

Låt fler forma framtiden!

Forskarantologi

*Bilaga till betänkande av 2014 års Demokratiutredning
– Delaktighet och jämlikt inflytande*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:96

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24372-5

ISSN 0375-250X

Förord

Demokrati är i första hand formen för beslut som utgår från folket. Men en fungerande demokrati förutsätter att väljarna har rimlig kunskap och information. Liksom att det förekommer en dialog inför och parallellt med det formella beslutsfattandet.

2014 års Demokratiutredning har i hög grad arbetat med människors inflytande mellan de allmänna valen. Sverige är ju ett land där vi bara går till val vart fjärde år, vilket i internationell jämförelse är sällan. Det skärper behovet av medborgerligt inflytande mellan valen. Däri ligger också utredningens huvuduppgift.

Varje resonemang kring demokratins funktionssätt i begynnelsen av det tjugoförsta århundradet utgår naturligen från de stora samhällsförändringar som vi går igenom: globaliseringen, digitaliseringen, den förändrade demografin, klimatkrisen. Det är omvälvningar som påverkat och ibland försvagat demokratins traditionella inflytandekanaler - politiska partier, folkrörelser och medier.

Utvecklingen har gått mot en större politisk ojämlikhet, i hög grad i spåren av växande socioekonomiska klyftor. Men samtidigt innebär digitaliseringen och de nya medierna både att människor har nära till kunskap och att individen vant sig vid möjligheten att uttrycka sin åsikt och ofta få snabb respons.

”Det demokratiska samtalet” – den deliberativa demokratin – stod i centrum för den förra demokratiutredningen, som kom med sitt betänkande för femton år sedan. Detta är en naturlig del av varje demokratisk process och har även spelat roll i 2014 års Demokratiutrednings sätt att arbeta.

Utredningen har lagt ut uppdrag på 24 forskare som fördjupat sig och redovisat forskning på olika områden. I denna antologi publicerar vi 14 av de forskarrapporter som utredningen har beställt.

Samtliga rapporter har presenterats på offentliga seminarier och varit utgångspunkt för debatt.

Forskarna låter oss titta in i demokratins maskinrum. Först när man vet hur processerna verkligen fungerar blir det möjligt att komma med förslag till förbättringar – vilket utredningen kommer att göra i början av 2016.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Olle Wästberg', with a long, sweeping underline stroke extending to the right.

Olle Wästberg

Utredare

2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande

Innehåll

Inledning.....7

Del I: De politiska partierna och demokratin

Partierna och demokratin efter medlemsnedgången13

Det sjunkande antalet partimedlemskap och demokratin.....65

Social representativitet i den lokala demokratin.....111

Vertikal ojämlikhet i kommunpolitiken.....163

Del II: Media, det civila samhället och professionella påverkansaktörer

Demokratin och det förändrade medielandskapet.....205

De policyprofessionella och demokratins framtid.....257

Det postkorporativa deltagandet.....293

Medborgerligt engagemang – klassresa eller klassklyfta?.....357

Lokala föreningar och demokrati i socialt utsatta bostadsområden.....409

Del III: Inflytande och delaktighet i den lokala demokratin

Den lokala demokratins utmaningar.....465

Det våras för medborgardialoger.....507

Kan e-petitioner utveckla den representativa demokratin?....559

Del IV: Ungas inflytande och delaktighet

Den missnöjda demokraten.....607

Ungas politiska deltagande.....653

Författarpresentation.....707

Bilagor

Bilaga 1: Förteckning över seminarierna.....711

Inledning

Denna antologi är en bilaga till 2014 års Demokratiutrednings betänkande och innehåller 14 av de forskarrapporter som utredningen har beställt. De är skrivna av sammanlagt 22 forskare med en mängd olika akademiska inriktningar.

Den samlade bilden som dessa rapporter ger är att de omfattande samhällsförändringar som har ägt rum under senare år har haft en stor inverkan på demokratis institutioner och funktionssätt. I och med en ökad globalisering, där beslut fattas på såväl lokal som nationell, mellanstatlig och överstatlig nivå, har den lokala demokratin blivit mer komplex och abstrakt. Digitaliseringen har påverkat förutsättningarna för mediemarknaden och utmanat de traditionella medierna, något som särskilt har drabbat lokaltidningarna. Internet och sociala mediers betydelse för kommunikation, information och politiskt deltagande har ökat och förändrat både opinionsbildningen och nyhetsförmedlingen. Det demokratiska engagemanget har också tagit sig nya former och uttryck. De politiska partierna och de traditionella föreningarna tappar medlemmar medan sociala rörelser, nätverk och sakfrågekampanjer får allt större utrymme i samhällsdebatten.

Dessa samhällsförändringar innebär inte att demokratin är hotad. Förtroendet för politiska och samhälleliga institutioner är högt. Det politiska engagemanget och deltagandet på såväl formella som informella arenor är stadigt och utbrett. Valdeltagandet har ökat i varje val sedan 2002 och andelen av befolkningen som uttrycker sina åsikter genom att demonstrera och skriva på namninsamlingar eller upprop har varit konstant de senaste decennierna. Demokratin mår på det hela taget bra.

Den utmaning som däremot har vuxit sig större på senare år handlar istället om den politiska ojämlikheten. Det finns stora

skillnaderna mellan de som deltar politiskt och därmed har inflytande över det politiska beslutsfattandet och de som är passiva. Deltagandeklyftorna sammanfaller i stora drag med de socioekonomiska klyftorna i samhället. Samtidigt har demokratins former och institutioner inte i alla avseenden anpassat sig till det samhälle som vi har idag och de förväntningar som medborgarna ger uttryck för. Detta är något som på olika vis skildras i forskarrapporterna.

De 14 kapitel som utgör denna antologi berör ett antal centrala teman i vår demokrati. Vi har valt att dela upp dem under fyra rubriker: *De politiska partierna och demokratin*, *Media, det civila samhället och professionella påverkansaktörer*, *Inflytande och delaktighet i den lokala demokratin* samt *Ungas inflytande och delaktighet*.

Del I inleds med två kapitel som handlar om hur de politiska partiernas verklighet och förutsättningar har förändrats under de senaste decennierna. Magnus Hagevi och Karl Loxbo belyser i *Partierna och demokratin efter medlemsnedgången* de problem som den stora nedgången i antal partimedlemmar har inneburit för partiernas interna demokrati och för partiernas roll som länk mellan medborgare och makthavare i den representativa demokratin. De fastslår att avståndet mellan medlemmar och väljare har vuxit, men att medlemsinflytandet samtidigt har förbättrats. Ann-Kristin Kölln skriver i *Det sjunkande antalet partimedlemmar och demokratin* om hur ett sjunkande medlemsantal påverkar partiernas organisering och funktion i demokratin. Med utgångspunkt i en analys om partiernas förändrade medlemsantal, medlemssammansättning, organisering och ekonomi argumenterar Kölln för att partierna har reagerat ömsom nytänkande, ömsom konservativt på de utmaningar de hittills har stått inför. Det har gjort att partierna har anpassat sig efter nya förutsättningar utan att deras organisering och roll i demokratin har förändrats i grunden.

Del I innehåller också två kapitel som berör den sociala representativiteten bland de förtroendevalda i Sveriges kommuner. I *Sociala representativitet i den lokala demokratin* beskriver Jessika Wide hur den sociala representativen bland kommunfullmäktigemedlemmar ser ut och konstaterar att kvinnor, unga och utrikes födda är underrepresenterade i politiken. Wide framhäver också de

politiska partiernas viktiga roll i att förbättra den sociala representativiteten. Även Olle Folke och Johanna Rickne har undersökt den sociala representativiteten bland de förtroendevalda och har särskilt studerat kvinnors och utrikes föddas möjligheter till politisk karriär. De konstaterar i sitt kapitel *Vertikal ojämlikhet i kommunpolitiken* att den politiska ojämlikheten är mer framträdande högre upp i politiken, vilket kan förklaras av att kvinnor och utrikes födda diskrimineras vid tillsättningen av tyngre uppdrag.

Det finns ett antal samhällsaktörer som utöver de politiska partierna fyller viktiga funktioner i en vital demokrati och som på olika sätt påverkar politiken. Del II av antologin handlar om dessa och inleds med kapitlet *Demokratin och det förändrade medielandskapet*. Det är författat av Jesper Strömbäck som beskriver hur de senaste decenniernas samhällsombandande förändringar har påverkat mediernas förutsättningar att verka. I kapitlet redogör Strömbäck för hur medborgarnas medieanvändning har förändrats och vilken betydelse det har haft för var och ens politiska kunskaper och deltagande.

I takt med att politiken har professionaliserats har en ny yrkesgrupp vuxit fram, de s.k. policyprofessionella. De policyprofessionella utgörs av personer som arbetar med att skapa politik, men som sällan är förtroendevalda. Denna utveckling är något som Christina Garsten beskriver i det sjätte kapitlet *De policyprofessionella och demokratins framtid*. Idag är det allt mer vanligt att personer anställs för att utforma politik. Det gör det politiska beslutsfattandet mindre transparent och försvårar ansvarsutkrävandet, konstaterar Garsten.

Det civila samhället utgör en annan aktör som på olika sätt försöker att påverka det politiska beslutsfattandet. I det sjunde kapitlet, *Det postkorporativa deltagandet* beskriver Erik Lundberg det påverkansarbete som intresseorganisationer bedriver gentemot riksdag och regering genom såväl remissförfarandet och kommittéväsendet som lobbyverksamhet.

Liksom de politiska partierna har organisationerna i det civila samhället genomgått stora förändringar under senare år. Att det traditionella föreningslivet har förlorat många medlemmar är dock inte synonymt med att det medborgerliga engagemanget är på nedgång. Detta visar Johan von Essen och Susanne Wallman

Lundåsen i sitt kapitel *Medborgerligt engagemang – klassresa eller klassklyfta?*. Genom att mäta ideellt arbete istället för föreningsmedlemskap kan författarna konstatera att engagemanget har varit stabilt sedan 1992, då studien påbörjades. De visar också att socioekonomiskt resursstarka personer är överrepresenterade i föreningslivet. Slutligen kan forskarna genom studien fastslå att föreningar i betydande omfattning försöker att påverka politiken samt att påverkansförsöken till största delen sker på lokal nivå.

Temat för det nionde och sista kapitlet i del II är relationen mellan det lokala föreningslivet och den offentliga sfären. Kapitlet *Lokala föreningar och demokrati i socialt utsatta bostadsområden* är skrivet av Carina Listerborn och Annika Nilsson. I kapitlet får vi följa med författarna till fyra olika bostadsområden i Malmö och Helsingborg där de lokala föreningarnas förutsättningar att verka undersöks. I kapitlet skildras de samhällsförändringar som har bidragit till att föreningar idag ges en allt större roll i utvecklingen av det lokala samhället. Författarna beskriver även hur det lokala engagemanget på olika sätt samverkar med offentlig sektor.

Del III handlar om den lokala demokratins villkor och olika verktyg för medborgerligt inflytande och delaktighet. I det inledande kapitlet, *Den lokala demokratins utmaningar*, diskuterar David Karlsson och Mikael Gilljam den lokala demokratins förändrade villkor utifrån tre parametrar: den kommunala organisationen, de politiska partierna i fullmäktigeförsamlingarna och relationerna mellan politiker och medborgare mellan valen. De fastslår bl.a. att ansvarskedjan i politiken behöver stärkas genom mer transparens och tydligare ansvarsutkrävande för att medborgarnas makt över politiken inte ska inskränkas.

De därpå följande två kapitlen handlar om olika typer av verktyg som används i den lokala politiken för att stärka medborgarnas inflytande mellan valen. Nazem Tahvilzadeh beskriver i kapitlet *Det våras för medborgardialoger* hur två olika kommuner har arbetat med olika former av medborgardialog i syfte att stärka och utveckla den lokala demokratin. I kapitlet framgår det dock att en medborgardialog inte alltid stärker eller utvecklar demokratin. För att dialogen inte ska bli skendemokratisk är det viktigt att den politiska jämlikheten beaktas, att dialogens innehåll ges tyngd i beslutsprocessen samt att politikerna är tydliga med sina intentioner om dialogens roll i beslutsfattandet.

Det andra kapitlet handlar om e-verktyg för inflytande och är skrivet av Martin Karlsson och Joachim Åström. De har i rapporten *Kan e-petitioner utveckla den representativa demokratin?* studerat hur e-verktyg för politiskt deltagande via internet, i synnerhet e-petitioner, kan utveckla den representativa demokratin. De visar att möjligheten att skriva på namninsamlingar via internet är populär bland medborgarna och att e-petitionssystemet på många sätt kan stärka den representativa demokratin. Precis som med andra verktyg för politiskt deltagande måste dock den politiska jämlikheten beaktas så att inte endast resursstarka medborgare blir de som gör sin röst hörd. Forskarna kan även konstatera att de som deltar i e-petitionen anser att det är viktigare att själva processen är formell, tydlig och rättvis än att de i slutändan faktiskt kan påverka.

Den fjärde och sista delen av antologin samlar de kapitel som handlar om ungas möjligheter till inflytande och delaktighet. Ali Abdelzadeh skriver i kapitel 13, *Den missnöjda demokraten*, om hur ungas politiska missnöje och engagemang tar sig uttryck. Abdelzadeh resonerar i rapporten kring hur politiskt missnöje kan vara en viktig och positiv förändringsmekanism i ett demokratiskt samhälle, förutsatt att grundläggande demokratiska värden fortfarande är väl förankrade bland befolkningen. Antologins sista kapitel, *Ungas politiska deltagande*, är författat av Emma Bäck, Hanna Bäck och Nils Gustafsson. Det handlar om ungas politiska deltagande och sociala medier som möjliggörare av engagemang. Författarna visar att sociala medier spelar en viktig roll för ungas politiska deltagande. Samtidigt kan de konstatera att sociala medier inte förändrar rådande maktstrukturer i samhället. Även när det gäller sociala medier så är det resursstarka och välutbildade personer med politiskt intresse och högt självförtroende som deltar i större utsträckning än andra.

Utöver de forskarrapporter som publiceras i antologin har även forskarna Erik Andersson och Ann Simmeborn Fleischer sammanställt underlag för utredningen. Erik Andersson har skrivit om ungas delaktighet i politiska beslutsprocesser på kommunal nivå och Ann Simmeborn Fleischer om demokratisk delaktighet och inflytande för personer med funktionsnedsättningar. Det är huvudsekreterare Daniel Lindvall som varit ansvarig för sammanställningen av forskarantologin och redigeringen har också

utförts av utredningssekreterarna Adiam Tedros och Matilda Wärmark.

Forskarrapporterna har inte bara använts som underlag till betänkandet. I samband med att de under 2015 har publicerats på Demokratiutredningens hemsida har vi också arrangerat olika seminarier för att med berörda aktörer diskutera rapporternas innehåll och frågor. Genom sociala medier, debattartiklar och i vissa fall även TV- och webbsändningar har diskussionen dessutom kunnat nå den bredare allmänheten. På så vis har seminarierna blivit en del av utredningens kommunikativa uppdrag. Syftet med det kommunikativa uppdraget har varit att stimulera en debatt om de för utredningen centrala frågeställningarna och ge allmänheten möjligheter att delge sina åsikter om demokrati, inflytande och delaktighet.

I januari 2016 överlämnar Demokratiutredningen sitt betänkande. Diskussionen om demokratins funktionssätt och medborgarnas möjligheter till inflytande och delaktighet lever dock vidare. Utredningens förhoppning är att denna antologi även efter uppdragets slut ska bidra till att bredda samtalet om vår demokrati.

Del I: De politiska partierna och demokratin

Partierna och demokratin efter medlemsnedgången

Magnus Hagevi och Karl Loxbo

Innehåll

1	Inledning	15
2	Reaktion på medlemstapp	20
3	Partiernas representativitet	28
4	Partikongresser, interndemokrati och medlemmars möjlighet till inflytande	37
5	Hur bedömer väljare, partimedlemmar och folkvalda medinflytande i politiska partier?.....	47
6	Slutsatser	55
7	Referenser	58

1 Inledning

En central uppgift för politiska partier är att knyta samman det civila samhället med staten och fungera som en kanal mellan medborgarna och makthavarna.¹ Partier antas vara redskap för att artikulera medborgarnas intressen, att aggregera olika intressen i samhället, att skapa policy genom att fatta bindande politiska beslut samt att rekrytera politiker som representerar medborgarna.² Det faktum att partierna är de enda organisationer som har legitimitet och förmåga att leva upp till dessa centrala funktioner gör det svårt att tänka sig en representativ demokrati utan dem.³

Men denna beskrivning av partiernas roll i den representativa demokratin utgår ifrån ett idealtillstånd, som grundligt ifrågasätts i den internationellt inflytelserika kartellpartiteorin.⁴ I artikeln där kartellpartiteorin först lanserades för forskarsamhället i mitten av 1990-talet drogs följande dystra slutsats om partieliternas alltmer ansträngda relation till demokratins ideal: ”Partier är sammanlutningar av professionella, inte organisationer av eller för medborgare”.⁵ Den citerade slutsatsen baseras på observationer som indikerar att partierna sedan masspartiernas glansdagar på 1950-talet har tappat sin förankring i civilsamhället och successivt tagits över av professionella eliter. Långtgående prognoser om ökat elitstyre, som citatet exemplifierar, är emellertid inte unika för nutida forskare. Ungefär samma tankegods presenterades nämligen

¹ Dalton m fl 2011.

² Crotty 2006.

³ Schattschneider 1942.

⁴ Katz & Mair 1995, 2002, 2009, Mair 2013.

