olika definitioner, det finns ingen allmänt rådande användning av termen därför ämnar vi försöka avgränsa begreppet för att vidare kunna avgränsa det material vi tar del av för att se om dessa kan sägas vara eller inte vara deliberativa ”mini-publics”.

Ett antal olika forskare använder sig av termen ”mini-publics”, dock med varierande grad av snävhet. Vi presenterar här nedanför tre olika definitioner, från den mest restriktiva till den mest expansiva.

Archon Fung är förespråkaren för den mest expansiva definitionen av ”mini-publics”. Han menar att olika ”mini-publics” fångar upp olika demokratiska och deliberativa värden som är svåra att alla införa i ett och samma kontext. Olika typer av mini-publics är bäst lämpade för olika saker och kan inte förväntas uppfylla alla kriterier samtidigt. För att tydligare kunna ordna upp dessa olika demokratiska praktiker delar Fung upp dem i fyra kategorier:

Utbildande forum: Ämnar skapa så idealiska förutsättningar som möjligt för medborgare att skapa, artikulera och förfina åsikter om specifika politiska frågor genom konversation med varandra.

Deltagande rådgivande panel: Ämnar att inte bara förfina åsikterna utan också kalibrera den offentliga politiken efter dessa.

Deltagande lösningsorienterat samarbete: Försöker uppnå ett pågående och symbiotiskt samarbete mellan staten och den offentliga sfären vars mål är att lösa specifika kollektiva problem.

Deltagande demokratisk styrning: Den mest ambitiösa av de fyra, försöker att införa mini-publics som en direkt länk mellan medborgares röster och fastställandet av den offentliga politiken.

De grundläggande principerna för alla dessa kategorierna är (1) fokusering på specifika och konkreta problem, (2) en involvering av medborgare som är påverkade av tidigare nämnda problem kombinerat med relevanta förtroendevalda och tjänstepersoner samt (3) deliberativt formulerade lösningar på dessa problem.

Vidare kommer vi till James Fishkin, förespråkaren av den mest restriktiva definitionen av de tre. Han har, utöver sitt stora bidrag till den allmänna teoretiska debatten gällande deliberativ demokrati och ”mini-publics” skapat ett eget institutionellt arrangemang som han menar fångar upp de centrala delarna av en deliberativt demokratisk process, ”The Deliberative Poll®”. Han menar att detta är den enda modell som fungerar i en modern kontext där storskalighet är nödvändigt för att representationen ska bibehållas men fortfarande behåller sina deliberativa kvaliteter. Han menar att denna form av mini-publics ska bestå av ett representativt urval av samhällets medborgare. En slumpmässigt utvald grupp bestående av 250–300 personer som under en eller två dagar lyssnar på experter som presenterar relevant fakta. Detta kombineras med åsikts- och kunskapsmätningar före och efter forumet samt ett arvode till deltagarna för att ge ett incitament för deltagande i undersökningen (Ryan & Smith 2014, s. 12).

Den intermediära definitionen skiljer sig från den mer expansiva genom att inte tillåta självrekrytering i lika stor utsträckning i urvalsprocessen till mini-publics samt en mer tillåtande inställning till detta än vad den mer restriktiva definitionen tillåter. De menar att mini-publics ska vara tillräckligt små för att vara genuint deliberativa och tillräckligt representativa för att vara genuint demokratiska (Ryan & Smith 2014 s.18–19).

Vi menar att Fungs definition är mest användbar för oss eftersom den tillåter oss att granska vårt studiematerial utifrån en deliberativ demokrati-teoretisk ansats även fast de fenomen vi studerar inte har den uttalade ambitionen att verka i en deliberativ anda. Detta kombinerat med att den mer expansiva definitionen inte exkluderar de mer restriktiva öppnas det upp för en diskussion kring de kvalitéer som de mer snäva definitionerna innefattar och vilka potentiella fördelar de skulle kunna ge förvaltningarnas dialogmodeller.

4.5 Fishkins deliberativa kriterier

Utöver att presentera en modell för hur medborgardialoger ska se ut för att kunna kallas deliberativa presenterar Fishkin fem stycken kriterier vilka han menar är centrala för att en politisk process ska kunna kallas deliberativ. Dessa är:

“**Information:** till vilken utsträckning deltagarna ges tillgång till information som är relevant för ämnet

Innehållslig balans: till vilken utsträckning en bredd av argument ges (från båda sidorna)

Mångfald: till vilken utsträckning viktiga samhällspositioner är representerade bland deltagarna i samhället

Medvetenhet: till vilken utsträckning deltagarna *på riktigt* väger argumentens styrkor
Jämligt övervägande: till vilken utsträckning deltagarnas argument tas i beaktning oavsett vem som inkommer med dem [vår översättning]” (Fishkin 2014 s. 31)

Dessa menar vi är användbara för kategoriseringen av alla våra deliberativa forum eftersom de ger oss ett analytiskt ramverk för att förhålla oss till i vår studie av det empiriska materialet utan att för den sakens skull använda den.

5 Resultat

5.1 Malmö stads stadskontor

Som tidigare nämnt arbetar Malmö stads förvaltningar på flera olika sätt som möjliggör för dess medborgare att engagera sig i och delta i utformandet av politiken. Förutom rätten att delta i och rösta i allmänna val ges givetvis också medborgarna utrymme att engagera sig i föreningar och politiska partier för att påverka sina makthavare eller bli en själv. Utöver de här konventionella sätten för politiskt deltagande arbetar Malmö stads stadskontor med två satsningar för medborgerligt deltagande – Malmöpanelen och Malmöinitiativet och Gatukontoret arbetar med en dialogstrategi.