⁵ Katz & Mair 1995: 22; jfr Blyth & Katz 2005: 34, 45, 55. Citatet i original: ”Parties are partnerships of professionals, not associations of, or for, the citizens”.

för över hundra år sedan av sociologen Roberto Michels.⁶ Både den moderna kartellteorin och Michels klassiska ”järnlag om oligarki” förutspår alltså med nästan ett sekels mellanrum att partiernas interna demokrati successivt kommer att förtvina i kölvattnet av politikens professionalisering.⁷ Den principiellt viktiga skillnaden mellan teorierna är att Michels såg demokratidealets gradvisa förfall som en ”lagbunden” följd av organisationers inneboende hierarki medan kartellpartiteorin ser utvecklingen mot fåtalsvälde i partierna som ett resultat av samhällsförändringar under senare delen av 1900-talet.⁸ Centralt för syftet med denna rapport är kartellpartiteorins syn på den stora medlemsnedgången i partierna som en följd av en omfattande samhällsförändring, som leder bort från 1950-talets relativt demokratiska masspartier till nutidens elitstyrda kartellpartier.⁹

I rapporten beaktas emellertid också en viktig motbild till kartellpartiteorins demokratiska dystopi. I stället för att förvänta sig tilltagande elitstyre presenterar flera samhällsveterare en motstridig hypotes, som anger att medborgarna har genomgått en frigörelse. Forskare som företräder denna ”frigörelsehypotes” kritiserar kartellpartiteorins slutsats om ökad toppstyrning inom partierna utifrån framför allt två argument. Det första går ut på att föreställningen om ökad toppstyrning baseras på svaga belägg om att partiintern demokrati verkligen fungerade bättre förr i tiden. När vi skrapar på ytan menar dock kritiker att kartellpartiteorins implicita antagande om en interndemokratisk guldålder i det förflutna är högst tveksam.¹⁰ Det andra, och delvis överlappande, argumentet utgår ifrån föresatsen att moderna partimedlemmar är avsevärt mer individualiserade, bättre utbildade och mindre auktoritetstroende än vad som var vanligt under partiernas glansdagar på 1950-talet.¹¹ Det antas i sin tur medföra att moderna partimedlemmar i stigande grad kräver inflytande över politiken. De alltmer högljudda kraven på medinflytande leder då till den

⁶ Michels 1983, se också Duverger 1954: 133; McKenzie 1963; Hands 1971; Janda 1983; Sartori 1987: 149.

⁷ Michels 1983: 165.

⁸ Se Blyth & Katz 2005.

⁹ Katz & Mair 2009: 756, 763.

¹⁰ Teorell 1998: 344; Scarrow m fl 2000: 133; Loxbo 2013: 540; Thomassen & van Ham 2014: 403–404.

¹¹ Dalton & Wattenberg 2000; se Giddens 1991.

förhastade slutsatsen att interndemokratin har försämrats, trots att den i själva verket har förbättrats.¹²

Om det nu är så att partiernas interndemokrati förbättras, snarare än försämras, är dock en sådan utveckling inte självklart av godo. En varnande finger lyfts här av statsvetaren John May¹³, som menar att det finns spänningar mellan en hög grad av partiintern demokrati och en fungerande representativ demokrati inom staten i sin helhet. Där den representativa demokratis ideal är att val ska resultera i att alla medborgarna representeras av folkvalda politiker¹⁴ menar May att samma ideal tillämpat på partier kan resultera i att åsikter hos partiernas valda representanter i praktiken överensstämmer bättre med partimedlemmarna än med partiets väljare. Därutöver menar forskare att skillnader mellan partimedlemmar och väljare kan öka när partierna tappat medlemmar. Mer specifikt tyder forskningen på politiska resurser, som kunskap och utbildning, blir allt viktigare för att medborgare numera ska ta steget till att bli medlemmar i partierna.¹⁵ Om så är fallet också i Sverige kan partimedlemmarna ha fått en annan social sammansättning över tid i takt med att partierna har förlorat medlemmar. Annorlunda uttryckt kan vi befara att partimedlemmarnas grad av social representativitet, jämfört med partiernas väljare, har försämrats över tid. Hur partiledningar går till väga för att hantera spänningarna mellan väljare, partimedlemmar och partiernas toppskikt kan således beskrivas som ett intrikat och växande dilemma, där demokrati inom partier måste vägas mot representativ demokrati i stort.

Denna rapport tar avstamp i ovan nämnda teorier om de politiska partiernas, och deras medlemmars, förändring. För att ge ett underlag till Demokratiutredningen är det huvudsakliga syftet att belysa om, och i sådana fall på vilket sätt, de svenska politiska partiernas roll i demokratin har påverkats av ett minskat antal partimedlemmar. För att svara upp till syftet analyserar vi partiernas roll och utveckling i demokratin med fokus på några centrala delar av det partipolitiska arbetets organisering sedan medlemstappet inleddes i mitten av 1980-talet.

¹² Teorell 1998; Scarrow m fl 2000; Loxbo 2013.

¹³ May 1973.

¹⁴ Westerståhl 1985.

¹⁵ Dalton & Wattenberg 2000: 281, 284; Scarrow & Gezgor 2010.

Vi kommer i rapporten att besvara tre frågeställningar. Den första tar avstamp i kartellpartiteorins mest grundläggande antaganden om partimedlemmars förändrade betydelse i kölvattnet av att partierna förlorar allt fler medlemmar. Frågan lyder:

1. Hur omfattande är medlemstappet i de svenska partierna och vilka strategier anläggs av partieliterna för att säkra partiorganisationernas överlevnad när partimedlemmarna i allt högre grad försvinner?

Med utgångspunkt från analyser av den första frågeställningen baseras vår andra frågeställning på Mays och andra forskares diskussion om relationen mellan partimedlemmar och väljare:

2. Fjärmar sig partimedlemmarna från partiernas sympatisörer i civilsamhället så att de blir allt mindre representativa för sina väljare?

Vår tredje och sista frågeställning utgår från de mer specifika antagandena om förtvinad interndemokrati som görs i kartellpartiteorin, som sedan vägs mot teorier och forskning som förväntar sig motsatt utveckling. Frågeställningen lyder enligt följande:

3. Innebär tappet av partimedlemmar och införandet av partistöd att interndemokratin försvagas och att toppstyrning av partierna tilltar?

Rapporten har följande disposition. Först studeras partiernas huvudsakliga respons på medlemstappet, varpå vi undersöker om medlemstappet förändrat partiernas förankring i civilsamhället. I avsnittet som sedan följer analyseras utvecklingen av partiernas interndemokrati. Till sist sammanfattar vi våra resultat och drar slutsatser utifrån dessa.

Som framgår av denna rapport vilar en stor del av våra slutsatser på tidigare forskning. Inte desto mindre redovisar vi analyser baserade på en stor mängd frågeundersökningar från urval, som är representativa för den svenska befolkningen mellan 16–85 år. Bland dessa ingår 2012 års frågeundersökning av Surveyinstitutet vid

Linnéuniversitetet¹⁶ och undersökningar mellan 1986–2013, som har genomförts av SOM-institutet vid Göteborgs universitet.¹⁷ Dessutom genomför vi en studie av formell interndemokrati genom att analysera partiernas stadgar samt en annan studie av hur medierapporteringen om medinflytande i partierna har förändrats över tid.

¹⁶ Hagevi 2014 a.

¹⁷ SOM-institutet 2013; Vernersdotter 2014.

2 Reaktion på medlemstapp

En omfattande forskning visar att de flesta politiska partierna över hela Västeuropa tappar medlemmar¹⁸ och Sverige är inget undantag.¹⁹ Enligt kartellpartiteorin är detta ett tecken på partiernas försvagade ställning i civilsamhället.²⁰ För att möjliggöra organisatoriskt oberoende trots denna försvagning menar teorins företrädare att de stora partierna enas om att införa statligt partistöd.²¹ Den dominerande strategin för att ersätta medlemmarna är alltså att partieliter använder sina maktpositioner i staten för att öka partiorganisationernas ekonomiska stöd, vilket också innebär att partierna alltmer integreras i staten. Partistödet är det direkta monetära stödet till partiorganisationernas egna verksamheter och den ersättning som betalas ut för deras verksamhet i offentlig sektor. Den definitionen innefattar utbetalningar som sker utifrån de politiska beslut som betecknas som partistöd samt finansieringen av partiernas anställda och arvoden till politiker i regering, riksdag, landsting och regering (inklusive deras pensioner). Att det ökade partistödet beslutats av riksdag eller fullmäktige i kommuner och landsting förhindrar inte slutsatsen att offentlig finansiering är partiernas strategi för att motverka effekterna av medlemstappet. Dessa beslutsfattande organ kontrolleras nämligen av partierna.

I följande avsnitt beskrivs först de svenska riksdagspartiernas minskande anslutningsgrad, det vill säga partiernas medlemmar som andel av befolkningen. Därefter redovisas utvecklingen av det offentliga partistödet i Sverige följt av en kort sammanfattning av

¹⁸ Scarrow 2000; Biezen m fl 2012; Biezen & Poguntke 2014. Se även kapitlet av Kölln i denna antologi.

¹⁹ Hagevi 2014b; Karlsson & Lundberg 2015.

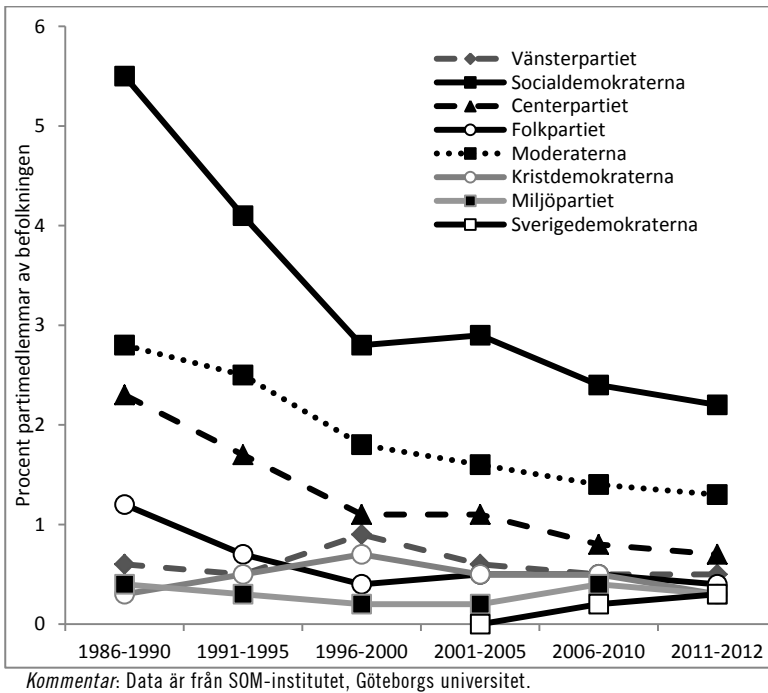
²⁰ Katz & Mair 2009: 756-757, se Mair 1994: 7-8.

²¹ Katz & Mair 1995.

tidigare forskning om partistödets funktion i partierna. Avslutningsvis redovisas uppgifter om väljares och partimedlemmars uppfattning om det offentliga partistödet.

Medlemsutvecklingen varierar något mellan partierna. I figur 2.1 redovisas respektive partis medlemmar som andel av befolkningen – vilket betecknas som anslutningsgrad – i femårsperioder mellan 1986–2012.

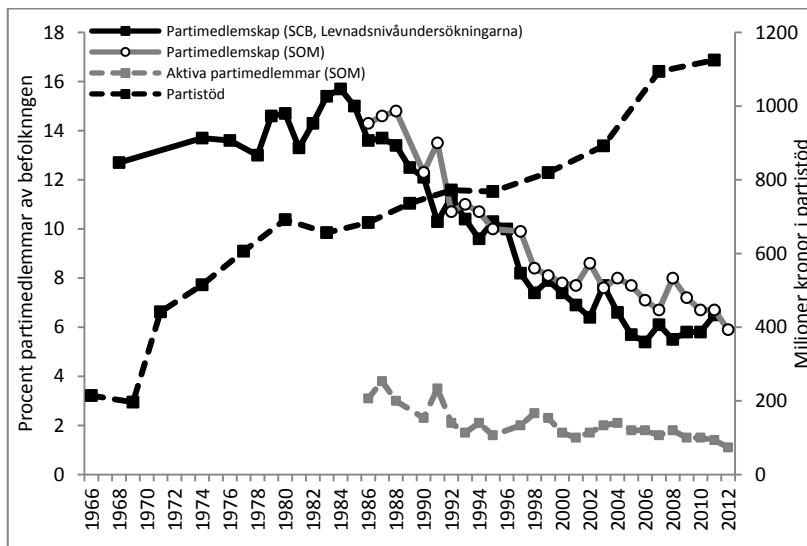
Figur 2.1 Respektive partis anslutningsgrad 1986–2012 (procent medlemmar av befolkningen)



Samtliga fyra partier som vid något tillfälle samlat mer än en procent av befolkningen som partimedlemmar – Socialdemokraterna, Moderaterna, Centerpartiet och Folkpartiet – uppvisar en kraftigt minskad anslutningsgrad. Till viss del verkar dock fallhöjden inverka på hur stor minskningen är. Störst är nämligen minskningen för Socialdemokraterna som sjunkit flera procentenheter, följt av Moderaterna och därefter Centerpartiet, som i sin tur följs av Folkpartiet. Trots minskningen av andelen partimedlemmar utmärker

sig fortfarande, 2011–2012, Socialdemokraterna, Moderaterna och till viss del Centerpartiet genom att organisera en större andel av befolkningen än andra partier. De mindre partierna Vänsterpartiet, Kristdemokraterna och Miljöpartiet har i stort sett kunnat behålla sin medlemsandel av befolkningen. Det enda partiet som uppvisar en ökad tillströmning av medlemmar är Sverigedemokraterna. Medlemsandelen för detta parti ligger nu på ungefär samma nivå som för Vänsterpartiet, Miljöpartiet, Kristdemokraterna och Folkpartiet. Medlemsutvecklingen är således inte likartad i alla partier, men däremot tenderar skillnaderna mellan partiernas anslutningsgrad att avta. Under den första undersökta perioden – 1986–1990 – var avståndet i anslutningsgrad mellan det största och minsta partiet 5,2 procentenheter medan motsvarande skillnad var nere i 1,9 procentenheter ett kvartssekel senare (2011–2012). Fem av riksdagspartierna organiserar nu vardera 0,3–0,5 procent av befolkningen som medlemmar.

Figur 2.2 Svenskt partistöd 1971–2011 (miljoner kronor i 2011 års priser) och partiernas anslutningsgrad 1968–2012 (procent)



Kommentar: Uppgifter om partistöd, partimedlemskap från SCB och Levnadsnivåundersökningarna är hämtade från Hagevi 2014b: 32 kompletterat med uppgifter om partimedlemskap 1986–2012 från SOM-institutet (2013), Göteborgs universitet.

Resultaten i figur 2.2 ovan pekar på att partiernas medlemstapp inleds i mitten av 1980-talet. Denna slutsats bygger på data om partimedlemskap från SCB/Levnadsnivåundersökningarna som inleds 1968 (tjock svart linje). I figur 2.2 redovisas också motsvarande data från SOM-institutet (tjock grå linje) från 1986 och framåt.

De analyser av partimedlemskap som redovisas i figuren (som i huvudsak tycks vara opåverkade av att Socialdemokraterna avskaffande kollektivanslutningen) visar att andelen medlemmar var svagt stigande fram till början av 1980-talet. Tillströmningen av medlemmar kommer dock till ett abrupt slut 1984, varpå medlemstappet inleds. Från mitten av 1980-talet och framåt rasar andelen partimedlemmar ner till 5–6 procent av befolkningen och planar sedan ut på denna nivå under 2000-talet. Medlemstappet inleds således innan kollektivanslutningens avskaffande och fortsätter därefter. Trenden i SCB/Levnadsundersökningarnas långa tidsserie över anslutningsgraden till partierna (tjock svart linje) överensstämmer väl med motsvarande trend som uppmäts av SOM-institutet (tjock grå linje). Längst ned i figur 2.2 finns även en grå prickad linje som visar andelen aktiva partimedlemmar (vilket här betecknar partimedlemmar som under ett år gått på minst ett medlemsmöte). Trots det modesta kriteriet för att bli kategoriserad som aktiv medlem framgår det att en avsevärt mindre andel av befolkningen är aktiva partimedlemmar än andelen som är partimedlemmar. Men även andelen aktiva partimedlemmar har minskat med 2–3 procentenheter, vilket kan uppfattas som en måttlig minskning. Det innebär dock att andelen aktiva partimedlemmar minskat med omkring två tredjedelar, vilket är en lika stor relativ minskning som för den totala andelen partimedlemmar, passiva inklusive aktiva. Därmed är andelen aktiva medlemmar av det totala medlemsantalet ungefär lika stor – omkring en femtedel av alla partimedlemmar – som innan medlemstappet startade på 1980-talet.

Den streckade svarta linjen i figur 2.2 visar att det svenska partistödet har ökat kraftigt under de senaste fyra decennierna. Från att partistödet infördes 1966 fram till höjdpunkten för partiernas anslutningsgrad 1984 ökade värdet av det samlade partistödet med 3,5 gånger i fast penningvärde. Om vi sedan granskar partistödets värde vid tidsseriens slut hade detta ökat mer än 5

gångar jämfört med 1966. Utifrån detta är en rimlig slutsats att *det ökade partistödet* inte bara är *en* strategi från partiernas sida för att motverka medlemstappet, utan att *det är den dominerande strategin*. Jämfört med det höga och kontinuerligt växande partistödet, som helt bekostas av offentliga medel, framstår andra aktiviteter eller initiativ som krusningar på ytan.²²

Speciellt torde förstärkningen av partistödet vara en injektion för mindre partier som inte tappat medlemmar i lika stor omfattning som de fyra som har haft en stor medlemskår. De små partierna har alltså ungefär lika stor andel medlemmar som de hade före tappet av partimedlemmar påbörjades, men får nu dessutom ta del av ett växande partistöd.

Det svenska partistödet växer emellertid i storlek långt före det att medlemstappet inleds i mitten av 1980-talet. I takt med att anslutningsgraden minskar ökar dock partistödets omfattning än mer. Flera forskare har noterat att intäkterna från medlemmarna – trots höga medlemsnivåer – minskade (räknat i fast penningvärde) redan i slutet av 1960-talet. Kartellpartiteoris förgrundsgestalter, Katz och Mair, argumenterar också för att kostnaderna för professionaliserade valkampanjer ökade mer än vad partierna uppfattade att medlemmarna var villiga att betala för.²³ Av denna anledning började partierna vända sig till staten för att få allt mer i partistöd. Katz och Mair får medhåll av Gullan Gidlund²⁴ som menar att anledningen till att det svenska partistödet infördes 1966 (i kommuner och landsting 1969) var att partierna uppfattade en begynnande kris eftersom intäkterna från medlemmarna inte kunde höjas samtidigt som kostnaderna för partierna, främst i samband med allt mer professionaliserade valkampanjerna, ökade. Vid denna tidpunkt var det dock inte en minskad andel partimedlemmar som låg bakom krisen. Gidlund noterar dessutom att systemet med privata donationer till partierna var stabilt, varför det inte fanns några akuta ekonomiska skäl som motiverade införandet av statligt finansierat partistöd.²⁵ Orsaken till det höjda partistödet är snarare

²² Se även kapitlet av Kölln i denna antologi för en diskussion om partiernas förändrade finansiering.

²³ Katz & Mair 1995:15, 2009:758.

²⁴ Gidlund 1983.

²⁵ Gidlund 1983: 11, 343-344.

att partierna, främst Socialdemokraterna, bedömde det som svårt att höja medlemsavgifterna utan att förlora partimedlemmar.

Det sammanlagda svenska partistödet från riksdag, landsting och kommuner var drygt 1,1 miljarder kronor år 2011. Utvecklingen under de senaste 40 åren innebär därför att detta har ökat med i snitt 15,5 miljoner kronor om året. Den summan ger en signal om att partierna har stora möjligheter att professionalisera politiken genom att anställa personal och köpa tjänster. Även om vi beaktar att lönerna för redan anställda ökar mer än priserna, och att en del av partistödet går till uppköp av varor och tjänster, innebär ökningen goda förutsättningar för att förändra politiken så att allt fler kan bli politiker till yrket. Som en jämförelse kan nämnas att den årliga ökningen av partistödet motsvarar årsarbetskostnaden för omkring 25 tjänstemän.²⁶ Till detta kan läggas att arvodesnivån i kommunerna har ökat avsevärt; kommunernas kostnader för den egna politiska verksamheten har ökat kraftigt trots att antalet kommunala uppdrag och kommunpolitiker minskat avsevärt sedan 1980-talet.²⁷

Mot bakgrund av ovanstående resultat framgår att betoningen av så kallade *selektiva incitament* – i detta fall incitament som riktas till den enskilde politikern i form av ekonomisk ersättning²⁸ – är en viktig strategi från partiernas sida för att upprätthålla politiskt engagemang inom deras verksamhet. Därmed kan slutsatsen dras att ytterligare en strategi som partierna tillämpar för att hantera den minskande anslutningsgraden är att, vid sidan av att öka partistödet, höja arvoden för de som har uppdrag inom politiken. Denna strategi förändrar sammansättningen av partimedlemmarna. Medan passiva medlemmar utan förtroendeuppdrag blir allt mer sällsynta är kvarvarande partimedlemmar i allt större utsträckning förtroendevalda i kommun, landsting eller riksdag. År 1987 var det 24 procent av partimedlemmarna som var eller hade varit förtroendevalda i kommun, landsting eller riksdag. Tio år senare, år 1997, var motsvarande andel 38 procent.²⁹ Enligt Surveyinstitutets undersökning var denna andel uppe i 40 procent år 2009.³⁰

²⁶ SCB 2013.

²⁷ Hagevi 2014b.

²⁸ Panebianco 1988.

²⁹ Petersson m fl 2000: 112.

³⁰ Hagevi 2010.

Höjningen av partistödet och politikernas arvoden innebär att det i svensk politik är allt fler som har politik som yrke. Närmare hälften av de nyvalda riksdagsledamöterna är redan professionella politiker³¹ samtidigt som forskningen visar att antalet hel- och deltidanställda politiker ökar inom lokalpolitiken.³² Därutöver har antalet politiskt anställda i riksdagen och regeringskansliet ökat.³³ År 2000 uppskattades det totala antalet heltidsanställda professionella politiker – verksamma inom politiska partier (nationellt, regionalt och lokalt) samt inom stat, landsting och kommuner – till ungefär 2 500 personer.³⁴ Tillgängliga uppgifter visar också på en ökning sedan dess (även om antalet deltidanställda politiker i kommuner och landsting tycks ha ökat mer än motsvarande antal heltidsanställda).³⁵ Till detta kommer de politiskt verksamma som anställs av lobbyorganisationer, PR-byråer och företag. År 2014 uppskattades denna typ av professionella politiker, som är verksamma på nationell nivå, uppgå till 1 500–2 500 personer.³⁶ Dessa kan agera på uppdrag av flera aktörer, inkluderat politiska partier. Om partierna anlitar denna typ av politiskt verksamma går de således utanför den egna organisationen och köper politiska tjänster av företag.

Sammantaget finns det två grundläggande skäl till att det ökade partistödet gör att partiernas beroende av medlemmarna minskar. För det första ersätts medlemsavgifter som huvudsaklig inkomstkälla. För det andra ersätts medlemmarnas arbetskraft och delaktighet i utvecklingen av partiernas politik av professionella politiker (valda som icke-valda), andra anställda och köpta politiska tjänster.³⁷ Med tanke på den omfattande ökningen av partistödet och antalet professionella politiker bör således införande av partistöd ses som partiernas dominerande strategi för att hantera det minskade antalet partimedlemmar.

I vad mån har då det offentliga finansiella stödet till de politiska partierna, som faktiskt minskar beroendet av medlemmar, stöd bland medborgarna och partimedlemmarna? År 2012 bad Surveyinstitutet på Linnéuniversitetet ett representativt urval av svenska befolkningen mellan 16–85 år att ge respons på följande påstående: ”För att vår

³¹ Hagevi 2003.

³² Hagevi 2000; Järbert & Olofsson 2012.

³³ Ivarsson Westerberg & Nilsson 2009; Hagevi 2014b.

³⁴ Hagevi 2003: 359

³⁵ Ivarsson Westerberg & Nilsson 2009; Järbert & Olofsson 2012; Hagevi 2014b.

³⁶ Garsten m fl 2015.

³⁷ Kölln 2014.

demokrati ska fungera är det viktigt att partierna får ekonomiskt stöd av staten”. Svaren redovisas nedan.

Tabell 2.1 För att vår demokrati ska fungera är det viktigt att partierna får ekonomiskt stöd av staten (procent)

	Instämmer eller	Varken inte	Instämmer inte	Summa procent	Antal svarande	Differens instämmer- instämmer inte
<i>Samtliga</i>	49	36	15	100	1 495	+34
Partimedlemmar	66	22	12	100	96	+54
Kan tänka sig att bli parti-medlemmar	62	24	13	99	173	+49
Vet inte om de kan tänka sig bli partimedlemmar	48	43	9	100	317	+39
Kan inte tänka sig bli parti-medlemmar	45	38	17	100	878	+28

Kommentar: Data är från Surveystitutet, Linnéuniversitetet. Frågan om partimedlemskap löd "Är du medlem i ett politiskt parti eller dess ungdoms- eller kvinnoförbund?" med svarsalternativen ja och nej. Frågan om tänkbart partimedlemskap löd "om du svarat nej, skulle du tänka dig att bli medlem i ett politiskt parti?" med svarsmöjligheterna ja, nej och vet inte.

I tabell 2.1 ser vi att medborgarnas acceptans för partistöd är tämligen utbrett, i alla fall när detta stöd, som i enkätfrågan som här används, relateras till demokratin funktion. Som framgår av översta raden i tabell 2.1 stödjer nästan hälften av medborgarna förekomsten av statligt partistöd och endast en sjundedel är motståndare. Bland partimedlemmarna är stödet än starkare – två tredjedelar instämmer i påståendet – och nästan lika starkt är stödet bland medborgare som inte är partimedlemmar men som kan tänka sig bli det. Bland de som inte vet om de kan tänka sig att bli partimedlemmar och bland de som uppger att de inte kan tänka sig bli partimedlemmar är dock stödet svagare, även om andelen positiva vida överstiger andelen negativa. Det står dock klart att de som uppger sig vara medlemmar i partierna, eller de som rapporterar att de kan tänka sig bli partimedlemmar, i mycket liten utsträckning är kritiska mot partistöd. Måhända ser partimedlemmarna inte samma direkta koppling mellan minskat medlemsinflytande och partistödet ökade omfattning som kartellpartiteorins företrädare gör.

3 Partiernas representativitet

Det minskade medlemsantalet i de politiska partierna är i sig en indikation på en brist i demokratin: det blir allt ovanligare att medborgare agerar politiskt och att de uttrycker sina intressen och åsikter inom partipolitiken annat än vid de allmänna valen. Denna försvagade politiska mobilisering innebär att partierna alltmer förlorar sin förmåga att inkludera medborgare i politiken.³⁸

Ytterligare en tänkbar demokratisk brist som kan följa av medlemstappet är att kvarvarande partimedlemmar har egenskaper och åsikter som i allt högre grad skiljer sig från övriga medborgares. Om så är fallet kan partimedlemmarna utvecklas till en politisk elit, som får allt sämre möjligheter att fungera som en länk mellan medborgarna och makten. Bristande åsiktsöverensstämmelse mellan partimedlemmar och väljare är som vi har sett en central fråga i Mays³⁹ diskussion om hur partiintern demokrati kan komma att kollidera med idealet att partierna också bör vara representativa för sina väljare. Tidigare forskning har studerat denna fråga så väl komparativt som enbart i Sverige.⁴⁰ Den sammanvägda slutsatsen i dessa studier är att medlemstappet i huvudsak inte har förändrat sammansättningen av medlemskåren i partierna. Studierna som här refereras har dock ett antal år nacken varför det finns anledning att mer systematiskt, och med ny data, belysa partimedlemmarnas sociala representativitet samt deras åsiktsrepresentativitet över tid.

I det följande avsnittet kommer den sociala representationen analyseras genom att olika sociala egenskaper hos partiernas medlemmar jämförs med motsvarande egenskaper hos partiernas övriga

³⁸ Biezen & Poguntke 2014.

³⁹ May 1973.

⁴⁰ Widfeldt 1997; Petersson m fl 2000; Scarrow & Gezgor 2010.

sympatisörer i befolkningen⁴¹ För ålder redovisas medelålder, för övriga egenskaper beräknas procentandel. Ju närmare värden på indexet för social representativitet närmar sig noll – det vill säga ingen skillnad mellan medlemmar och sympatisörer – desto bättre är partiernas sociala representativitet.

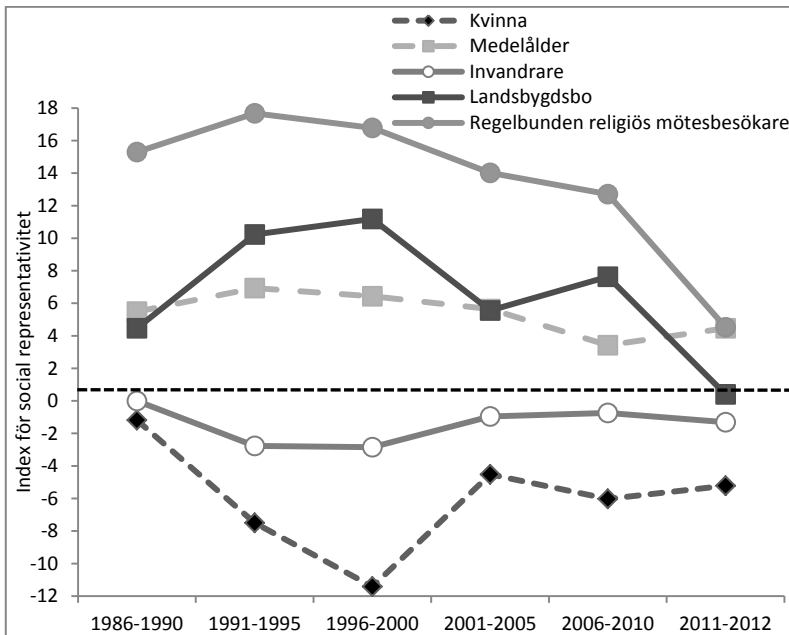
I figur 3.1 redovisas partimedlemmarnas sociala representativitet för kvinnor, landsbygdsbor, invandrare och regelbundna religiösa mötesbesökare samt medelålder. I figur 3.2 redovisas sedan social representativitet för yrkesorienterade egenskaper i form av andelen högskoleutbildade, arbetare och anställda i offentlig sektor. I figurerna är perfekt representation (noll) markerat med streckad linje.

⁴¹ Index för social representativitet beräknas enligt följande

$$Index = \sum_{i=1}^n \frac{|\bar{x}_{i,m} - \bar{x}_{i,s}|}{n}$$

där n=antal partier, \bar{x}_i =social egenskap för respektive parti, m=partimedlemmar och s=partisympatisörer. Social representativitet mäts med ett index som beräknas i tre steg. För det första beräknas förekomsten av en social egenskap bland respektive partis medlemmar och dess sympatisörer. För egenskapen ålder beräknas medelvärdet, för övriga egenskaper beräknas procentandel för respektive undersökt egenskap. I steg två beräknas den absoluta differensen mellan respektive partis medlemmar och dess sympatisörer. I steg tre beräknas medelvärdet av partiernas differenser. Steg tre innebär att vi erhåller ett sammanfattande mått för samtliga partier.

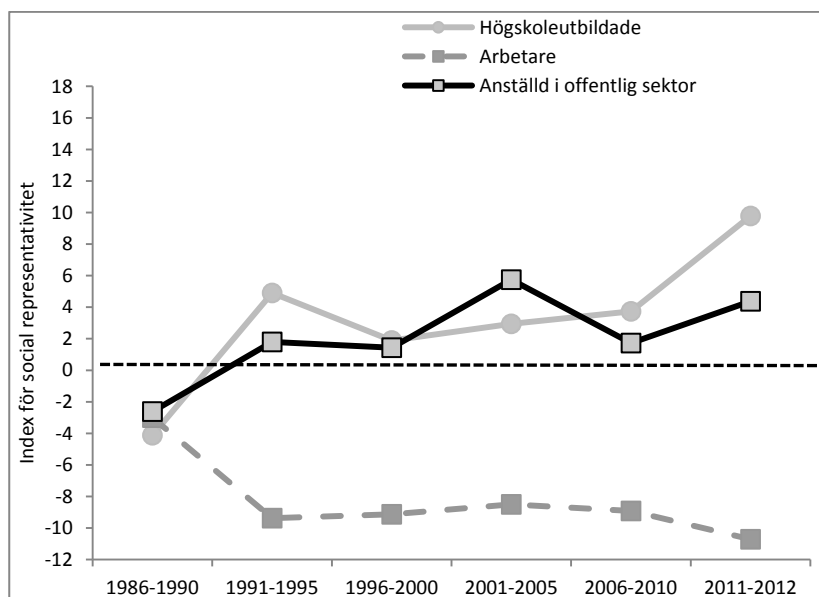
Figur 3.1 Partimedlemmarnas sociala representativitet jämfört med deras sympatisörer: andel kvinnor, landsbygdsbor, invandrare och regelbundna religiösa mötesbesökare samt medelålder (index för social representativitet)



Kommentar: Data är från SOM-institutet (2013), Göteborgs universitet. Vid varje mättillfälle beaktas endast partier som samlar minst 30 svarande medlemmar i urvalet. För kvinnor, invandrare och regelbundna religiösa mötesbesökare baseras indexet på procentandel av respektive egenskap, medan medelålder baseras på medelvärde. Med regelbunden religiös mötesbesökare avses personer som besöker gudstjänst eller annat religiöst möte minst en gång i månaden.

I figur 3.1 framgår det att personer som besöker religiösa möten regelbundet, landsbygdsbor och äldre tenderar att vara överrepresenterade bland partiernas medlemmar jämfört med deras sympatisörer. Däremot visar analysen i figur 3.1 att framförallt andelen kvinnor och till viss del andelen invandrare är underrepresenterade bland partimedlemmarna. När medlemstappet inleddes i slutet av 1980-talet försämrades partimedlemmarnas representativitet med partiernas sympatisörer under perioderna 1991–1995 och 1996–2000. Utifrån denna nivå ökar sedan den sociala representativiteten vad gäller religiösa mötesbesökare, landsbygdsbor, ålder och till viss del också för invandrare och kvinnor. För kvinnor är dock återhämtningen högst måttlig varför denna grupp framstår som förhållandevis underrepresenterade bland partimedlemmarna.

Figur 3.2 Partimedlemmarnas sociala representativitet jämfört med deras sympatisörer: andel högskoleutbildade, arbetare och anställda i offentlig sektor (index för social representativitet)



Kommentar: Data är från SOM-institutet (2013), Göteborgs universitet. Vid varje måttillfälle beaktas endast partier som samlar minst 30 svarande medlemmar i urvalet. För högskoleutbildade, arbetare och anställda i offentlig sektor baseras indexet på procentandel av respektive egenskap.

I figur 3.2 redovisas den förändrade representativiteten gällande yrkesorienterade egenskaper. Utifrån en förhållandevis måttlig underrepresentation av högskoleutbildade, arbetare och anställda i offentlig sektor förändras representativiteten gällande dessa sociala egenskaper bland partimedlemmarna till det sämre i takt med att partierna tappar medlemmar. Medan underrepresentationen av arbetare tilltar förbyts underrepresentationen av högskoleutbildade till en allt kraftigare överrepresentation. Också offentligt anställda går från att vara underrepresenterade till att vara något överrepresenterade bland partimedlemmarna.

I rapportens teoriavsnitt nämndes förekomsten av ökade trösklar till partimedlemskap. Enligt detta synsätt ökar behovet att ha stora politiska resurser för att bli partimedlem. Det kan vara en förklaring till partimedlemmarnas försämrade sociala representation vad gäller kön och yrkesorienterade egenskaper. Över tid har den sociala överrepresentationen ökat av människor från medelklassen – som

oftare än arbetare har en relativt flexibel arbetstid – av högskoleutbildade – som kan misstänkas ha relativt stora politiska resurser – samt av män – som oftast inte tar lika stort ansvar för familj och hem som kvinnor.