Vi har även upptäckt under våra undersökningar att det råder en viss oklarhet inför fenomenet medborgardialoger. Det finns ambitioner från främst tjänstepersoner att arbeta med medborgardialoger men denna ambition verkar inte vara lika starkt förankrad i hos politikerna. Vissa politiker är öppet kritiska mot de satsningar som görs och de är inte heller villiga att lämna över delar av den offentliga makten till beslutande system som öppnar upp för medborgare att agera medbestämmande.

“När jag fick frågan om Malmöpanelen och Malmöinitiativet, så tänkte jag. Vad fan är det för någonting? Jag vet att det finns och att det är något krafs som antagligen vänstern har lyckats trycka igenom. Säger jag va. Men jag vet egentligen ingenting. Jag tror sett någon blänkare på nätet om att det finns. En arbetsgrupp som jobbar lite med det här.” (intervjuad politiker i Åström & Sedelius 2010, s. 23)

På grund av att Malmö Stads olika enheter arbetar väldigt annorlunda med medborgardialoger och inte verkar ha någon form av övergripande mål eller arbetssätt har vi valt att fokusera på de kontakter vi har fått tag på som uttryckligen säger sig arbeta med medborgardialoger, dessa är kommunikationsavdelningen hos Malmö, mer specifikt deras två projekt Malmöpanelen och Malmöinitiativet samt Gatukontorets interna riktlinjer för hur de ämnar arbeta med medborgardialoger.

Vi vill även vara tydliga med att vi inte intervjuat några deltagare i något av dessa projekten och kan därför inte säga någonting om hur dialogerna uppfattas hos deltagarna mer än den information vi har tagit del av via antingen våra intervjuade tjänstepersoner eller via de undersökningar och policydokument vi studerat. Vi har alltså i mångt och mycket uttolkat den bild våra informanter har av sina medborgardialoger, inte dess faktiska gestaltning.

5.1.1 Malmöpanelen

Malmöpanelen är ett av Malmö stads verktyg för att föra en medborgardialog i panelform. Panelen består av en perfekt slumpmässig sammansättning av personer bosatta i kommunen Malmö stad där kommunen initialt från de kommunregistrerade invånarna gjorde ett urval av 10 000 personer. Utifrån dessa 10 000 personer har ett så kallat "mini-Malmö" (Malmö stad 1) skapats som är ett representativt tvärsnitt av kommunens invånare i åldrarna 18–95. Vad man däremot måste fastslå är att Malmöpanelen inte har som avsikt att föra en reflekterande dialog utan enbart verka rådgivande och som ett lackmustest för vad gemene Malmöbo tycker i specifikt utvalda frågor (Åström & Sedelius 2010, s. 25). Panelen består i sitt fulla utförande av 1600 deltagare som ett par gånger per år får en enkätundersökning utskickad till sig där de svarar på ett 30-tal frågor som har valts ut från ett par olika politiska nämnder där de önskar rådgivning eller vill testa hur effektivt politiken nått ut med reformer. Paneldeltagarna byts ut om de inte svarat på två på varandra följande enkäter och hela panelen anses vara utbytt vartannat år (Linde 2017, intervju).

Malmöpanelen har som sagt inte gjort några ansatser att föra en dialog mellan politiker och medborgare och saknar därför deliberativa ideal (Åström & Sedelius 2010, s. 26). Informationen från panelen skickas enkom tillbaka till nämnderna som under enkäten ställt frågor där den sedan behandlas och eventuellt kan mynna ut i ett förslag på nya reformer alternativt utredas på nytt eftersom det representativa demokratiska systemet inte lämnar utrymme för annat än rådgivning från panelen (Linde 2017, intervju). Bristen på återkoppling har varit något som deltagarna anser sig ha saknat och deltagarna anger det som en stor anledning till hur Malmö stad kan fortsatt engagera dem till att svara på nästa enkät (Åström & Sedelius 2010, s. 30).

En utmaning som funnits kring att göra Malmöpanelen representativ har inte bestått i deltagarnas ålder eller kön utan att i fortsatt engagera personer som är unga respektive de som inte har vana av politiska processer eller ett intresse för sådana. För att råda bot på detta har Malmö stad valt att försöka ställa enklare frågor som inte kräver lika stor förkunskap och inte heller ge information för inläsning eftersom erfarenheten från sådana frågeställningar har varit att intresset falnar (Linde 2017, intervju).

Avslutningsvis anses inte bara paneldeltagarna påverka kommunens utformning av politiken. Politiken anses också påverka paneldeltagarna på ett positivt sätt eftersom "politiken blir mindre mystisk" (Linde 2017, intervju) för medborgarna och dessa anses få en bättre förståelse för de politiska processerna som ligger bakom ett beslut. Denna uppfattningen stärks av den undersökning som Åström och Sedelius gjort ett par år efter införandet av Malmöpanelen där en övervägande del av paneldeltagarna svarat att de känner ett större intresse för politiska frågor men också en större delaktighet och chans att påverka än tidigare (2010, s. 33).

5.1.2 Malmöinitiativet

Malmöinitiativet är den andra demokratiska innovationen som Malmö stads stadskontor använder för att samla in sina medborgares åsikter, intressen och viljor. Malmöinitiativet är ett forum online där personer, oavsett om de bor i Malmö eller inte (Linde 2017, intervju), kan skicka in förslag på ändringar och uttrycka sina åsikter gentemot kommunen i form av petitioner. På forumet kan förslaget debatteras mellan deltagarna och det går att rösta för en fråga genom att skriva under det med sitt namn (Malmö stad 2). Förslagen som skickas in modereras och granskas inför publicering av stadskontorets kommunikationsavdelning vilka uppger att alla förslag släpps igenom så länge de inte är "rasistiska eller innehåller personliga påhopp" (Linde 2017, intervju).

Till skillnad från Malmöpanelen är det inte ett representativt urval som görs utan inom Malmöinitiativet deltar personer utan uppmaning och på eget bevåg. Det gör att initiativtagarna på Malmöinitiativet har en sned fördelning där män i åldern 20–39 år är överrepresenterade (Åström & Sedelius 2010, s. 12). Det är också vanligare att de som väcker frågor inom Malmöinitiativet är bosatta i Malmö stads mer centrala stadsdelar samt kommer från resursstarka bakgrunder (Åström & Sedelius 2010, s. 13).

För att ett förslag ska tas upp för utredning hos nämnderna ska det uppnå minst 100 personliga underskrifter varpå det skickas till berörd nämnd som ett informationsärende (Malmö stad 2). Detta innebär att de skickas till nämnderna men att de inte har någon laglig skyldighet att handlägga och utreda initiativet. Malmö stad har emellertid ännu inte förbisett något förslag som uppnått 100 underskrifter utan alla har fått svar, utredning och beslut om att läggas ner eller tas upp till genomförande (Linde 2017, intervju).

Angående kopplingen till politikerna förväntar sig mer än fyra av fem initiativtagare att kommunens politiker läser deras inlägg och 71 % förväntar sig att få återkoppling gällande "hur initiativet tagits emot och kommer att hanteras" (Åström & Sedelius 2010, s. 20) vilket går att relatera till de 13 % som faktiskt fått återkoppling från politiker (Åström & Sedelius 2010, s. 21).

Avslutningsvis är det lätt att utrona att de initiativ som lyfts på forumet i huvudsak är inriktade på sådant som berör medborgarnas "närmiljö och vardagslivets konkreta politik". De initiativ som skickas in är alltså mer av sakfrågekaraktär än av ideologisk sådan. Detta symboliseras tydligt av att några av de förslag som i skrivande stund (maj 2017) har flest underskrifter handlar om att bygga en klättervägg i ett vattentorn, renovering av en gammal cafébyggnad i en park och att servera vegetarisk mat i den offentliga verksamheten åtminstone en dag i veckan (Malmö stad 2).

5.1.3 Kopplingen mellan Malmöpanelen och Malmöinitiativet

Det finns ingen uttalad koppling mellan de olika sätten för demokratiskt deltagande. De initiativ som väckts inom Malmöinitiativet har aldrig skickats ut på remiss till Malmöpanelen (Linde 2017, intervju). Däremot menar tjänstepersonsidan av Malmö stad att de tillsammans fyller en funktion som vid en gemensam ansats anses uppfylla både inflöde (input) till politiska beslut såväl

som, i viss mån, utflöde (output) (Linde 2017, intervju). Dessa två demokratiska innovationer vänder sig enbart till politikersidan av det offentliga Malmö stad kontakten mellan medborgare och förvaltning kommer redogöras för under textens fortsättning.

5.2 Gatukontorets dialogstrategi

Gatukontoret i Malmö har från våren 2015 fram till våren 2016 tagit fram en strategi för att uppfylla det åtagande det fått tilldelat sig från Malmö politiska ledning. Utifrån kartläggning och utvärdering av deras tidigare arbete samt workshops med chefer och kollegor har den ansvariga arbetsgruppen tagit fram denna strategi.

Det har under 2015 skett en utvärdering gällande gatukontorets tidigare arbete med delaktighet. Denna utvärdering kom fram till att även om det finns ett engagemang från gatukontorets ledning samt att satsningarna anses ha varit framgångsrika fanns det många områden som kunde förbättras. Engagemanget var ofta personbundet och fanns inte förankrat officiellt hos själva verksamheten, alla av gatukontorets tjänstepersoner delade inte heller uppfattningen att delaktighet och samtal var mål som de borde sträva efter (Gatukontoret 2016, s. 5).

Gatukontoret arbetar aktivt med medborgerligt deltagande på flera olika sätt vilket anpassa efter varje situations individuella förutsättningar. Främst utgår gatukontoret efter en modell inspirerad av Sherry Arnsteins "Ladder of Citizen Participation", se figur 2. Men gatukontoret jobbar inte enbart utefter denna modell utan har också identifierat en rad olika faktorer som krävs för att lyckas med det medborgerliga deltagandet. En av dem är att de deltagande medborgarna eller organisationerna som företräder dem och förvaltningen måste dela samma verklighetsuppfattning gällande vad som ska uppnås och vilka förutsättningar som finns för att lyckas med det. En annan är att vara överens om vilken form av delaktighet som grupperingen arbetar med och hur de ska göra det. Till exempel kan arbete ske i små fokusgrupper vilka anses representativa för området som förändringen ska ske inom (Neleryd 2017, intervju). Rent praktiskt arbetar förvaltningen också mycket med det de kallar för "brukarresor", vilket innebär att de följer medborgarna på till exempel sin väg till skolan eller jobbet för att gemensamt upptäcka riskområden för att kunna skapa en tryggare stadsmiljö (Neleryd 2017, intervju). En tredje framgångsfaktor för medborgerligt deltagande anses vara att arbeta mycket med resultat och återkoppling samt utvärdering (Gatukontoret 2016, s. 9). Till skillnad från Malmöpanelen ges deltagarna i Gatukontorets medborgardialoger en mer extensiv mängd information inför och under processens gång eftersom förvaltningen anser att det är viktigt att medborgarna kan fatta välgrundade beslut (Neleryd 2017, intervju) snarare än att ha hög svarsfrekvens vilket premieras från Malmöpanelens sida.