Bristande social representativitet leder dock inte nödvändigtvis till bristande åsiktsrepresentativitet.⁴² Människor med samma egenskaper kan helt enkelt ha olika åsikter samtidigt som människor med olika egenskaper kan dela åsikter. I figur 3.3 och 3.4 redovisas därför medborgarnas uppfattning i fem sakfrågor som har undersökts av SOM-institutet sedan perioden 1986–1990. Varje fråga besvaras på en 5-gradig skala (från mycket bra förslag (1) till mycket dåligt förslag (5) och för vänster-högerskalan från långt till vänster (1) till långt till höger (5)). Utifrån svaren bland partiernas medlemmar och sympatisörer beräknas medelvärdet för respektive åsikt utifrån samma principer som det tidigare använda indexet för social representation.⁴³ Ju närmare 0, desto bättre är åsiktsrepresentationen. I figur 3.3 redovisas åsiktsrepresentativiteten mellan partiernas medlemmar och deras sympatisörer dels för subjektiv placering på vänster-högerskalan, dels för politiska sakfrågor, som har stark ekonomisk inriktning och därför brukar beskrivas som centrala för den i huvudsak ekonomiska vänster-högerkonflikten. I figur 3.4 redovisas samma sak för åsikter om flykting- och biståndspolitik som brukar hänföras till den värdebaserade libertära-auktoritära konfliktdimensionen.

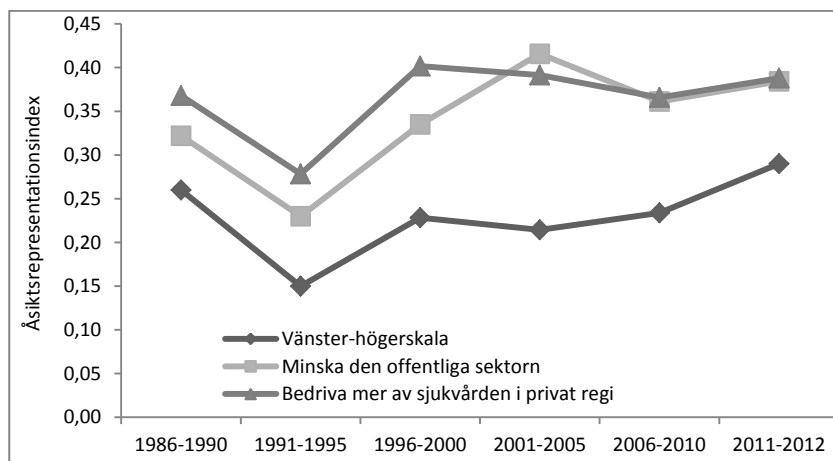
⁴² Westerståhl 1985.

⁴³ Index för åsiktsrepresentationsindex beräknas enligt följande

$$Index = \sum_{i=1}^n \frac{|\bar{x}_{i,m} - \bar{x}_{i,s}|}{n}$$

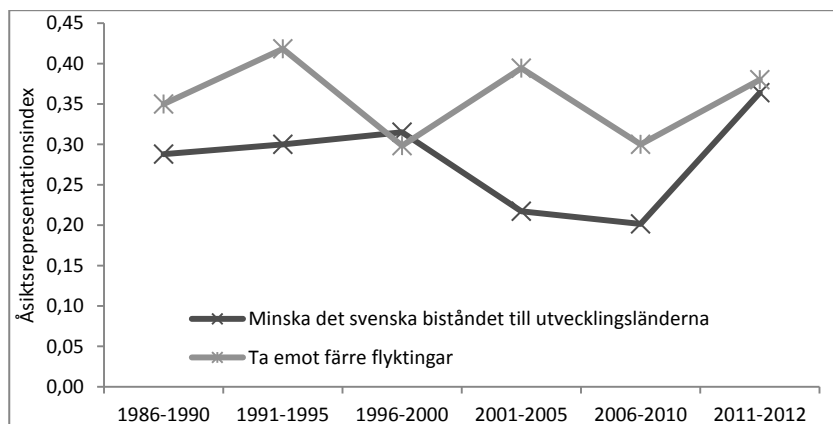
där n=antal partier, \bar{x}_i =åsikt i sakfråga för respektive parti, m=partimedlemmar och s=partisympatisörer.

Figur 3.3 Åsiktsrepresentativitet i vänster-högerfrågor mellan respektive partimedlemmar och deras sympatisörer 1986–2012 (åsiktsrepresentationsindex)



Kommentar: Data är från SOM-institutet (2013), Göteborgs universitet. Vid varje mättillfälle beaktas endast partier som samlar minst 30 svarande medlemmar i urvalet.

Figur 3.4 Åsiktsrepresentativitet i libertära-auktoritära frågor mellan respektive partimedlemmar och deras sympatisörer 1986–2012 (åsiktsrepresentationsindex)



Kommentar: Data är från SOM-institutet (2013), Göteborgs universitet. Vid varje mättillfälle beaktas endast partier som samlar minst 30 svarande medlemmar i urvalet.

Vad gäller vänster-högerfrågorna i figur 3.3 är tendensen – med undantag av perioden 1991–1995 – att åsiktsrepresentativiteten mellan medlemmar och övriga sympatisörer blir mindre över tid. Den försämrade åsiktsrepresentativiteten är dock måttlig och

resultatet stämmer överens med tidigare forskning.⁴⁴ I figur 3.4 ser vi dock inte någon egentlig tendens till förändrad representativitet mellan partimedlemmarna och partisympatisörerna angående flykting- och biståndspolitik.

Slutsatsen är således att partimedlemmarnas minskande sociala representation vad gäller yrkesorienterade egenskaper och kön sammanfaller med deras avtagande åsiktsrepresentativet i vänster-högerfrågor.

Som redan nämnts i rapportens inledning kan medlemstappet ha förändrat incitamenten till att bli partimedlem så att andelen medlemmar som är starkt politiskt engagerade och ideologisk övertygade har växt. I redovisningen av medlemstappet och partistödets tillväxt har vi redan konstaterat att en allt större andel av partiernas medlemmar också är förtroendevalda i kommuner, landsting och kommuner. I denna del analyseras i vad mån partierna i allt större utsträckning lockar medborgare som är starkt ideologiskt övertygade och har ett stort politiskt intresse av att bli medlemmar. Undersökningens resultat kan ge fingervisning om huruvida incitamenten att gå med i ett parti har förändrats så att partimedlemmarna blivit mer av en politisk engagerad elit och mindre som medborgare i allmänhet.

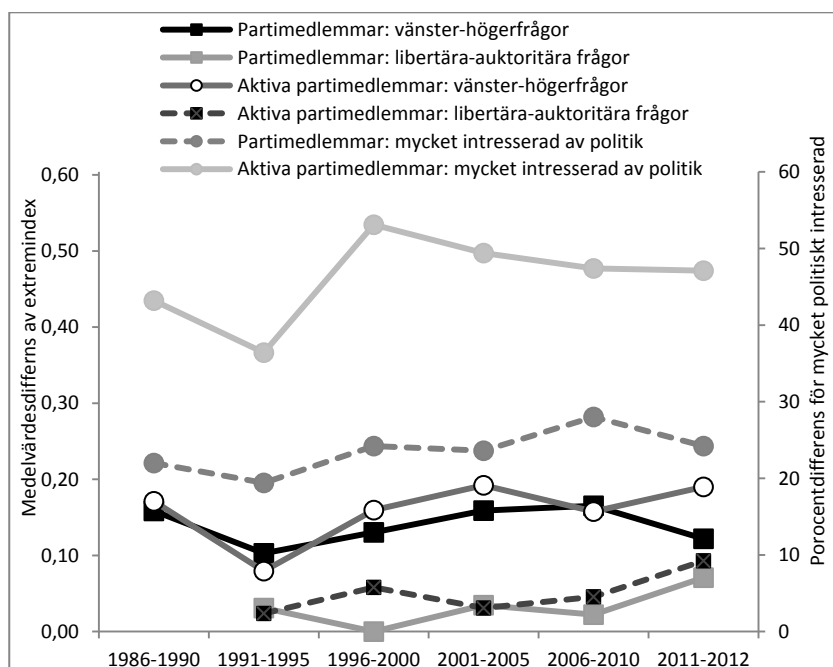
Analysen sker på följande sätt: För det första konstrueras två index för extrema svar på ovan redovisade vänster-höger-frågor och libertära-auktoritära frågor. Extremindexet konstrueras genom att personer som besvarat en av dessa frågor med något av extremsvaren (*mycket bra eller mycket dåligt förslag samt långt till vänster och långt till höger*) erhåller en poäng. Därmed konstrueras ett index som löper mellan 0 och 5 poäng (ju högre poäng, desto fler extrema svar). Därefter beräknas också differensen mellan medelvärdet av samtliga partimedlemmar och motsvarande medelvärde bland icke-partimedlemmar. På motsvarande sätt beräknas även differensen mellan aktiva partimedlemmar och icke-partimedlemmar.

För det andra undersöks andelen mycket politiskt intresserade bland partimedlemmar och icke-partimedlemmar. Detta sker genom att beräkna differensen mellan andelen partimedlemmar som uppger sig vara mycket politiskt intresserade och motsvarande andel bland icke-partimedlemmar. På motsvarande sätt beräknas även differ-

⁴⁴ Widfeldt 1997.

ensen mellan aktiva partimedlemmar och icke-partimedlemmar. Resultatet för de sex tidsperioderna redovisas i figur 3.5: ju högre värden, desto mer ideologiskt extrema eller politiskt intresserade är partimedlemmar och aktiva partimedlemmar jämfört med övriga befolkningen. Notera att värdena för extremindexet redovisas på vänster y-axel och värdena för mycket politiskt intresse på höger y-axel i figur 3.5.

Figur 3.5 Skillnader mellan å ena sidan samtliga partimedlemmar och aktiva partimedlemmar och å andra sidan den övriga befolkningen vad gäller extremindex och politisk intresse (medelvärdesindex och procentdifferens)



Kommentar: Medelvärdesdifferens av extremindex på vänster y-axel och procentdifferens mellan mycket politiskt intresserad på höger y-axel. Data är från SOM-institutet (2013), Göteborgs universitet. För libertära-auktoritära frågor är det inte möjligt att sammanställa ett index för perioden 1986–1990.

Med ett visst undantag för partimedlemmars ställningstaganden i vänster-högerfrågor finns det över tid en tendens till att såväl samtliga partimedlemmar som aktiva partimedlemmar blir mer ideologiskt extrema och samtidigt mer politiskt intresserade i förhållande till övriga befolkningen. Under tidsperioden 1991–1995

(som återkommit ofta i dessa mätningar) finns det dock ett hack i kurvan, men därefter ökar skillnaderna. Den generella utvecklingen stödjer hypotesen att incitamenten för att bli partimedlem (och att vara aktiv partimedlem) har förändrats till att bli mer fokuserade på kärnan i politiken: politiskt intresse och ideologisk övertygelse.

Slutsatsen vad gäller både sociala egenskaper och politiska åsikter är följaktligen att partimedlemmar i allt högre utsträckning skiljer sig från övriga medborgare i flera avseenden.⁴⁵ May, som berördes ovan, argumenterar för att partimedlemmar, särskilt aktiva partimedlemmar, tenderar att vara mer extrema än partiets väljare. Väljarnas representanter, menar May, försöker då främst tillfredsställa väljarna genom att representera deras åsikter på bekostnad av partiaktiva med extrema åsikter. Detta har kallats för "Mays lag". Även om Mays lag har fått skiftande stöd i forskningen⁴⁶ indikerar våra resultat att den ökande skillnaden mellan partimedlemmar och partiernas väljare är ett demokratiskt dilemma för partierna. Maximeras partiernas interndemokrati riskerar, å ena sidan, de valda politikerna att försämra representativiteten i den stora representativa demokratin. Prioriterar politikerna, å andra sidan, att representera väljarna riskerar partiernas interna demokrati att försämrans.

⁴⁵ Widfeldt 1997.

⁴⁶ Se t ex Hagevi 2015.

4 Partikongresser, interndemokrati och medlemmars möjlighet till inflytande

Medger partiernas formellt sett högsta beslutande organ – partikongressen – reellt inflytande för partimedlemmar eller styrs de politiska partierna i praktiken av eliter? Likande frågeställningar har tillhört den politiska sociologins mest klassiska ända sedan Robert Michels studie.⁴⁷ Michels svar på frågan var också ett entydigt nej. Partikongressens makt sågs endast som en formalitet, som partiledningar utan svårigheter kunde kringgå.⁴⁸ I dagens läge tycks många forskare ge Michels rätt. Som vi har sett beskriver kartellpartiteorin en historisk process där partier från och med masspartiernas glansdagar på 1950-talet successivt tagits över av eliter. I linje med huvuddragen i denna teori argumenterar flera forskare för att partikongresser – och motsvarande organ – successivt har tappat i betydelse i takt med att partierna har utvecklats från att vara relativt demokratiska massorganisationer till att bli alltmer professionaliserade kampanjmaskiner.⁴⁹ I det snart tio år gamla betänkandet till Demokratiutvecklingskommittén drog till exempel statsvetarna Mikael Gilljam och Tommy Möller följande slutsats som då var typisk för forskningsläget: ”Uppenbarligen har en maktförskjutning ägt rum från partimedlemmar till partiledningar”.⁵⁰ Ett decennium efter den citerade utredningen är slutsatsen om medinflytande i partierna om möjligt än mer dystert. I takt med att partierna tappar medlemmar,

⁴⁷ Michels 1983.

⁴⁸ Michels 1983: 254.

⁴⁹ Pierre & Widfeldt 1994; Katz & Mair 1995, 2009; Blyth & Katz 2005.

⁵⁰ Gilljam & Möller 1996: 155.

och personifiering och globalisering alltmer präglar politiken, antas den interna demokratin ha förtvinat än mer.⁵¹

I denna del av rapporten synas den spridda föreställningen i sömmarna i Sverige. Vi genomför först en kort sammanfattning av de formella möjligheterna till medinflytande i de svenska riksdagspartierna samt hur partierna själva, i sina stadgor, värderar frågor om interndemokrati. Därefter görs en granskning av existerande forskning om medlemmarnas reella möjligheter att påverka sina respektive partier (inklusive de fåtaliga studier som faktiskt har undersökt hur medlemsinflytande i partierna har utvecklats över tid). Avslutningsvis görs också en analys av rapportering om partikongresser i pressen.

De åtta partier som är representerade i den svenska riksdagen har olika ursprung. Vissa uppstod inom parlamentet innan demokratin genombrott medan andra formades som folkrörelser utanför.⁵² Ytterligare några partier har bildats efter demokratin genombrott. Dessa skillnader till trots är alla partierna i princip organiserade som traditionella masspartier.⁵³ Det innebär att det politiska mandatet i alla svenska riksdagspartier – med vissa frågetecken kring nykomlingen Sverigedemokraterna⁵⁴ – formellt sägs komma från partimedlemmarna. Det innebär också att partikongressen (med vilket vi i vår rapport också medräknar stämmor, möten, riksting eller landsdagar som motsvarande organ också kallas) är det formellt högsta beslutande organet.⁵⁵ Allt sedan Michels studie har forskare ansett att ett partis interna demokrati till stor del avgörs av om ombuden vid partikongressen, som enligt den representativa demokratis principer antas företräda övriga partimedlemmar, har möjligheter att påverka de den politik som partiledningar driver på andra arenor.⁵⁶ Några centrala uppgifter om hur de svenska riksdagspartierna formellt organiseras för att möjliggöra ett sådant medinflytande framgår i tabell 4.1.

⁵¹ Erlingsson m fl 2005: 43; Bolin 2015: 117.

⁵² Duverger 1954; Pierre m fl 1994.

⁵³ Bäck & Möller 2003: 119–121.

⁵⁴ Art 2011.

⁵⁵ Bolin 2015: 106.

⁵⁶ Teorell 1998: 28–30; Bäck & Möller 2003: 120; Loxbo 2013.

Tabell 4.1 Formella bestämmelser om partiets högsta beslutande organ samt medinflytande i de svenska riksdagspartierna stadgar

Partiets högsta beslutande organ	Antal ombud	Andel av partiets totala medlemskår	Intervall ^a	Medlemsomröstning medges i stadgarna	Medlemmars rättigheter betonas i partistadgarna
Miljöpartiet	245	1,8	Årligen	Ja, beslutande ^b	Ja ^c
Socialdemokraterna	350	0,4	Vartannat år	Ja, rådgivande ^d	Ja ^e
Vänsterpartiet	225	1,8	Vartannat år	Ja, rådgivande ^f	Ja ^g
Centerpartiet	521	1,6	Vartannat år	Ja, rådgivande ^h	Ja ⁱ
Moderaterna	215	0,5	Vart fjärde år	Nej	Nej
Folkpartiet	199	1,2	Vartannat år	Nej	Nej
Kristdemokraterna	247	1,2	Vartannat år	Nej	Nej
Sverigedemokraterna	179	2,3	Vartannat år	Nej	Nej

Kommentar: Informationen är hämtad från respektive partis stadgar för 2015. Tabellen är inspirerad av Bolin (2015: 113).

(a) Avser ordinarie kongress

(b) Miljöpartiets stadgar § 19 anger möjligheter till beslutande medlemsomröstning.

(c) Miljöpartiets stadgar betonar genomgående interndemokrati. Exempelvis § 7.9 (om alla medlemmars förslagsrätt), § 16.6 (krav att alla till partiet anslutna nätverk ska vara demokratiska) och § 20.7 (om medlemmars rätt till närvaro i alla partiorgan).

(d) Socialdemokraternas partistadgar Kap 2, § 10 Allmän omröstning (rådgivande).

(e) Socialdemokraternas partistadgar. Medlemmarnas rättigheter och skyldigheter betonas särskilt i kap 5, §§ 4–5.

(f) Vänsterpartiets partistadgar §§ 149–152 möjliggör rådgivande medlemsomröstning.

(g) Vänsterpartiets partistadgar 1 § (portalparagraf) Stadgar uppges vara utformade för att skydda och utveckla partiets inre demokratin och värna medlemsinflytandet.

(h) Centerpartiets partistadgar, § 5; § 26, möjliggör rådgivande medlemsomröstning inför nomineringar.

(i) Centerpartiets partistadgar Kap. 3, § 3, betonar medlemmarnas rättigheter.