Form av delaktighet	Kännetecken	Metod	Deltagarna får	GKs exempel:
Information	Envägskommunikation	tidning, webb, infoblad, stormöte, öppet hus, enkät	veta eller berätta	Stormöte om trafikfrågor
Konsultation	Inhämta synpunkter ofta punktinsatser	Enkät, fokusgrupp, vandring, medborgarpanel	Tycka	Ljusspåret på Ribban
Dialog	Utbyte av tankar ofta flera tillfällen	Möte, vandring,	Resonera	Hej stadsdel! Trygghetsvandringar
Samarbete/medskapande	Aktiviteter planeras och genomförs	Arbetsgrupp, framtidsverkstad	Genomföra	Utegyrn i Djupadalsparken
Medbestämmande	Gemensamt beslutfattande	Rådslag, arbetsgrupp	Bestämma	Stapelbäddsparken, Rosens röda matta

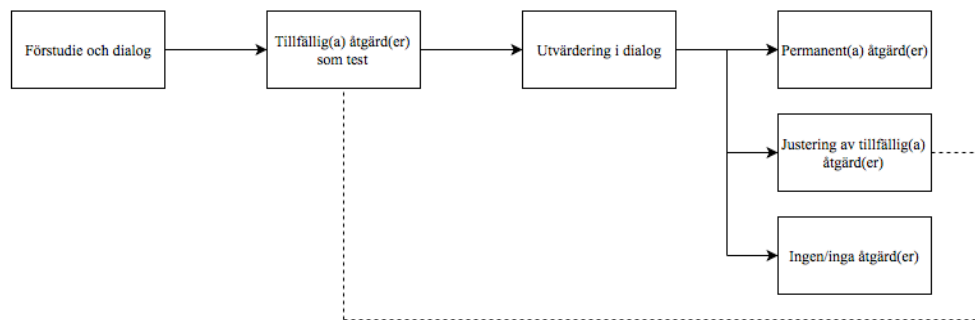
Figur 2: Dialogtrappan (Gatukontoret 2016, s. 8)

Att gemensamt mellan förvaltningarna arbeta med dialogfrågor är ett pågående arbete som fortfarande ligger i startgroparna (Neleryd 2017, intervju) men förvaltningssidan försöker skapa flera vägar för kontakt med medborgarna utöver de etablerade inputvägarna Malmöinitiativet och Malmöpanelen som beskrivits tidigare i denna text.

Ett sätt är för medborgarna att komma i kontakt med förvaltningen är till exempel genom dess kundtjänst som även den samlar in förslag på förbättringar eller tankar från Malmö stads medborgare. Ett annat sätt som Gatukontoret tidigare använt sig av för att på ett effektivt sätt komma åt medborgarnas input är genom "lokala spindlar" som arbetat nära de tidigare stadsdelsförvaltningarna vilka avvecklades 1 maj 2017. Dessa "spindlar" är särskilt viktiga att fortsatt hålla kontakt med i områden som traditionellt har svag representation när det handlar om deltagande i politiken (Neleryd 2017, intervju).

Processen går som sagt till på lite olika sätt från fall till fall men i generella termer inleds den allt som oftast genom att förvaltningen antingen uppmärksammar sig själva eller blir uppmärksammade på ett problem i stadsbilden, till exempel ett ökat antal fortkörningar på en särskild gata, det har också skett att detta påkallande av uppmärksamhet skett genom ett inskickat Malmöinitiativ. Det första steget i processen är att inleda en förstudie och en dialog där platsen mäts på olika sätt, till exempel trafikmängd, genomsnittlig hastighet och olycksstatistik. Sedan initieras en dialog med personer som bor i närheten dit också politiker bjuds in för att delta och lyssna till vad medborgarna upplever för problem. Utifrån denna dialog som kan ske i små eller stora grupper sätts särskilda tillfälliga åtgärder in som en testverksamhet. Det förvaltningen tar hänsyn till då är till exempel årstidsskiftningar så testverksamheten kan pågå under upp till ett år vilket därefter utvärderas i dialoggrupperna och nya mätningar görs för att undersöka om testverksamheten fått önskvärd effekt. Därefter finns det tre olika "avslut" av processen (Neleryd 2017, intervju) – permanenta

åtgärder, justering av tillfälliga åtgärder vilka genomgår testverksamhet ånyo eller att åtgärderna avslutas, se figur 3.



Figur 3: Dialogprocessen (Gatukontoret, Amanda Neleryd 2017, intervju)

Detta visar att det finns en diskrepans mellan förvaltningarna gällande hur dessa ser på demokratiskt deltagande. Gatukontoret å ena sidan jobbar mycket med deltagande genom dialog och praktiskt upplevda situationer samt med mer formaliserade verktyg vilka nämnts ovan. Kommunikationsavdelningen på stadskontoret å andra sidan värdesätter högt deltagande i kvantitativa mått och jobbar istället med insamlandet av åsikter om avgränsade och specifikt utvalda frågor.

6 Analys

Vi ämnar analysera vårt empiriska material utifrån våra olika teoretiska modeller för att se hur pass väl stadskontorets kommunikationsavdelning och Gatukontorets dialogarbete stämmer överens med den deliberativa demokratiteorin. Utifrån definitionerna av mini-publics klassificerar vi våra olika medborgardialoger för att sedan utröna i vilken utsträckning de kan anses vara deliberativa respektive demokratiska. vidare ämnar vi kategorisera in dem i vår fyrfältsmatris för att därifrån föra ett konstruktivt resonemang gällande vilka förändringar gatukontoret och stadskontoret kan genomföra för att på ett mer adekvat sätt ta tillvara på medborgarnas åsikter genom deliberativa medel.

6.1 Mini-Publics

Angående om de demokratiska innovationerna kan betecknas som mini-publics använder vi oss av Archon Fungs tankar om deliberativa medborgardialoger.

6.1.1 Malmöpanelen

Malmöpanelen kan utifrån Fungs definition av mini-publics kategoriseras närmast den *deltagande rådgivande panelen* där panelen används för att inhämta information kring olika specifika politiska frågor som påverkar sagda medborgare, samt att försöka kalibrera den förda politiken utefter svaren på panelfrågorna. Vi ser även en hög grad av representativitet, vilket även de två mer restriktiva mini-publicsmodellerna förespråkar. Dock saknas helt den kommunikativa aspekten, det förs inget samtal mellan medborgarna för att förändra eller dela åsikter sinsemellan.

6.1.2 Malmöinitiativet

Även Malmöinitiativet sammanfaller med Fungs definition av ett mini-public, mer specifikt det *deltagande lösningsorienterade forumet*. Vi ser att de förslag som presenteras följs upp med information gällande den specifika frågan. Andra deltagare får också möjlighet att debattera frågan via ett kommentarsfält. Dock

saknas den representativa aspekten fullständigt. Initiativet är självrekryterat och deltagarna speglar inte den berörda befolkningen på ett adekvat sätt. Vi kan alltså enkelt utesluta de två mer restriktivare definitionerna av mini-publics, vilka inte tillåter enbart självrekrytering som urvalsprocess.

6.1.3 Gatukontorets dialogstrategi

Gällande Gatukontorets dialogstrategi berör den samtliga av de fyra kategorier av mini-publics från Archon Fungs som tidigare nämnts i texten – *utbildande forum*, *deltagande rådgivande panel*, *deltagande lösningsorienterat samarbete* och *deltagande demokratisk styrning*. Dialogstrategin jobbar som bekant med Arnsteins dialogtrappa, se figur 2, och i sin helhet lyckas den med konststycket att sammanfalla med avsikten att direkt involvera stadens medborgare. Genom utbildande forum ges medborgarna möjlighet att förfina sina åsikter, det uppfylls genom första steget av trappan, *information*. Genom deltagande rådgivande paneler, stegen *konsultation* och *dialog*, är medborgarna med och påverkar den offentliga politikens riktning. Genom deltagande lösningsorienterat samarbete, det fjärde steget i dialogtrappan, arbetar kommunen och medborgarna tillsammans för en bättre närmiljö i sina stadsdelar och genom deltagande demokratisk styrning, det yttersta steget, *medbestämmande*, är medborgarna med och bestämmer om utformningen av staden.

Avseende Fishkins tankar om representation i ett mini-public så kan man fastslå att dialogstrategin uppnår till den intermediära definitionen eftersom deltagarna i de representativa fokusgrupperna förvisso inte är självrekryterade men däremot långt ifrån så många som 250–300 personer. Detta gör att en bättre deliberativ medborgardialog kan hållas.

6.2 Deliberativa processkriterier

Avseende huruvida de demokratiska innovationerna uppfyller deliberativa processkriterier använder vi oss av James Fishkins fem kriterier för att besvara frågan.

6.2.1 Malmöpanelen

I Malmöpanelens arbete ingår det inte att skicka ut någon form av information till panelens medverkare inför pandedeltagandet eftersom det finns en uppfattning hos tjänstepersonerna och politikerna som är ansvariga att medborgarna inte har kunskap kring de mer komplicerade politiska frågorna som en kommun hanterar. De har istället valt att endast ställa frågor av en enklare karaktär till sina

paneldeltagare. Svaret blir alltså tveeggat, det kan påstås att det inte behöver skickas ut mer information angående frågorna, samtidigt så kan det också få konsekvensen att frågorna som ställs inte är av hög politisk vikt och därför inte är av reellt värde för medborgarna att tycka till om.

Även gällande den innehållsliga balansen brottas vi med samma problematik. Vi ser att det inte ges ut någon information alls gällande de frågor som behandlas i panelen och därför inte heller argument för eller emot olika politiska frågor. Slutsatsen blir alltså densamma för denna punkt som ovan.

Urvalet till panelen ska spegla den demografiska fördelningen i Malmö, utefter, kön, ålder och bostadsort. Vi kan alltså hävda att gällande mångfald uppnår Malmöpanelen detta.

Huruvida deltagarna väger argumentens styrkor kommer vi återigen till problematiken gällande avsaknaden av föregående information. Eftersom detta saknas går det heller inte att uttolka i vilken utsträckning deltagarna tar argumenten på allvar, argumenten finns helt enkelt inte.