Även om alla åtta partier i tabell 4.1 är uppbyggda efter den representativa demokratin principer – där en mindre del av medlemmarna förväntas representera övriga medlemmar vid kontinuerligt återkommande sammankomster – framgår det att de så kallade rödgröna partierna samt Centerpartiet avviker från de resterande partierna genom att öppna upp för en form av direktdemokratiskt medlemsinflytande genom rådgivande eller, i Miljöpartiets fall, beslutande medlemsomröstningar. Dessa partier, som har sina historiska rötter i utomparlamentariska folkrörelser,⁵⁷

⁵⁷ Vissa reservationer måste dock göras för Vänsterpartiet som dels bröt sig ur Socialdemokraterna efter deras etablering i riksdagen, dels först efter 1967 övergav

sticker också ut genom att de, med varierande emfas, betonar alla partimedlemmars rätt till inflytande i stadgarna. Denna formella skillnad kan ställas mot de partier som inför demokratins genombrott i början av 1900-talet bildades utifrån sin representation i parlamenten, vilket i Sverige främst gäller de partier som i dag är Moderaterna och Folkpartiet (Kristdemokraterna och Sverigedemokraterna har en annan historia).

Forskningen visar att skillnaderna mellan partiernas stadgor inte bara är historiska minnen eller ord på papper, utan också i dagens läge tycks reflektera en olikartad syn på interndemokratin som ideal. För det första menar statsvetaren Katarina Barrling att det historiska ursprunget lever kvar i partierna och formar starka interna normer – partikulturer – som påverkar politikernas uppfattningar om vilka ideal som borde eftersträvas.⁵⁸ För det andra indikerar statsvetaren Jan Teorells forskning att sådana kulturella skillnader överensstämmer med graden av interndemokrati i modern tid. Vid en systematisk jämförelse mellan ett antal beslutsprocesser i de två största svenska partierna på 1990-talet drar han slutsatsen att Moderaterna har karaktären av ett ”väljarorienterat kampanjparti” – med låg grad av medlemsinflytande – medan Socialdemokraterna i stället har mer drag av ett ”medlemsorienterat folkrörelseparti”.⁵⁹ För det tredje har statsvetarna Martin Karlsson och Erik Lundberg⁶⁰ studerat hur partierna reagerar på det stora tappet av medlemmar. Efter intervjustudier med nu aktiva politiker från samtliga riksdagspartier dras slutsatsen att ”folkrörelse-baserade partier” – Socialdemokraterna, Centerpartiet, Vänsterpartiet och Miljöpartiet – fortfarande tenderar att anse att medlemmarna utgör grunden i partiledningens politiska mandat. De ”icke-folkrörelsebaserade partier” däremot visar tendenser till att överge masspartiets, och den interna demokratins, ideal i en värld där allt färre väljer att engagera sig i de politiska partierna. Skillnaderna mellan partiernas stadgor i tabell 6.1 ger således en ganska god bild av faktiska variationer i hur partier, med skiftande ideologisk utblick och historia, i praktiken ser på det allmänt

leninismens princip om demokratisk centralism, och då antog nya interndemokratiska stadgar, som påminner om Socialdemokraternas (Bäck & Möller 2003:119).

⁵⁸ Barrling-Hermansson 2004: 307.

⁵⁹ Teorell 1998: 332.

⁶⁰ Karlsson & Lundberg 2011.

omhuldade idealet om medlemsinflytande. Kort sagt tenderar interndemokrati som ideal att värderas högre i partier med en folkrörelsehistoria och lägre i partier som saknar denna historia.

Att interndemokratin ideal värderas olika i partier, och att det historiska ursprunget härvidlag har betydelse, säger dock inget om medlemmarnas reella inflytande. Den svenska forskning som finns på detta tema rör emellertid bara de folkrörelsebaserade partierna Centerpartiet⁶¹, Miljöpartiet⁶², Socialdemokraterna⁶³ samt det icke-folkrörelsebaserade partiet Moderaterna.⁶⁴ Även om resultaten från dessa studier gäller olika partier i skiftande tidsepoker ger de tillsammans värdefulla inblickar i hur den av May⁶⁵ berörda motsättningen mellan partiledningar och partimedlemmar har hanterats i Sverige.

Baserat på studier av Centerpartiets riksstämmor på 1970-talet⁶⁶, Socialdemokraternas partikongresser mellan 1948 och 1978⁶⁷ samt Moderaternas partistämmor mellan 1960 och 1985⁶⁸ är en sammanvägd slutsats att partiledningar, i syfte att vinna stöd för en politisk linje när partiernas högsta organ sammanträder, anpassar utformningen av sina förslag efter vad de känner till om ombudens opinioner. Denna så kallade *anticepering*⁶⁹ kan innebära att ombuden utövar ett indirekt inflytande över partiets politik. Och samma slutsats gäller folkrörelse och icke-folkrörelsebaserade partier.⁷⁰ Partiledningars benägenhet att lyssna av interna opinioner framstår emellertid som störst när partier befinner sig i opposition, medan partimedlemmar och ombud får mindre inflytande när partierna har större ansvar i regeringsställning.⁷¹ När mycket står på spel visar dock forskningen att anticeperingsstrategin i praktiken kan innebära att partiledningar får ökat handlingsutrymme genom

⁶¹ Uddman 1987.

⁶² Lundgren 1990.

⁶³ Pierre 1986; Teorell 1998; Lundberg 2003; Loxbo 2007, 2013.

⁶⁴ Albinsson 1986; Teorell 1998.

⁶⁵ May 1973.

⁶⁶ Uddman 1987.

⁶⁷ Pierre 1986.

⁶⁸ Albinsson 1986.

⁶⁹ Erlingsson m fl 2005: 47.

⁷⁰ Bolin 2015:110.

⁷¹ Erlingsson m fl 2005: 46.

att konfliktfyllda ärenden bordläggs⁷² eller att förslag som läggs fram på kongresserna är mycket oprecisa.⁷³

Ovan refererade studier har emellertid många år på nacken och sammantaget finns inga entydiga underlag för att uttala sig om det reella medinflytande i svenska partier, förutom att interndemokrati på flera sätt är högre värderat i de folkrörelsebaserade partierna än i de icke-folkrörelsebaserade (se ovan). Trots att forskningsläget är svagt underbyggt har dock slutsatserna om interndemokratins historiska öde varit förvånansvärt entydiga i forskningen. En spridd och föga ifrågasatt föreställning är, som framgick i avsnittets inledning, att möjligheterna till medinflytande har avtagit sedan 1950- och 60-talen då masspartiet hade sina glansdagar.⁷⁴ Men stämmer denna verklighetsbild?

I kontrast till den spridda bilden av partiernas utveckling från demokratiska folkrörelser mot toppstyrda kampanjorganisationer menar statsvetaren Jan Teorell att sådana föreställningar mycket väl kan böttna i en ”nostalgisk synvilla”, där idealiserade förställningar om demokratins svunna guldålder ligger till grund för felslut om interndemokratins kris. Mot den bakgrunden föreslår Teorell följande alternativa hypotes: ”I dag är det fler än för 30 år sedan som inifrån kräver förbättrad interndemokrati. Av detta dras den felaktiga slutsatsen att den interna demokratin har försämrats. Men i själva verket kan alltså den interna demokratin i partierna rent av vara bättre än förr”.⁷⁵

För att pröva denna hypotes har statsvetaren Karl Loxbo⁷⁶ studerat interna beslutsprocesser över tid i ett parti där försämrad interndemokrati borde vara ett *mycket sannolikt* utfall. Loxbo jämför två interna beslutsprocesser i det svenska socialdemokratiska partiet. Den första rör ATP-reformen på 1950-talet och den andra rör den nya pensionsreformen på 1990-talet. Studien ställer således en av det socialdemokratiska partiets genom tiderna mest populära och, som det ofta hävdas, välförankrade beslut mot en intern beslutsprocess som i forskningen utpekats som urtypen av ett oligarkiskt förhållningssätt från den socialdemokratiska parti-

⁷² Albinsson 1986.

⁷³ Pierre 1986.

⁷⁴ Bäck & Möller 2003:255.

⁷⁵ Teorell 1998: 345.

⁷⁶ Loxbo 2013.

ledningens sida.⁷⁷ I linje med Teorells hypotes tillbakavisar emellertid Loxbos studie den spridda föreställningen om att intern-demokratin har försämrats över tid. I stället visar resultaten att de socialdemokratiska partimedlemmarnas, och i synnerhet kongressombudens, reella inflytande har ökat dramatiskt över tid. På 1950-talet sanktionerades inte ens ATP-reformen av partikongressen, trots att dess slutliga utformning var kontroversiell i partiet, medan den impopulära pensionsreformen på 1990-talet var huvudnumret på inte mindre än tre kongresser samtidigt som tre rådslag, och ett brett medlemssamråd, hölls för få stöd hos partimedlemmarna. Loxbo visar att partiledningen hade få valmöjligheter på 1990-talet. För att få stöd för den nya pensionsreformen tvingades de i slutändan, för att få ett godkännande av partikongressen 1997, till besvärliga omförhandlingar med de borgerliga partierna. Argumentet i Loxbos studie är emellertid *inte* att den interna demokratin fungerade tillfredsställande när den socialdemokratiska partiledningen lotsade igenom den impopulära pensionsreformen på 1990-talet. Huvudresultatet visar i stället att partimedlemmarna som i princip helt saknade inflytande på 1950-talet hade blivit en maktfaktor att räkna med 30 år senare.

Loxbos slutsatser kan förstås inte med automatik överföras till andra beslutsprocesser eller till andra partier. Inte desto mindre finns det åtminstone tre skäl som talar för att resultaten i denna jämförande fallstudie visar skynten av en annan verklighet än den bild som annars dominerar forskningen om partiernas interna demokrati.

För att återknyta till Teorells hypotes samt till den ”frigörelsehypotes” som berördes inledningsvis är det, för det första, mycket som talar för att dagens partimedlemmar, precis som människor i allmänhet, är väsentligt mer ifrågasättande och kritiska än vad som var fallet när masspartierna florerade på 1950-talet. Forskare som drar slutsatser om försämrad interndemokrati tenderar emellertid att negligera det faktum att utbildningsnivån har höjts radikalt över tid samt att otaliga studier visar på en ökad individualisering bland människor i allmänhet.⁷⁸ I takt med denna utveckling har människor slutat engagera sig i politiska partier och väljer i stället andra typer av engagemang. Kvarvarande parti-

⁷⁷ Lundberg 2003:275.

⁷⁸ Inglehart 1997.

medlemmar är emellertid, i motsats till spridda antaganden, avsevärt mycket mindre auktoritetstroende och samtidigt mer kunniga och självmedvetna än vad som var vanligt under masspartiets så kallade guldålder på 1950-talet.⁷⁹

För att återknyta till kartellpartiteorins motbild finns det, för det andra, en överhängande risk att slutsatser om interndemokratis kris i själva verket baseras på jämförelser mellan dagens partiinterna konflikter, som ofta exponeras i media, och idealiserade idéer om ett förflutet som aldrig existerat. Den forskning som faktiskt har undersökt demokratins tillstånd under masspartiets ”guldålder” på 1950- och 1960-talen bekräftar också misstanken att föreställningen om nedgång och kris baseras på att det förflutna idealiseras. Politisk apati, oreflekterade gruppojaliteter samt auktoritetstro tillhörde de stora demokratiska orosmomenten, vilka lyftes fram av forskarna på 1950- och 1960-talen.⁸⁰ Snarare än att vara vitala masspartier med sprudlande aktivitet och utbrett deltagande ser dessa forskare på 1950-talets partier som hierarkiska organisationer där ledningen tog partimedlemmarnas lojalitet för given.⁸¹

För det tredje är det viktigt att notera att relationen mellan partier och media har förändrats över tid. Denna utveckling innebär bland annat att relationer mellan partiledningar och ombud, som förr var mer av partiinterna affärer, tilldrar sig ett allt större medialt intresse samtidigt som möten med riksdagspartiernas högsta beslutande organ ofta direktsänds på tv och internet.⁸² Hur rapporteringen om partimedlemmarnas inflytande vid dessa sammankomster, som äger rum året innan riksdagsvalen, har utvecklats i de största tidningarna i Sverige redovisas nedan i figur 4.1.

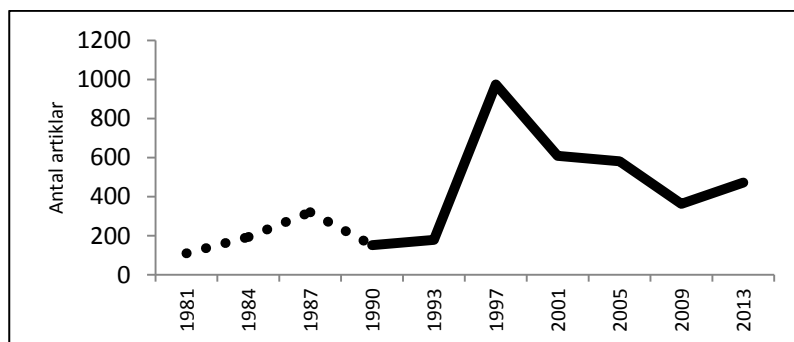
⁷⁹ Scarrow m fl 2009:133.

⁸⁰ Thomassen & van Ham 2014:403.

⁸¹ Lijphart 1977.

⁸² Bolin 2015:106.

Figur 4.1 Rapportering om medinflytande och interndemokrati vid partikongresser, partistämmor, riksting, landsmöten året innan riksdagsvalet



Kommentar: Informationen i figur 6.1 kommer från Retriver (2015). De sökord som har avvänts är namnen på respektive partis högsta beslutande organ, som var för sig ska förekomma i kombination med sökorden *interndemokrati* och/eller *medlemsinflytande*. Den streckade linjen visar rapportering i all svensk press medan den heldragna endast visar rapporteringen i tidningarna Aftonbladet, Dagens Nyheter, Dala-Demokraten, Expressen, Svenska Dagbladet samt Sydsvenskan.

Den streckade linjen i tidsseriens början anger rapporteringen om medlemsinflytande i all svensk press fram till år 1990. Den heldragna linjen från 1990 fram till 2013 redogör emellertid endast för rapporteringen i sju svenska tidningar.

Resultatet visar en mycket markant ökning av rapporteringen om medinflytande och interndemokratin i samband med att partiernas högsta beslutande organ sammanträder året innan riksdagsvalen. Av detta följer naturligtvis inte att medinflytandet har förbättrats. Vi menar dock att det är sannolikt att den ökade genomlysningen i medierna har gjort det svårare för partiledningar att ostört manipulera, och utöva makt över, ombuden och medlemmarna. Sett från andra sidan torde också möjligheterna ha blivit större för ombud och medlemmar med uppfattningar som avviker från partiledningen att få spridning och genomslag för sina idéer. Massmedias ökade rapportering kan också bero på att många journalister uppfattar det som händer på partikongresser som viktigare än vad som tidigare var fallet. Det kan betyda att journalisterna allt mer uppfattar partikongresserna som arenor för maktkamp än som föreställningar regisserade av partiledningen.

För att sammanfatta forskningsläget menar vi att följande slutsats kan dras: trots att interndemokratin inte är rakt igenom tillfredsställande, samtidigt som den varierar mellan folkrörelse- och

icke-folkrörelsebaserade partier, finns det mycket som talar för att möjligheterna till inflytande, samt det reella inflytandet som faktiskt utövas av ombud, har förbättrats över tid.

5 Hur bedömer väljare, partimedlemmar och folkvalda medinflytande i politiska partier?

Även om forskningen vi har berört ovan indikerar att det finns anledning att tro att partimedlemmarnas reella inflytande i praktiken har förbättrats över tid inställer sig frågan om också medborgarna i Sverige delar samma entusiastiska slutsats. I den föregående Demokratiutredningen, vars slutbetänkande presenterades 2000⁸³, målades också i detta avseende en dyster bild upp av forskarna. Tillgängliga mätningar visade nämligen att medborgarnas förtroende för politiska partier formligen rasade över tid. Mätningar i Valundersökningarna från 1968 fram till slutet av 1998 visar till exempel att andelen väljare som uppger sig tro att ”partierna intresserar sig för folks åsikter, och inte bara deras röster” har stört dykt från 55 till 23 procent av väljarkåren.⁸⁴ Mot bakgrund av sådana analyser var följaktligen en slutsats i Demokratiutredningens att partierna, för att stärka den representativa demokratin, bör arbeta fram nya idéer och arbetsmetoder för att svara upp till medborgarnas behov. Sedan 1998 har dock larmen om partiernas förtroendekris tonats ned betydligt.⁸⁵ I sin analys av valet 2010 – där andelen väljare som instämmer i ovan nämnda förtroende för att partierna intresserar sig för folks åsikter uppgår till 44 procent – konstaterar statsvetarna Sören Holmberg och Henrik Oscarsson följande:

⁸³ SOU 2000:1.

⁸⁴ Holmberg 2000:34.

⁸⁵ Erlingsson & Persson 2014: 407–408.

Nivån på politikerförtroendet 2010 är tillbaka på samma nivå som det var i mitten på 1970-talet. Det är en rejäl comeback för politiken som förtroendebransch. Att tala om politikerförakt har alltid varit en överdrift i Sverige – nu är det direkt felaktigt.⁸⁶

Vad förklarar då denna nya ökning av förtroendet för riksdagspartierna? En möjlighet, som lanseras av statsvetarna Gissur Erlingsson och Mikael Persson, är att väljare över tid har kommit att acceptera vad de uppfattar som ett alltmer professionaliserat partiväsande där möjligheterna till inflytande är starkt begränsat.⁸⁷ En annan möjlighet är att väljarna faktiskt anser att partierna har blivit mer lyhörda. Det finns dock mycket lite forskning som på djupet studerar hur medborgare och folkvalda bedömer möjligheten att som partimedlem påverka den riktning som partierna stakar ut.

I detta avsnitt presenterar vi dock nya uppgifter om hur partimedlemmars inflytande uppfattas. Vi inleder med att studera hur medborgarna uppfattar möjligheten att påverka politiskt via partier i såväl tvärsnittsstudier som i upprepade enkäter över tid. Därefter studerar vi partimedlemmars uppfattning om hur de själva upplever inflytandet i sina partier. Till sist analyserar vi hur kommunpolitiker bedömer lokala partiorganisationers inflytande över tid.