Inskickade svar sammanställs till ett statistiskt underlag som förmedlas till de relevanta politiska nämnderna. Det finns inget sätt för nämnderna att förfördela enkätsvaren utefter vem som skickat in dem. Deltagarnas argument kan alltså anses tas i samma beaktning oavsett vem som inkommer med dem.

6.2.2 Malmöinitiativet

Utefter de fem kriterier som Fishkin sätter upp gällande deliberativa forum ser vi att det finns både kvaliteter som levs upp till och som inte levs upp till gällande Malmöinitiativet. Den information som ges är ofta väldigt utförlig men informationen är helt beroende av vilken ambitionsnivå som initiativförfattaren har gällande sitt förslag eftersom det inte finns något minimikrav för hur mycket information som ska ges om frågan.

Vidare ser vi att den potentiella innehållsliga balans som kan finnas är helt beroende på vad initiativtagaren väljer att ta med i sin beskrivning av frågan samt i vilken utsträckning som andra väljer att komplettera den information som finns med egen inhämtad sådan.

Denna dialogform tillåter enbart självrekrytering, det finns alltså inget sätt att säkerställa att deltagarna representerar Malmös befolkning på ett statistiskt adekvat sätt. Vi ser också att detta är fallet och har pekat på det i resultatdelen av vår uppsats, majoriteten av initiativtagarna är män mellan åldrarna 20–39.

Det finns inget officiellt krav att de som ska avge sina åsikter kring frågan nödvändigtvis måste läsa igenom själva förslaget eller de motförslagen för att få lov att lämna sin egen åsikt. Därför kan vi konstatera att detta kriteriet medvetenhet inte uppfylls.

Initiativet tas enbart i beaktande av relevanta nämnder om förslaget får 100 röster som stöttar förslaget, då är det också förslaget i dess ursprungliga utformning som tas vidare, inte de potentiella argumenten emot, vi kan alltså sluta oss till att allas röster inte hörs likvärdigt av beslutsfattarna.

6.2.3 Gatukontorets dialogstrategi

Gatukontoret jobbar genom sin dialogstrategi i stor utsträckning med att ge medborgarna som deltar i det demokratiska arbetet information för att de ska kunna fatta välgrundade beslut. Till skillnad från arbetet med Malmöpanelen premieras kvalitativa svar högre än kvantitativa., det gör att även innehållslig balans i viss mån uppfylls. Mångfalden fås genom att fokusgrupperna som deltar i dialogarbetet utgör ett representativt urval. Gällande medvetenhet är det svårt att tolka huruvida dialogdeltagarna har en hög medvetenhet och därmed väger argumenten mot varandra. Men med tanke på att samtalet är i fokus och inte debatt kan vi föreställa oss att deltagarna i högre utsträckning tvingas överväga varandras argument och komma fram till en konsensus. Slutligen går det att argumentera för att det finns ett jämnt övervägande av argumenten likväl eftersom förvaltningen gör representativa urval för sitt dialogarbete och därmed ges alla grupper och individer samma möjlighet att inkomma med argument. Emellertid är det även här svårt att fullständigt fastslå att detta faktiskt sker med tanke på sociala strukturer och andra hinder.

6.3 Demokratiska processkriterier

Avseende frågan om de demokratiska innovationerna och demokratiska processkriterier använder vi oss av begreppen responsivitet, öppenhet och ansvarsutkrävande.

6.3.1 Malmöpanelen

Vi ser att de svar som ges på enkätundersökningen skickas till de relevanta nämnderna, graden av responsivitet kan alltså ses som hög, deltagarnas åsikter tas tillvara och förmedlas till beslutsfattarna.

Ansvarsutkrävandet sker i detta fall inte i samband med själva enkätundersökningen utan sker genom vårt representativa system, genom val till kommunfullmäktige helt enkelt. Detta kriterium kan alltså inom våra representativa demokratiska ramar ses som uppfyllt. Vi ser ett indirekt ansvarsutkrävande där medborgarna har möjlighet att avsätta och tillsätta beslutsfattare.

Gällande öppenheten ser vi att deltagarna inte blir presenterade någon information som kan finnas om de frågor som behandlas i enkäten. Även om det finns information att tillgå gällande dessa frågor så presenteras de inte i samband med själva enkätundersökningen. Öppenhetskriteriet kan alltså inte anses vara helt uppfyllt.

6.3.2 Malmöinitiativet

Enligt vår intervjuperson så finns det inget officiellt krav på nämnderna att genomföra de förslag som presenteras via Malmöinitiativet, inte heller att behandla dem över huvud taget. Dock menar vår informant att alla förslag som nått upp till 100 röster och blivit skickade till en relevant nämnd har blivit behandlade och givits ett beslut. Det är även medborgarna själva som väljer vilka frågor som ska föras upp på dagordningen. Vi anser att responsiviteten kan anses vara fullgod.

Vi ser gällande ansvarsutkrävande samma fenomen som med Malmöpanelen, de möjligheter till ansvarsutkrävande som finns går enbart genom de traditionella representativa kanalerna. Detta kriterium kan alltså, på grund av vår politiska kontext anses vara uppfyllt.

Malmöinitiativet präglas av en hög grad av öppenhet där den information som finns att tillgå presenteras öppet under de förslag som läggs fram på webbsidan.

6.3.3 Gatukontorets dialogstrategi

Dialogstrategin är i hög grad responsiv eftersom medborgarna och dialogen sker nära och tillsammans med både förvaltningen och politiken vilket gör kanalerna lättillgängliga. Genom det representativa demokratiska system som finns i Sverige gäller principerna för ansvarsutkrävande på precis samma sätt som för Malmöinitiativet och Malmöpanelen. Slutligen råder även en hög grad av öppenhet och transparens eftersom dialogstrategin innebär att en extensiv mängd av information ges till dialogdeltagarna.

6.4 Kategorisering av medborgardialoger

Denna modell är anpassad för institutioner som faktiskt ska fatta beslut, eftersom medborgardialoger är gjorda för att fungera inom ett parlamentariskt system kan inte kravet på deliberation som beslutsprocess vara lika stor. En definition som tillåter att deliberationen är av rådgivande karaktär är därför relevant för oss. Därav har vi valt att se på deliberation som process i vid mening, inte som beslutsprocess. Ett utfall som landar i kategori två, se figur1, menar vi därför kan ses som önskvärd.

6.4.1 Malmöpanelen

Vi menar att malmöpanelen precis uppnår de processvärden som en demokratisk process bör göra för att kännetecknas ha en hög grad av demokrati. Den lever dock inte upp till de grundläggande kraven som krävs för att denna dialogform ska kunna ses som deliberativ. Det som sker är snarare en åsiktsaggregering där medborgarnas åsikter enbart tas om hand, det finns ingen dialog varken mellan pannedeltagarna eller mellan beslutsfattarna och deltagarna. Vi menar därför att Malmöpanelen inte går att placera in i vår fyrfältsmatris eftersom den saknar både deliberativa ambitioner samt responsiva ambitioner, det är helt enkelt inte en dialog, utan enbart en åsiktsaggregering.

6.4.2 Malmöinitiativet

Utefter fyrfältsmatrisen menar vi att Malmöinitiativet uppfyller ett minimum av de deliberativa kriterier som behövs för att kunna ses som deliberation före beslut samt uppnår de demokratiska processvärden som krävs för att kategoriseras som en process med hög grad av demokrati, dock med vissa reservationer, det saknas officiella kanaler för responsivitet, vilket skapar en situation av godtycklighet där nämnderna kan välja att ignorera de förslag som kommer in utan några konsekvenser. Vi menar alltså att Malmöinitiativet med knapp marginal kvalificerar sig för att kategoriseras som beredande samtalsdemokrati.

6.4.3 Gatukontorets dialogstrategi

Gatukontorets dialogstrategi har en bred grad av deliberativa demokratiska ideal genom dialogtrappans många olika steg. Det gör den svår att placera in i enbart en av fyrfältsmodellens kvadranter, istället befinner dialogstrategin i den bästa av världar antingen bland *beredande* samtalsdiskussion eller *beslutande* samtalsdiskussion. Det menar vi eftersom dialogstrategin i stor utsträckning arbetar beredande för beslut men att det också finns exempel då dialogen varit delaktig i det informella beslutsfattandet.

6.5 Konstruktiva lösningar

6.5.1 Malmöpanelen

Malmöpanelen har som det är nu inga deliberativa inslag att tala om mer än att de ämnar fånga upp invånare i Malmös olika åsikter gällande specifika sakfrågor.

De centrala bristande faktorerna ser vi som avsaknaden av kommunikation mellan paneldeltagarna samt avsaknaden av information kring de frågor som ska tas ställning till i enkätundersökningen. Vi menar att detta hade varit möjligt att åtgärda genom att designa panelen mer utifrån vad den mer restriktiva definitionen av mini-publics säger. En tydligare fokus på aktiva samtal mellan deltagarna, antingen elektroniskt eller via fysiska möten hade garanterat en tydligare deliberativ profil. Det urval som panelutformarna redan har gjort går i linje med den representativitet som ett deliberativt mini-public enligt de snävare definitionerna förutsätter.

6.5.2 Malmöinitiativet

Vi ser att Malmöinitiativet i större utsträckning än Malmöpanelen når upp till de kriterier som krävs för att kunna ses som deliberativt men fortfarande brister på ett antal punkter. Gällande Malmöinitiativet handlar det dock mer om en gradnivå snarare än en väsensskillnad. Det finns starka deliberativa drag i Malmöinitiativets utformning men saknar en tydlig fokusering på samtal och dialog som kärnverksamhet. För att initiativet i sanning ska bli deliberativt krävs det en större emfas på just detta, förslagsvis genom ett mer strukturerat samtalssystem där det krävs att deltagarna faktiskt besvarar de insända förslagen i text snarare än att enbart rösta. Vidare saknas det en strukturerad representativitet där de som deltar i initiativet representerar ett tvärsnitt av befolkningen. En lösning liknande den Malmöpanelen använder sig av vore önskvärd.

6.5.3 Gatukontorets dialogstrategi

Vi upplever att Gatukontorets dialogstrategi mycket väl arbetar med deliberativa metoder på grund av sin extensiva användning av Arnsteins dialogtrappa. Den kritik som vi däremot kan rikta mot förvaltningen är att trots att man arbetar med representativa fokusgrupper i sitt arbete i de olika stadsdelarna så är grupperna för små för att uppnå Fishkins initiala tankar om hur stora grupper som krävs för att kunna anses som representativa på riktigt.