När vi analyserar de data som vi har tillgång till ges grund för slutsatsen att det faktiskt finns utbredda uppfattningar om att partimedlemmar utövar ett visst inflytande i partierna. För att undersöka medborgarnas bedömning av partimedlemmars inflytande bads respondenterna i ett representativt urval av den svenska befolkningen 2012, i Surveyinstitutets undersökning vid Linnéuniversitetet, att ta ställning till följande påstående: ”Den som är medlem i ett politiskt parti har betydligt större inflytande än andra väljare”.

Eftersom partimedlemmar, till skillnad från väljare i allmänhet, kan antas ha egna upplevelser av möjligheter till inflytande i partierna utgår vår analys i tabell 5.1 primärt från medborgare som uppger sig ha partimedlemskap – och vi skiljer då på medlemskap i folkrörelse- och icke-folkrörelsebaserade partier. Utöver detta

⁸⁶ Oscarsson & Holmberg 2013: 348.

⁸⁷ Erlingsson & Persson 2014

jämförs svaren bland väljare som uppger att de kan tänka sig att bli partimedlemmar med de som inte uppger att de kan tänka sig detta.

Tabell 5.1 Den som är medlem i ett politiskt parti har betydligt större inflytande än andra väljare. Efter uppgifter om partimedlemskap 2012 (procent)

	Instämmer	Varken eller	Instämmer inte	Summa procent	Antal svarande	Differens instämmer- instämmer inte
<i>Samtliga svarande</i>	40	39	21	100	1492	+19
Parti-medlem	42	24	34	100	96	+8
Medlem i rörelseparti	44	28	28	100	54	+16
Medlem i övrigt parti	38	21	41	100	34	-3
Kan tänka sig att bli partimedlemmar	43	31	26	100	172	+17
Vet inte om de kan tänka sig bli partimedlemmar	40	45	15	100	318	+15
Kan inte tänka sig bli partimedlemmar	38	39	22	100	882	+16

Kommentar: Data är från Surveyinstitutet, Linnéuniversitetet. Frågan om partimedlemskap löd "Är du medlem i ett politiskt parti eller dess ungdoms- eller kvinnoförbund?" med svarsalternativen ja och nej. Frågan om tänkbart partimedlemskap löd "Om du svarat nej, skulle du tänka dig att bli medlem i ett politiskt parti?" med svarsmöjligheterna ja, nej och vet inte.

Som vi ser i tabell 7.1 utmärker sig partimedlemmarna genom att i relativ hög grad *inte* instämma i påståendet att partimedlemmar har mer politiskt inflytande än andra medborgare (34 procent bland partimedlemmarna jämfört med 21 bland samtliga). Inte desto mindre är det vanligare att partimedlemmar instämmer i att partimedlemskap innebär större politiskt inflytande än hos övriga medborgare. Ett intressant undantag är partimedlemmar i partier som inte är folkrörelsepartier (i denna grupp ingår ej Sverigedemokraterna eller partier utanför riksdagen). Denna grupp visar en större tveksamhet inför möjligheten att påverka (41 procent

instämmer inte) än folkrörelsepartiernas medlemmar (28 procent instämmer inte). Ett enstaka resultat, som baseras på få svarande partimedlemmar, är dock inte tillräckligt säkert för att dra slutsatser om förhållandena inom folkrörelsepartier jämfört med övriga partier. Det kan dock noteras att medborgare som kan tänka sig att bli partimedlemmar uppger ganska stora förhoppningar om möjligheterna att påverka inom ett parti (43 procent instämmer).

Hur står då till med utvecklingen över tid? Här har vi bara funnit en enda datakälla som direkt undersöker uppfattningen om partierna är bra eller dåliga på att ge medlemmarna inflytande över sin politik. I samband med att förtroendet för partierna dalade som mest i slutet av 1990-talet gav det så kallade Demokratirådet i uppdrag till SOM-institutet att undersöka medborgarnas syn på de politiska partierna. För att följa upp de tämligen nedslående resultaten upprepade SOM-institutet samma frågor i sin undersökning 2013 på uppdrag av statsvetaren Gissur Erlingsson.⁸⁸ Resultatet redovisas i tabell 5.2.

⁸⁸ Erlingsson & Persson 2014; Erlingsson m fl 2015.

Tabell 5.2 Uppfattning om partiernas möjligheter att ge medlemmarna inflytande över partiernas politik 1999 och 2013 (procent)

	Bra	Dåligt	Vet inte	Summa procent	Antal svarande	Differens bra-dåligt
Samtliga svarande						
1999	13	57	30	100	1528	-44
2013	18	41	41	100	1535	-23
Differens						
2013-1999	+5	-16	+11			
Partimedlem						
1999	31	58	11	100	131	-27
2013	42	37	21	100	110	+5
Differens						
2013-1999	+11	-21	+10			
Medlem i folkrörelseparti						
1999	29	56	15	100	80	-27
2013	46	39	15	100	65	+7
Differens						
2013-1999	+15	-17	0			
Medlem i övrigt parti						
1999	33	61	6	100	49	-28
2013	47	30	23	100	30	+17
Differens						
2013-1999	+14	-31	+17			

Kommentar: Data är från SOM-institutet, Göteborgs universitet. Primärforskare för SOM-institutets data från 2013 är Gissur Ó Erlingsson (Erlingsson m fl 2015; Erlingsson & Persson 2014) och för 1999 Olof Petersson (Petersson m fl 2000). Frågan lyder "Det finns olika uppfattningar om de politiska partierna. Hur tycker du partierna fungerar när det gäller:" varpå bland annat "Att ge medlemmar inflytande över partiets politik" nämndes. Det var möjligt att svara "mycket bra", "ganska bra" (sammanslaget till bra i tabellen), "ganska dåligt" och "mycket dåligt" (sammanslaget till dåligt i tabellen) samt "vet ej".

Tabell 5.2 visar att svenska folket var mer positiva till medlemmars möjligheter att utöva inflytande i politiska partier 2013 än 1999. Trots detta bör det påpekas att en betydligt större andel tror att partierna är dåliga på att ge sina medlemmar inflytande. I tabell 5.2 är det även möjligt att studera uppfattningen bland partimedlemmarna.⁸⁹ År 1999 var partiernas medlemmar också mer negativa

⁸⁹ Detta är något som diskuteras mer utförligt i Erlingsson m fl (2015).

till interndemokratin, även om en större andel av dessa var positiva och en mindre andel negativa till sina möjligheter att få inflytande i partierna. Fjorton år senare är dock bilden förändrad. Det är nu fler partimedlemmar som tycker att partierna är bra på att ge dem inflytande än som tycker att partierna är dåliga på detta. Detta indikerar att uppfattningar om partiernas interndemokrati har förbättrats. Det kan också betonas att förändringen är ungefär lika påtaglig bland medlemmar i folkrörelsepartier som bland övriga partimedlemmar.

För att komplettera bilden med data från ett större urval av partimedlemmar redovisar vi i tabell 5.3 data om hur kommunalt förtroendevalda – som får anses representera aktiva partimedlemmar – med olika partitillhörighet bedömer lokala partiorganisationers, det vill säga lokala partimedlemmars, reella inflytande över kommunpolitiken. Två likartade frågor ställs med ett knappt decennium mellanrum. Till skillnad från tidigare frågor har dessa alltså som uttalat mål att analysera kommunalpolitik.

Tabell 5.3 Uppfattning lokala partiorganisationers inflytande över politiken i två representativa urval av svenska kommunpolitiker åren 1999 och 2008 (procent som uppgett stort inflytande)

	1999		2008		Differens 2008–1999
	Stort inflytande	Antal svarande	Stort inflytande	Antal svarande	
Folkrörelsepartier					
Miljöpartiet	12	66	21	62	+9
Socialdemokraterna	31	520	42	629	+11
Vänsterpartiet	24	122	23	92	-1
Centerpartiet	16	129	22	211	+8
Övriga partier					
Folkpartiet	19	124	20	116	+1
Moderaterna	27	332	20	343	-7
Kristdemokraterna	26	129	19	74	-7
Sverigedemokraterna	–	–	6	16	–
Lokala partier	31	49	17	71	-14
Samtliga	26	1474	29	1614	+3

Kommentar: Data från Hagevi (1999) och Karlsson (2007). Frågan från 1999 års undersökning löd "I den kommunala beslutsprocessen medverkar flera aktörer. Kan Du ange hur mycket inflytande följande aktörer har respektive bör ha när det gäller beslutsfattande i allmänhet i Din kommun?" varefter bland annat "De lokala partiorganisationerna" nämndes. Svaren angavs på en 11-gradig skala som gick från "mycket litet inflytande" (0) till "mycket stort inflytande" (10). Svarspersonernas kunde ange "Har inflytande" respektive "Bör ha inflytande", och i tabell 7.3 används det förstnämnda svaret där alla som angivet 7–10 på skalan kategoriseras som stort inflytande. I undersökningen från 2008 ställdes frågan "Kan du på grundval av Din erfarenhet som ledamot av fullmäktige markera hur stort reellt inflytande var och en av följande aktörer har över kommunens verksamhet?" varpå bland annat "Partiorganisationerna" nämndes. Det var möjligt att svara "mycket stort inflytande", "stort inflytande", "något inflytande", "litet inflytande" och "inget inflytande". I tabell 7.3 redovisas andelen som svarat mycket stort och stort inflytande som stort inflytande.

Varken 1999 eller 2008 bedömde den genomsnittlige kommunpolitikern att lokala partiorganisationer utövade något särskilt stort inflytande över kommunalpolitiken (26 procent 1999 och 29 procent 2008). Även bland lokalpolitiker visar dock jämförelsen mellan de båda mätningarna att partiorganisationernas inflytande anses ha ökat en aning över tid. Resultaten visar dock en betydande variation mellan olika partier, där positiva bedömningar tydligast ökar i de folkrörelsebaserade partierna Socialdemokraterna (+11), Centpartiet (+8) och Miljöpartiet (+9). Samtidigt ser vi att det är företrädare för Moderaterna (-7), Kristdemokraterna (-7) samt – i första hand – lokala partier (-14) som upplever att det reella inflytandet för lokala partiorganisationer har minskat. Vid

mätningen 2008 sticker också Sverigedemokraterna ut genom att endast 6 procent av partiets tillfrågade folkvalda anser att medlemmarna har ett stort inflytande.

Det går inte att dra långtgående slutsatser utifrån jämförelsen i tabell 5.3. Trots att den övergripande trenden är svagt positiv bedömer en majoritet av folkvalda politikerna, i alla partier, att det reella inflytandet är lågt. Samtidigt kan variationer – både upp- och nedgångar – avspegla förändringar i partiernas valresultat och faktiska styrkeförhållanden. Med dessa reservationer i åtanke drar vi ändå slutsatsen att svenska kommunpolitiker inte instämmer i slutsatsen att medinflytandet i politiska partier sjunker över tid. Tvärtom tenderar kommunalpolitikerna – speciellt de som är verksamma inom folkrörelsepartier – att göra bedömningen att medlemmarnas inflytande är stabilt eller svagt ökande.

För att dra slutsatser om partiernas interndemokrati har vi liksom många forskare före oss fått använda data som inte varit perfekt, men som ändå kunnat ge viktig information. Det skulle vara svårt att dra slutsatser utifrån en enda fråga ställd i en enkätundersökning. Men genom att lägga samman sinsemellan stödande pusselbitar från olika undersökningar framträder en bild av att partiernas interndemokrati har förbättrats efter sekelskiftet. Denna bild bekräftas också av omfattande fallstudier av beslutsfattande inom partier.⁹⁰ Ibland finns det en skillnad i bedömningarna av interndemokratin mellan medlemmar i folkrörelsepartier och övriga partier. När sådana skillnader framträder är det alltid medlemmarna i folkrörelsepartier, inte medlemmarna i icke-folkrörelsepartier, som uppfattar att deras inflytande är större eller har blivit bättre.

⁹⁰ Loxbo 2013.

6 Slutsatser

Den första frågan som vi har analyserat i denna rapport tar avstamp i kartellpartiteoris mest grundläggande antaganden och rör omfattningen av partiernas medlemstapp samt partieliternas strategier för att hantera denna utmaning. För att svara på frågan har rapporten till att börja med visat att antalet partimedlemmar har minskat stadigt över tid. Nedbrutet på enskilda partier är det dock i första hand de fyra partier (Socialdemokraterna, Moderaterna, Centerpartiet och Folkpartiet), som en gång i tiden samlade de största medlemskadrerna, som är drabbade. De partier som inte tidigare har haft stora medlemsskaror har i stället lyckats bevara sin andel medlemmar i befolkningen. Samtidigt är det viktigt att betona att det, under 2000-talet, endast är nykomlingen Sverigedemokraterna som har haft en klart positiv medlemsutveckling.

För att svara på den första frågan har vi visat att den dominerande strategin för att kompensera för det minskade antalet medlemmar är att partieliterna, genom sina maktpositioner i den offentliga sektorn, beslutar om olika former av partistöd. Följaktligen har såväl den offentliga finansieringen av partiorganisationerna som arvoden till förtroendevalda och hel- och deltidsanställda politiker ökat i takt med att antalet partimedlemmar har minskat. Partiernas växande ekonomiska muskler innebär dessutom att de har stora möjligheter att anställa personal och köpa olika tjänster, vilket innebär att politiken professionaliseras. Vi menar dock att förstärkningen av partistödet särskilt utgör en injektion för de mindre partier som inte är drabbade av samma medlemstapp som de fyra partierna – Socialdemokraterna, Moderaterna, Centerpartiet och Folkpartiet. Dessa mindre partier har alltså ungefär lika stor andel medlemmar av befolkningen som de hade före tappet av partimedlemmar

påbörjades. Trots att dessa partier inte drabbas ekonomiskt av medlemstappet får de nu alltså ta del av ett växande partistöd.

Med utgångspunkt från analysen av vår första fråga har vi, för det andra, besvarat frågan *om partimedlemmarna fjärrmat sig bort från partiernas sympatisörer i civilsamhället så att de blir allt mindre representativa med sina väljare*. Vår studie av partimedlemmarnas representativitet gällande sociala egenskaper och politiska åsikter visar att dessa i allt större utsträckning skiljer sig från övriga medborgare. Våra resultat sätter därmed fingret på vad som har kallats för "Mays lag".⁹¹ Denna "lag" innebär att partimedlemmar, särskilt aktiva partimedlemmar, tenderar att vara mer ideologiskt extrema än partiets väljare. Partieliterna försöker dock, enligt May, främst tillfredsställa väljarna genom att representera deras åsikter på bekostnad av de partiaktivas mer extrema åsikter. Även om Mays lag fått skiftande stöd i tidigare forskning⁹² indikerar våra resultat att den ökade skillnaden mellan partimedlemmar och partiernas väljare kan vara ett demokratiskt dilemma för partierna. Om partiernas interndemokrati maximeras riskerar de valda politikerna, å ena sidan, att försämra representativiteten i den stora representativa demokratin. Prioriterar politikerna, å andra sidan, att representera väljarna riskerar partiernas interna demokrati att försämrans.

Den tredje frågan vi har analyserat löd: *Har partiernas medlemstapp och införandet av partistöd med nödvändighet inneburit en försvagad interndemokrati och en ökad toppstyrning av partierna?* Vår slutsats är att interndemokratin i svenska partier ingalunda är rakt igenom tillfredsställande samtidigt som den varierar mellan folkrörelse- och icke-folkrörelsepartier. Med detta sagt finns det dock mycket som talar för att partimedlemmarnas och partikongressernas möjligheter till inflytande, samt det reella inflytandet, har förbättrats, snarare än försämrats, över tid. Denna tolkning stärks, för det första, av att folkrörelsepartier har infört formella regler för att möjliggöra medlemsinflytande, till exempel i form av medlemsomröstningar. För det andra får slutsatsen stöd av flera frågeundersökningar, som visar att partimedlemmarna uppfattar att deras inflytande har ökat över tid, och då särskilt i de

⁹¹ May 1973.

⁹² Kitschelt 1989; Norris 1995; Widfeldt 1997; Hagevi 2015.

mer folkrörelsebaserade partierna. Därutöver tyder den ökade rapporteringen om partikongresser i medierna på att det har blivit svårare för partiledningar att ostört utöva makt över ombuden och medlemmarna. Även om partiernas interndemokrati inte på något sätt är perfekt kan vi alltså sammanfattningsvis skönja tendenser till förbättringar över tid.

Vare sig teorin om kartellpartier eller Michels än mer pessimistiska tes om "oligarkins järnlag" får utifrån vår undersökning stöd vad gäller utvecklingen av partiernas interndemokrati. Mer tillspetsat menar vi att den dystra bilden av partidemokratis successiva förtvinande tycks vara något av en teoretisk konstruktion i det svenska fallet. Det betyder inte att partiernas interndemokrati är vital och fri från problem. Däremot pekar det mesta på att det demokratiska underskottet i partierna var än större under den tid som kartellpartiteorins upphovsmän utpekar som en gyllene epok för masspartier och medlemsinflytande. Våra inledande analyser av den första frågeställningen tyder dock på att kartellpartiteorins idé om att partiernas bristande förankring i civilsamhället, i kölvattnet av alltmer frikostigt partistöd, får ett visst stöd. Våra resultat stärker inte slutsatsen om ökad toppstyrning av partierna, utan indikerar endast att partiernas medlemmar i allt mindre utsträckning kan betraktas som en länk mellan medborgarna och de politiska beslutsfattarna. Gällande såväl viktiga sociala egenskaper som centrala åsikter tenderar partiernas medlemmar i allt mindre utsträckning att vara representativa för partiernas väljare. Till detta kommer att partierna samlar en allt mindre del av medborgarna som medlemmar. En följd av denna utveckling är att en allt mindre andel av medborgarna uttrycker sina önskemål genom partiernas interndemokratiska processer. Om den representativa demokratis ideal är skapa en brygga mellan medborgarna och de politiska besluten menar vi därför att partimedlemmarnas fjärande från civilsamhället kan ses som ett växande problem.

Referenser

- Albinsson, Per (1986): *Skiftningar i blått: Förändringar i Moderata Samlingspartiet riksorganisation 1960–1986*. Lund: Kommunfakta förlag.
- Art, David (2011): *Inside the Radical Right: The Development of Anti-Immigrant Parties in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Asp, Ken, 2011, Mediernas prestationer och betydelse: Valet 2010. Göteborg: Institutionen för journalistik, medier och kommunikation, Göteborgs universitet.
- Barrling Hermansson, Katarina (2004): *Partikulturer*. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Biezen, Ingrid van, Peter Mair & Thomas Poguntke (2012): "Going, going,.... gone? The decline of party membership in contemporary Europe", *European Journal of Political Research*, 51(1): 24–56.
- Biezen, Ingrid van & Thomas Poguntke (2014): "The decline of membership-based politics", *Party Politics*, 20(2): 205–216.
- Blyth, Mark & Katz, Richard S (2005): "From Catch-all Politics to Cartelisation: The Political Economy of the Cartel Party", *West European Politics* 28(1): 33–60.
- Bolin, Niklas (2015): "Partikongresser och interndemokrati" i *Partier och partisystem*, red Magnus Hagevi. Lund: Studentlitteratur.
- Bonander, Fredrik (2009): *Party Membership and State Subsidies: A Comparative Study*. Örebro: Örebro University.
- Bäck, Mats & Tommy Möller (2003): *Partier och organisationer*. Stockholm: Norstedts juridik.

- Crotty, William (2006): "Party Transformations: The United States and Western Europe", i *Handbook of Party Politics*, red Richard S Katz & William Crotty. London: Sage.
- Dalton, Russel T, David M Farrell & Ian McAllister (2011): *Political Parties & Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Demokratiutredningen (2000): *En uthållig demokrati!* (SOU 2000:1). Stockholm: Fritze.
- Duverger, Maurice, 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Methuen & CO.
- Epstein, Leon D (1967): *Political Parties in Western Democracies*. New York: Praeger Publishers.
- Erlingsson, Gissur Ó (2005): *Varför bildas nya partier? Om kollektivt handlande och partientreprenörer*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Erlingsson, Gissur Ó, Anders Håkansson, Karl Magnus Johansson & Ingvar Mattson (2005): *Politiska partier*. Lund: Studentlitteratur.
- Erlingsson, Gissur Ó & Mikael Persson (2014): "Ingen partikris trots allt?" i *Mittfåra och marginal*, red Henrik Oscarsson och Annika Bergström. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Erlingsson, Gissur Ó, Magnus Hagevi & Karl Loxbo (2015): *Inget tyder på försämrad interndemokrati*. Internet: <https://politologerna.wordpress.com/2015/02/13/inget-tyder-pa-forsamrad-interndemokrati/> (hämtat 2015-02-20).
- Garsten, Christina, Bo Rothstein & Stefan Svallfors (2015): *Makt utan mandat: De policyprofessionella i svensk politik*. Stockholm: Dialogos.
- Giddens, Anthony (1991): *Modernity and Self-Identity*. Stanford: Stanford University Press.
- Gidlund, Gullan (1983): *Partistöd*. Lund: Liber/CWK Gleerup.
- Retriever (2015): *Mediaarkivet*. Internet: <https://web.retriever-info.com/services/archive.html> (hämtat 2015-02-10).
- Gilljam, Mikael & Tommy Möller (1996): "Från medlemspartier till väljarpartier" i *På medborgarnas villkor: En demokratisk infrastruktur* (SOU 1996:162). Stockholm: Fritze.

- Hagevi, Magnus (1999): *Kommunalt förtroendevalda 1999*. Datafil. Göteborg: Cefos, Göteborgs universitet.
- Hagevi, Magnus (2000): *Professionalisering och deltagande i den lokala representativa demokratin: En analys av kommunala förtroendeuppdrag 1999*. Göteborg: Cefos, Göteborgs universitet.
- Hagevi, Magnus (2003): "Sweden: Between Participation Ideal and Professionalism", i *The Political Class in Advances Democracies: A Comparative Handbook*, red Borchert, Jens & Jürgen Zeiss., Oxford: Oxford University Press.
- Hagevi, Magnus (2010): *Vilka har någon gång varit offentligt förtroendevalda?* Uppsats, Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Göteborg, 30 september till 2 oktober.
- Hagevi, Magnus (2014a): "Survey 2012: Teknisk rapport", *Surveyjournalen*, 1(1): 59–67.
- Hagevi, Magnus (2014b): "Fyra decenniers partistöd", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 116(1): 21–44.
- Hagevi, Magnus (2015): "Krock mellan representativ demokrati och partidemokrati", *Surveyjournalen*, 1(2).
- Hands, Gordon (1971): "Roberto Michels and the Study of Political Parties", *British Journal of Political Science*, 1(2): 155–172.
- Holmberg, Sören (2000): *Välja parti*. Stockholm: Nordstedts juridik.
- Inglehart, Ronald (1997): *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Ivarsson Westerberg, Anders & Torbjörn Nilsson (2009): "De dolda makthavarna – politiska tjänstemän i stad och stat", *Statsvetenskaplig tidskrift* 111(4): 323–346.
- Janda, Kenneth (1983): "Cross-National Measures of Party Organizations and Organizational Theory", *European Journal of Political Research*, 11(3): 319–332.
- Järbert, Mikaela & Jonas Olofsson (2012): *Förtroendevalda i kommuner och landsting 2011*. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- Karlsson, David (2007): *Europas fullmäktigeledamöter*. Datafil. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.

- Karlsson, Martin & Erik Lundberg (2011): *Mot medlemslösa partier. Partiföreträdare om orsaker, konsekvenser och strategier kring en sviktande medlemskår*. Stockholm: Sektor3 – tankesmedjan för det civila samhället.
- Karlsson, Martin & Erik Lundberg (2015): "Partimedlemmar" i *Partier och partisystem*, red Magnus Hagevi. Lund: Studentlitteratur.
- Katz, Richard S & Peter Mair (1995): "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party." *Party Politics*, 1(1): 5–28.
- Katz, Richard S & Peter Mair (2002): "The Ascendency of the Party in Public Office: Party Organizationl Change in Twentieth-Century Democracies", i *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, red Richard Gunther, José Ramón Montero & Juan J Linz. Oxford: Oxford university Press.
- Katz, Richard S & Peter Mair (2009): "The Cartel party Thesis: A Restatement." *Perspectives on Politics*, 7(4): 753–766.
- Kitschelt, Herbert (1989): "The Internal Politics of Parties: The Law of Curvilinear Disparity Revisited", *Political Studies*, 37(3): 400–421.
- Kölln, Ann-Kristin (2014): *Party decline and response: The effects of membership decline on party organisations in Western Europe, 1960–2010*. Enschede: Institute for Innovation and Governance Studies and the Department of Public Administration, University of Twente.
- Lijphart, Arend (1977): *Democracy in Plural Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Loxbo, Karl (2007): *Bakom socialdemokrateranas beslut: En studie av den politiska förändringens dilemman – från 1950-talets ATP-strid till 1990-talets pensionsuppgörelse*. Växjö: Växjö University Press.
- Loxbo, Karl (2013): "The Fate of Intra-Party Democracy. Leadership Autonomy and Activist Influence in the Mass Party and the Cartel Party", *Party Politics*, 19(4): 537–554.
- Lundberg, Urban (2003): *Juwelen i kronan. Socialdemokraterna och den allmänna pensionen*. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg.

- Lundgren, Åsa (1990): "Miljöpartiet – en alternativ partiorganisation?", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 94(1): 55–76.
- Mair, Peter, 1994. "Party Organizations: From Civil Society to the State" i *How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organization in Western Democracies*, red Richard S Katz & Peter Mair. London: Sage.
- Mair, Peter (2013): *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. London: Verso.
- McKenzie, Robert. (1982): "Power in the Labour Party: The Issue of Intra-Party Democracy", i *The Politics of the Labour Party*, red Dennis Kavanagh. London: George Allen and Unwin.
- Michels, Robert [1911] (1983): *Organisationer och demokrati: en sociologisk studie av de oligarkiska tendenserna i vår demokrati*. Stockholm: Ratio.
- May, John D. (1973): "Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity", *Political Studies*, 21(2): 135–151.
- Norris, Pippa (1995): "May's Law of Curvilinear Disparity Revisited: Leaders, Officers, Members and Voters in British Political Parties", *Party Politics*, 1(1): 29–47.
- Oscarsson, Henrik & Sören Holmberg (2013): *Nya svenska väljare*. Stockholm: Norstedt juridik.
- Panebianco, Angelo, 1988. *Political Parties: Organization & Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Petersson, Olof, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby och Lena Wängnerud (2000): *Demokrati utan partier: Demokratirådets rapport 2000*. Stockholm: SNS Förlag.
- Pierre, Jon (1986): *Partikongresser och regeringspolitik: En studie om socialdemokratiska partikongressens beslutsfattande och inflytande 1948–1978*. Lund: Kommunfakta förlag.
- Pierre, Jon & Anders Widfeldt (1994): "Party Organizations in Sweden: Colossuses with Feet of Clay or Flexible Pillars of Government?" i *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations In Western Democracies*, red Richard S Katz & Peter Mair. London: Sage Publications.

- Pierre, Jon, Svåsand, Lars & Widfeldt, Andres (2000): "State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality." *West European Politics* 23(3): 1–24.
- Sartori, Giovanni (1987): *The Theory of Democracy Revisited*. Clatham: Clatham House Publishers.
- Scarrow, Susan (2000): "Parties without Members? Party Organization in Changing Electoral Environment", i *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, red Russel J Dalton & Martin P Wattenberg. Oxford: Oxford University Press.
- Scarrow, Susan E, Paul Webb & David M Farrell (2000): "From Social Integration to Electoral Contestation: The Changing Distribution of Power within Political Parties" i *Parties without Partisans: Political Change in Advances Industrial Societies*, red Russel J Dalton & Martin P Wattenberg. Oxford: Oxford University Press.
- Scarrow, Susan E & Burcu Gezgor (2010): "Declining memberships, changing members? European political party members in a new era", *Party Politics*, 16(6): 823–843.
- SCB (2013): *Arbetskostnadsindex för arbetare och tjänstemän inom privat sektor (AKI)*, tillgänglig på http://www.scb.se/Pages/TableAndChart____248029.aspx (hämtad 2013-05-20).
- Schattschneider, Eric Elmer (1942): *Party Government*. New York: Rinehart.
- SOM-institutet (2013). *Super-riks-SOM 1986–2012*. Datafil. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet (distributör: Svensk Nationell Datatjänst, SND).
- Teorell, Jan (1998): *Demokrati eller fåtalsvälde? Om beslutsfattande i partiorganisationer*. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Thomassen, Jacques & Carolien van Ham (2014): "Failing Political Representation or a Change in Kind? Models of Representation and Empirical Trends in Europe", i *West European Politics*, 37(2): 400–419.

- Uddman, Paula (1987): "Arbetsbörda och regeringsansvar: Centerpartiets riksstämmor under 1970-talet", i *Statsvetenskapens mångfald. Festskrift till Nils Sternquist*, red Lars Göran Stenelo. Lund: Lund University Press.
- Vernersdotter, Frida (2014): "Den nationella SOM-undersökningen 2013" i *Mittfåra och marginal*, red Henrik Oscarsson & Annika Bengtsson. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Westerståhl, Jörgen (1985): "Om representation" i *Makten från folket: 12 uppsatser om folkstyrelsen*, Folkstyrelsekommittén. Stockholm: Liber Allmänna förlaget.
- Westerståhl, Jörgen och Folke Johansson (1981): *Medborgarna och kommunen, studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse: Rapport 5 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen, Kommunaldemokratiska kommittén*, DS KN 1981:12. Stockholm: LiberFörlag/Allmänna förlaget.
- Widfeldt, Anders (1997): *Linking Parties with People? Party Membership in Sweden 1960–1994*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Det sjunkande antalet partimedlemmar och demokratin

Ann-Kristin Kölln

Innehåll

1	Inledning	67
2	Ett sjunkande antal partimedlemmar	71
3	Förklaringar till varför medlemsantalen minskar	76
4	Vad innebär färre medlemmar för partierna och demokratin?	81
4.1	Förändringar i partiernas representativa roll	82
4.2	Medlemsbasens storlek och framgångar i val.....	86
5	Partiernas reaktioner på det sjunkande medlemsantalet.....	90
5.1	Komplexitet	91
5.2	Personal.....	93
5.3	Ekonomi.....	95
6	Partiernas framtida utveckling och förhållande till samhällsförändringar.....	99
	Referenser.....	105

1 Inledning

Det minskande antalet partimedlemmar måste vara anledning till allvarlig oro för nästan alla partiledare. Antalet personer som är medlemmar i Sveriges riksdagspartier minskar enligt partiernas officiella siffror för varje år. Under 2010 hade riksdagspartierna totalt 258 067 medlemmar. Det är en halvering från 1990-talet.¹ Problemet är inte unikt för Sverige. Motsvarande trender kan observeras i flera andra europeiska länder. Utvecklingen drabbar flera olika typer av partier. Politiska partier i nästan alla västerländska demokratier har under de senaste decennierna förlorat medlemmar.

Bristande politiskt intresse kan inte vara roten till problemet. Sedan slutet av andra världskriget har valdeltagandet i europeiska länder varit stabilt och legat runt cirka 80 procent. Motsvarande siffra i Sverige är något högre. Det går inte att skönja någon märkbar nedåtgående trend i valdeltagandet varken i Sverige eller i resten av de europeiska länderna.² Dessutom har antalet sociala rörelser och ideella organisationer ökat. Denna utveckling pekar inte mot någon ökad politisk apati eller ett minskat politiskt deltagande. Inte heller finns det stöd för att partierna saknar medborgarnas förtroende. Enkätundersökningar från 1999 och 2013 visar att svenskarna har en mer positiv attityd till partierna i dag än tidigare.³ Enligt en världsomspännande undersökning uppger de flesta medborgarna också att partier är nödvändiga i demokratin och att de knappast kan föreställa sig hur demokratin skulle fungera utan dem.⁴ I medborgarnas ögon, både i Sverige och

¹ Kölln, 2014a.

² Aarts och Wessels, 2005.

³ Erlingsson och Persson, 2014.

⁴ Linz, 2002.

i andra länder, spelar politiska partier alltså en central och nästan oersättlig roll i den demokratiska processen.

Trots dessa nationella och globala trender om medborgarnas positiva inställning till partier kvarstår partiernas problem med sjunkande medlemsantal. De flesta partierna ser sig själva som medlemsbaserade organisationer, vars arbete präglas av medlemmarnas åsikter och viljor. Partimedlemmarna uppfyller såväl praktiska som ekonomiska funktioner för partiet, och de utgör också en stor källa till partiernas legitimitet. Hur påverkar det sjunkande medlemsantalet de politiska partierna i deras arbete och organisation?

Även om fenomenet med sjunkande partimedlemskap inte är nytt, är lite känt om hur partierna hanterar denna förändring. Studier i politisk sociologi har gjort rätt så stora framsteg i att förstå och förklara varför antalet medlemmar i partierna sjunker. Andra, enkätbaserade studier, har undersökt hur den kvantitativa förskjutningen i medlemskapet påverkat de kvarvarande partimedlemmarnas sociala representativitet.⁵ Denna rapport syftar dock till att undersöka möjliga effekter av det sjunkande antalet partimedlemmar på partiernas arbete och organisation. Kan partier med färre medlemmar fortfarande fullgöra sina funktioner i den demokratiska processen? Vilka är partiernas strategier för att hantera nedgången i antal medlemskap och hur ser de återstående medlemmarna på partiorganisationernas behov av utveckling?

En cynisk väljare skulle kunna tro att partierna inte alls reagerar på det sjunkande medlemsantalet. Enligt ett sådant synsätt fortsätter partierna helt enkelt att utvidga sin organisation, utan att analysera vilken utveckling som vore mest logisk utifrån demokratiska ideal om exempelvis social eller åsikts-representativitet. En större partiorganisation bidrar inte nödvändigtvis till en mer välfungerande demokrati. Partier som representerar åsikter eller grupper i samhället gör det dock. Cynikern anser kanske till och med att partierna ser medlemmarna som en belastning, och att de därmed är tillfreds med att antalet minskar. Detta då medlemmarna kan antas begränsa partiledningarnas makt över politiken genom att kräva att få delta i beslut som rör politik och personal i allt större utsträckning. Dessa analyser stämmer dock inte.

⁵ se Scarrow och Gezgor, 2010; Widfeldt, 1995.

Samtidigt kommer de som tror att minskningen i medlemsantal medfört en total förnyelse av de politiska partiernas relation till medlemmarna också att bli besvikna. Det går inte att visa att partierna bryr sig om sina medlemsantal till den grad att de, för att undvika att förlora kontakten med sina väljare eller befolkningen överlag, har förändrat partiernas organisation i grunden.

I stället fortsätter partierna i Sverige och i Europa att fullgöra sina uppgifter i det demokratiska systemet, men på ett annorlunda sätt än tidigare. Partimedlemmarna skiljer sig från den allmänna befolkningen, men både den sociala representativiteten och åsiktsrepresentativiteten har faktiskt förbättrats under de senaste decennierna. Partierna har förändrats och justerat sitt arbete och sin organisation för att förbli konkurrenskraftiga. Förändringarna i partiernas arbete och organisation visar att partierna svarar på det sjunkande partiantalet på olika sätt, reaktionerna är såväl innovativa som konservativa. Partierna omdirigerar sina resurser, tar avstånd från idén om att vara folkrörelse- eller massmedlemspartier och betonar i stället vikten av att ta hänsyn till väljarna.