7 Vidare forskning

Vi har i vår uppsats lämnat de potentiella konsekvenser av deliberativt demokratiskt-inspirerade institutioner därhän och har istället försökt utröna om det faktiskt existerar några sådana hos Malmö stad och presentera konstruktiva förslag för hur de möjligtvis kan utvecklas i en mer deliberativ kontext. En empirisk studie kring just de normativt önskvärda utfallen av deliberativa institutioner vore intressant. Vi har under uppsatsarbetets gång iakttagit att den dialogmodell som vi menar bäst passar in i det deliberativa demokratiidealet även tar bäst tillvara de demokratiska processvärdena. En djupare analys kring detta vore intressant eftersom vi varken kan hävda att vi presenterar någon djupare kvalitativ analys av dessa modeller utefter Dahls normativa ideal eller presenterar ett statistiskt fullgott urval. Vi kan alltså enbart lämna er med implikationen, deliberativ demokrati verkar vara bra rustad för att ta tillvara på de demokrativärden som Dahl förespråkar.

Referenser

- Badersten, Björn, 2006. Normativ metod – *Att studera det önskvärda*. Lund: Studentlitteratur
- Dahl, Robert, 1989. *Democracy and its critics*. United states of America: Yale University
- Elster, Jon, 1998. *Deliberative Democracy*. New York: Cambridge University Press
- Fishkin, James S. 2014. *Deliberative Democracy in Context: Reflections on Theory and Practice* sida 27–39 i Grönlund, Kimmo – André Bächtiger & Maija Setälä (red.) *Deliberative mini-publics – Involving citizens in the democratic process*. Colchester: ECPR Press
- Gatukontoret, Malmö stad, 2016. *Dialogstrategi*.
- Holme, Idar Magne & Bernt Krohn Solvang, 1997. *Forskningsmetodik – Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur
- Jodal, Ola, 2003. Fem frågetecken för den deliberativa teorin sida 267–288 i Giljam, Mikael & Jörgen Hermansson (red.) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber
- Karlsson, Christer, 2003. Den deliberativa drömmen och politisk praktik – *Samtalsdemokrati eller elitediskussion* sida 214–230 i Giljam, Mikael & Jörgen Hermansson (red.) *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber
- Linde, Grethe, projektledare kommunikationsavdelningen, Stadsbyggnadskontoret Malmö stad. Intervju 2017-05-03
- Malmö stad 1 = Malmö stads webbplats, Malmöpanelen. [Elektronisk]
Tillgänglig: <http://malmo.se/Kommun--politik/Var-med-och-paverka/Malmopanelen.html> Hämtdatum: 2017-04-26
- Malmö stad 2 = Malmö stads webbplats, Malmöinitiativet. [Elektronisk]
Tillgänglig: <http://malmo.se/initiativet> Hämtdatum 2017-04-26

Neleryd, Amanda, projektledare dialogenheten, Gatukontoret Malmö stad.
Intervju 2017-05-10

O’Flynn, Ian & Gaurav Sood, 2014. What Would Dahl Say?: An appraisal of the Democratic Credentials of Deliberative Polls® and Other Mini-Publics sida 41–58 i Grönlund, Kimmo – André Bächtiger & Maija Setälä (red.) *Deliberative mini-publics – Involving citizens in the democratic process*. Colchester: ECPR Press

Ryan, Matthew & Graham Smith, 2014. Defining Mini-Publics sida 9–26 i Grönlund, Kimmo – André Bächtiger & Maija Setälä (red.) *Deliberative mini-publics – Involving citizens in the democratic process*. Colchester: ECPR Press

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

Svensson, Jakob, 2008. “It’s a long way from Helsingborg to Porto Alegre: A Case Study in Deliberative Democracy in Late Modernity”, *Journal of Public Deliberation*, Volume 4, Issue 1, Article 4. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1071&context=jpd>

Åström, Joachim & Thomas Sedelius, 2010. *Representativ demokrati 2.0 – En utvärdering av Malmöinitiativet och Malmöpanelen (Slutrapport till Malmö stad)*. Örebro: Örebro universitet

Bilaga: Intervjumanual

Att skriva en intervjumanual görs för att forskaren ska kunna hålla sig inom ramarna för intervjun och därigenom få svar på de frågorna hen ämnar undersöka. En intervjumanual används inom kvalitativa intervjumetoder för att hålla sig till ämnet men samtidigt ge intervjuobjektet en möjlighet att samtala fritt om ämnet vilket gör intervjun mer extensiv och mer i fri form än vad ett standardiserat formulär möjliggör (Holme & Solvang 1997, s. 100–101)

1. Fråga om anonymitet. Om anonymitet önskas används figurerade namn.
2. Informera om uppsatsens och att den ej görs i kommersiellt syfte.
3. Informera om ljudupptagning och att citat kan förekomma i uppsatsens text.

1. Personligt

- a. Namn
- b. Arbetsituation
 - i. Vad jobbar du med?

2. Tjänstepersoner – Malmö stad

- a. Hur jobbar Malmö stad med att öka medborgarnas inflytande i politiken?
- b. Vad är medborgardialog för dig?
- c. Vad för typer av medborgerligt deltagande arbetar Malmö stad med?
 - i. Hur går det till?
- d. Hur tar Malmö stad tillvara på informationen från medborgarna?
 - i. Hur arbetar Malmö stad med återkoppling och uppföljning av informationen?
- e. Hur erbjuds deltagarna att förbereda sig inför och under sitt deltagande?
 - i. I vilken utsträckning ges deltagarna information som är relevant för att kunna besvara frågorna?
 - ii. I vilken utsträckning förses deltagarna med en bredd av argument från flera sidor?