Denna rapport presenterar en analys av partiernas förändrade roll i ljuset av det sjunkande antalet partimedlemmar i Sverige och i resten av Europa. Eftersom syftet är att bedöma hur det sjunkande medlemsantalet påverkar politiska partier i allmänhet nämns enskilda partier endast som exempel i rapporten. I det första avsnittet ges en översikt av problemet med det sjunkande antalet partimedlemmar i Sverige och i andra länder. Sedan följer en presentation av några av de strukturella orsakerna till nedgången i medlemsantal. I det tredje avsnittet undersöks hur och i vilken utsträckning effekterna av medlemstappet påverkat partiernas förmåga att leva upp till sina centrala funktioner i demokratin. I avsnitt fyra skiftar fokus från partier som företrädare för väljarna till partier som strategiska aktörer. Där presenteras resultat kring hur partierna reagerat på det sjunkande medlemsantalet. Det sista avsnittet innehåller en sammanfattning, en inblick i vad de återstående partimedlemmarna i Sverige tycker om interndemokratin och en prognos för partiernas möjliga framtid.

Analyserna i denna rapport är baserade på underlag från i huvudsak tre olika källor. Den första är studien Political Party Dataset 1960-2010 som innehåller uppgifter om partiorganisationer från 47 partier i sex europeiska länder (Danmark, Tyskland,

Storbritannien, Nederländerna, Norge och Sverige) mellan 1960 och 2010.⁶ Studien innehåller årliga uppgifter om partiernas medlemsantal, ekonomi, personal och graden av byråkratisk komplexitet, dvs. antalet lokalavdelningar. De partier som är del av undersökningen har funnits i det nationella parlamentet i minst tre på varandra följande mandatperioder. Det innebär att de svenska partier som är del av analysen är Centerpartiet, Folkpartiet, Kristdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet. Den andra källan är de nationella SOM-undersökningarna. Enkätresultatet från dessa undersökningar presenteras för åren 1986 och 2013.⁷ Den tredje källan är Sveriges första partimedlemsenkät som genomfördes i maj och juni 2015 i samarbete med sju svenska partier (Feministiskt initiativ, Folkpartiet, Kristdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna, Socialdemokraterna, Vänsterpartiet). Fler än 10 000 svenska partimedlemmar besvarade enkäten.⁸

⁶ Kölln, 2014a.

⁷ Göteborgs universitet, 2014.

⁸ Partimedlemsundersökning, Göteborgs universitets hemsida
<http://pol.gu.se/partiforskningsprogrammet/Forskning+om+partier/partimedlemsundersokning>

2 Ett sjunkande antal partimedlemmar

Mellan åren 2007 och 2010 förlorade de svenska riksdagspartierna tillsammans cirka 25 000 medlemmar. Vid en första anblick kanske inte detta framstår som en särskilt stor siffra, speciellt då den totala mängden medlemmar är mer än tio gånger så stor. Problemet med nedgången i antalet medlemmar blir dock tydlig över tid. De svenska partierna har nämligen sammantaget nästan oavbrutet förlorat fler medlemmar än de rekryterat under de senaste decennierna.

1983 hade de svenska partierna tillsammans mer än 1,5 miljoner medlemmar.⁹ Socialdemokraterna hade den största medlemsbasen med mer än 1,1 miljoner medlemmar följt av Moderaterna med nästan 138 000 och Centerpartiet med cirka 130 000 medlemmar. I motsats till dessa imponerande siffror hade partierna år 2010 i stället omkring 109 000, 47 000 respektive 35 000 medlemmar.¹⁰ I dag omfattar de tre partierna med de största medlemsbaserna endast 2,7 procent av väljarkåren. Med utgångspunkt i att denna siffra tidigare varit 24 procent så är nedgången unik i Europa. Naturligtvis måste nedgången i Socialdemokraternas medlemsbas nyanseras. Partiet avskaffade kollektivanslutningen av i början 1990-talet, vilket automatiskt förde med sig en förlust på mer än 550 000 medlemmar enligt officiell statistik.¹¹

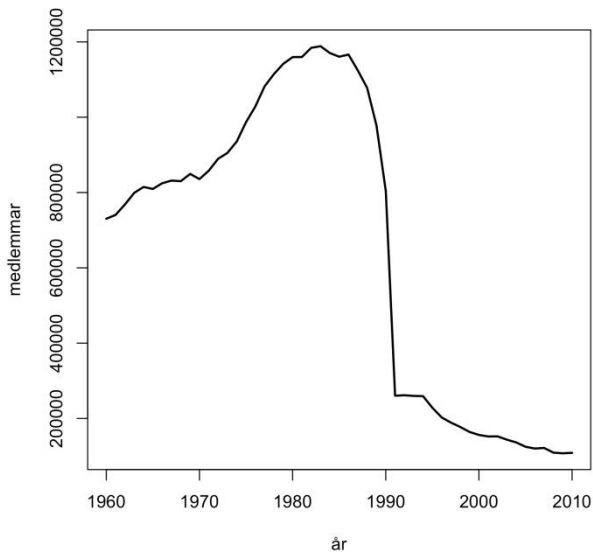
Figur 2.1 och 2.2 visar trenden av sjunkande politiskt medlemskap i partier. Här visas det totala antalet registrerade medlemmar per parti mellan 1960 och 2010. Eftersom Socialdemokraterna hade en mycket större medlemsbas placeras de separat i den övre figuren.

⁹ Kölln, 2014a.

¹⁰ ibid.

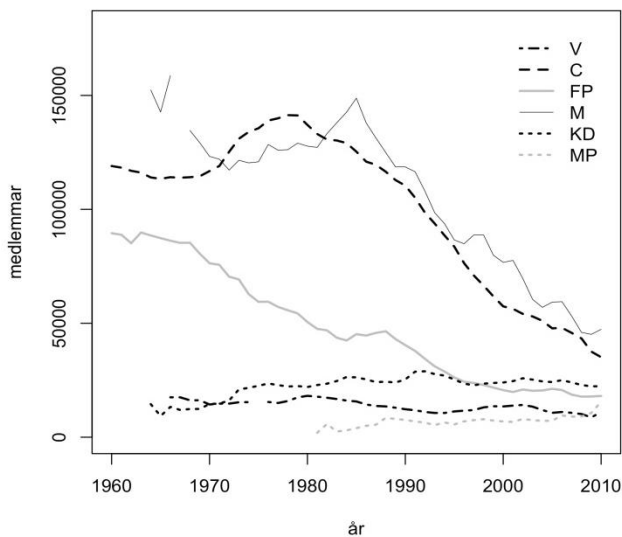
¹¹ ibid.

Figur 2.1. Socialdemokraternas medlemsutveckling



Källa: Erlingsson, Kölln och Ohberg, kommande.

Figur 2.2. Övriga partiers medlemsutveckling



Källa: Erlingsson, Kölln och Ohberg, kommande.

Graferna visar att Socialdemokraterna, Moderaterna och Centerpartiet fram till omkring 1980-talet utgjorde klassiska *catch-all parties*, för vilka bland annat en stor medlemsbas är karakteristiska. Fram till dess kunde partierna regelbundet värva fler medlemmar än vad de förlorade - eller åtminstone behålla sina befintliga medlemsnivåer. Sedan mitten på 1980-talet har de dock, tillsammans med Folkpartiet, konstant förlorat ett stort antal medlemmar.

Däremot visar den nedre figuren också att andra, mindre partier, inte påverkades av sjunkande medlemskap. Med vissa variationer har Kristdemokraterna och Vänsterpartiet kunnat behålla sina medlemmar under de senaste decennierna. Miljöpartiet har under samma tid vuxit. Dessutom har nybildade partier som Feministiskt initiativ och Sverigedemokraterna också ökat sitt medlemskap.¹² Detta betyder att partimedlemskap inte kan anses vara en helt död gren av det politiska deltagandet. Det verkar snarare vara så att medlemmarna i dag är mer jämnt fördelade över riksdagspartierna.

Liknande mönster går även att se utanför Sverige. Det genomsnittliga antalet partimedlemmar har minskat även i andra europeiska länder. Precis som i Sverige har det dock visat sig att mindre och yngre partier, liksom de som bygger på nyare ideologier, antingen har ett stabilt antal medlemmar eller till och med ökar.¹³

Det är brukligt att ange partiernas förmåga att värva medlemmar i relativa mått. Det innebär att den totala andelen medlemskap sätts i relation till storleken på väljarkåren.¹⁴ Kvoten uttrycker då andelen partimedlemmar bland den andel av befolkningen som är röstberättigad under ett visst år. Metoden innebär att det går att göra meningsfulla jämförelser över tid, men också mellan länder med olika befolkningsstorlekar. Under 2010 var exempelvis cirka 3,7 procent av den svenska väljarkåren partimedlemmar i något av riksdagspartierna.

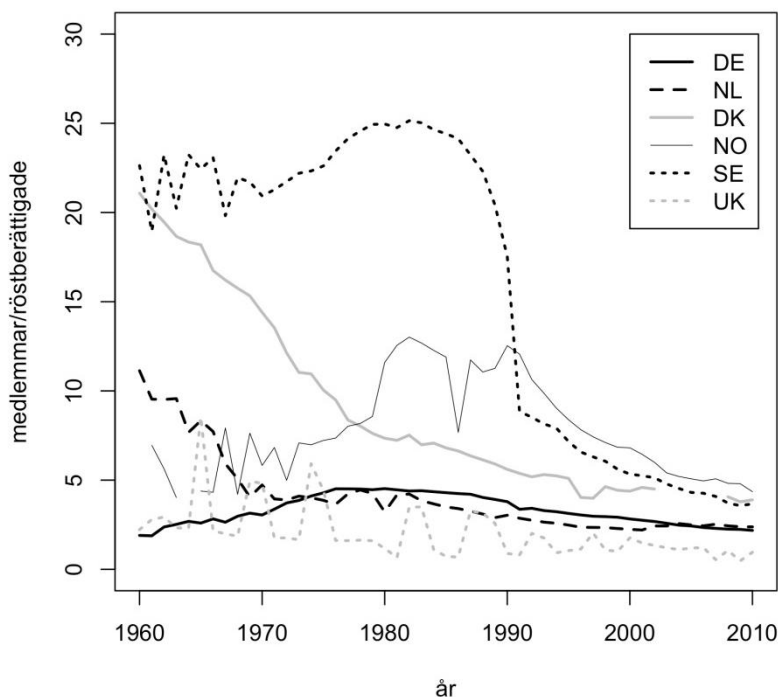
Figur 2.3 nedan visar utvecklingen inom det relativa måttet för andelen partimedlemmar, uppdelade per land och under tidsperioden 1960–2010.

¹² Aylott och Bolin, kommande.

¹³ Kölln, kommande.

¹⁴ Mair och van Biezen, 2001.

Figur 2.3. Andel partimedlemmar bland europeiska väljare 1960–2010



Källa: Kölln, kommande.

Värdena är nästan uteslutande högre i de tre skandinaviska länderna jämfört med i de övriga tre länderna. Figuren visar också att de nordiska länderna drabbats hårdare internationellt sett av nedgången i medlemskapet. Som man kan se var svenska och danska partier de med flest medlemmar i mitten på förra seklet och det är också de som har drabbats hårdast vad gäller medlemstapp i förhållande till väljarkårens storlek. Även de holländska, tyska och brittiska partierna verkar dock ha liknande problem med att locka nya partimedlemmar och behålla befintliga.

Socialdemokraternas förändrade samarbete med de fackliga organisationerna är den främsta anledningen till de svenska partiernas stora medlemsförlust. Det finns dock fler faktorer som förklarar utvecklingen. Som den föregående diskussionen visar är problemet med medlemsförluster inte isolerat till ett visst parti, en viss politisk kontext eller en viss tidsperiod. Politiska partier i många

västerländska demokratier kämpar för att behålla eller rekrytera medlemmar. Figur 2.3 visar att högst 5 procent av de europeiska väljarna varit partimedlemmar under de senaste åren. Det verkar därmed som om tiden för *catch-all partiet* är över, åtminstone beträffande andel anslutna medlemmar av väljarna. Politiska partier som plattformar för politiskt deltagande är inte lika populära som de en gång var.

3 Förklaringar till varför medlemsantalen minskar

Det finns ett antal potentiella förklaringsfaktorer till de lägre medlemsskapsnivåerna. På samma sätt som personliga eller parti-specifika skäl kan vara anledningar till att en person väljer att bli medlem, kan det också vara den utlösande faktorn för ett avbrutet medlemskap. Den stadigt nedåtgående trenden i antalet medlemmar bland europeiska partier antyder dock att förklaringen i stället går att finna i strukturella förändringar som präglat omvärlden snarare än hos specifika partier eller individer.

När så många partier från olika ideologiska hemvister och länder påverkas på liknande sätt av sjunkande medlemssiffror behövs en mer allmängiltig förklaring. Inom den politiska sociologin har det argumenterats att de västerländska samhällena genomgår en fas av medborgerlig modernisering och individualisering.¹⁵ Det är en effekt av de stora samhällsförändringar som har ägt rum under det senaste seklet. För det första har omvandlingen från en industribaserad ekonomi till en tjänstebaserad sådan resulterat i en stabil ekonomisk tillväxt, bättre arbetsvillkor och en växande välfärdsstat. För det andra har utbildningsnivån ständigt ökat och den sociala rörligheten förbättrats. För det tredje har kvinnors frigörelse och inträde på arbetsmarknaden påverkat människors privatliv. Slutligen har även ny teknik inom kommunikationssektorn, såsom TV och internet, förändrat de sociala relationerna inom och mellan stater. Många upplever exempelvis att den globaliserade och uppkopplade världen gör nationalstatsgränser överflödiga.¹⁶

¹⁵ se Inglehart, 2007.

¹⁶ se Luther och Müller-Rommel, 2002.

Dessa utvecklingsprocesser har påverkat det politiska systemet och dess institutioner. Enligt den s.k. *dealignment thesis*, dvs. tesen om minskad partiidentifikation, är utvecklingen inom dessa sociala, ekonomiska och politiska processer skälet till varför medborgarnas attityder till politiska partier har förändrats, och till varför medborgarna inte längre känner samma tillhörighet till de politiska partierna.¹⁷ Förändringar i medborgarnas livsmiljö och livsmönster har inneburit ett skifte i politiska värderingar.¹⁸ Ett exempel på detta är att västeuropeiska medborgare i dag sällar sig till mer post-materialistiska värderingar gällande bland annat miljöhänsyn, kärnkraftsmotstånd samt ökat stöd för feminism.

Samtidigt, och eventuellt i relation till utvecklingen som beskrivits ovan, visar enkätdata också en minskad betydelse av religion och en försvagning av sociala band utifrån vänster-högerorienteringen.¹⁹ Då medborgare nuförtiden är bättre informerade om politiska frågor och mer utbildade i allmänhet ökar kravet på inflytande i den demokratiska processen. Detta står i kontrast till det representativa systemet genom vilket medborgarna får delta i en demokratisk omröstning vart fjärde år.²⁰ Alla dessa förändringar på individ- och samhällsnivå har haft en djupgående inverkan på de politiska partierna och deras roll som länk mellan samhälle och stat. Utvecklingen för med sig åtminstone sex utmaningar för partierna och deras arbete:

1. **Den minskade partiidentifieringen har resulterat i en ökad väljarrörlighet.** Över tid har medborgarna blivit mindre bundna till bakgrund och social klass. Det har gjort dem mindre benägna att hålla fast vid ett parti, vilket exemplifieras genom ökad väljarrörlighet och minskad partiidentifiering.²¹ Till följd av detta har partiernas stabila medlemsbas urholkats. Medborgarnas beslut om vilket parti de ska rösta på har också skjutits fram över tid. Detta har fått konsekvenser för partiernas valrörelser. Partierna kan inte förlita sig på en stabil väljarbas utan måste kämpa in i det sista om medborgarnas röster. Det har gjort att valkampanjerna blivit mer professionella och

¹⁷ Beck, 1984; Dalton et al., 1984; Inglehart, 1990.

¹⁸ Dalton, 2006; Inglehart, 2007; Klingemann, 1995.

¹⁹ Luther och Müller-Rommel, 2002.

²⁰ Dalton, 2006.

²¹ Dalton et al., 2002: 28, 31.

kapitalintensiva.²² En minskad medlemsbas har också påverkat partiernas organisation. Partierna har generellt färre volontärer för kampanjer och liknande i dag samt färre stabila väljare att lita på och lägre inkomster från medlemsavgifter.²³

2. **Framväxten av nya partier med andra politiska värderingar.** Partier grundade innan andra världskriget representerar generellt perspektiv som följer av de klassiska sociala klyftorna (dominerande kultur kontra minoritetskultur, kyrkan kontra staten, jordbruksekonomi kontra industriekonomi och arbete kontra kapital), som introducerats av Lipset och Rokkan.²⁴ I och med framväxten av de nya postmateriella värderingarna hos befolkningen växte en ny grupp av väljare fram som de gamla partierna hade svårt att fånga upp genom sina befintliga partiprogram. En kortsiktig konsekvens av de nya värderingarna är den ökade väljarrörligheten, dvs. att väljarna tenderar att rösta på olika partier i olika val. En mer bestående konsekvens är framväxten av nya partier.²⁵ Det är särskilt de gröna partierna, varav de flesta etablerade sig under 1970- och 80-talen, som representerar postmaterialistiska värderingar. Med tiden har gröna partier långsamt utökat sin väljarbas. I dag är de en ständig utmanare till de etablerade och traditionella partierna i många länder.
3. **Fler arenor för politiskt engagemang utmanar partiernas attraktionskraft.** Traditionellt sett har partierna inte bara organiserat politiken utan också till viss del allmänheten.²⁶ Innan den masskommunikation som möjliggjorts av internet utvecklats fyllde de politiska partierna en roll som plattform för politiskt intresserade medborgare. Partimedlemskap var ett redskap för dessa medborgare att hålla sig informerade, men även ett verktyg för att kunna delta i politiken. Som en följd av spridningen av masskommunikationsverktyg och de ökade utbildningsnivåerna har partierna inte längre en exklusiv tillgång

²² Bengtsson et al., 2014.

²³ Kölln, 2014b.

²⁴ Lipset och Rokkan, 1967:14.

²⁵ Dalton et al., 1984.

²⁶ Gunther och Diamond, 2001.

till politisk information och engagemang.²⁷ I stället kan medborgarna få information om och engagera sig i politiken självständigt och oberoende av partierna. Attraktionskraften i partimedlemskapet har också minskat på grund av politiska skäl. I de flesta västeuropeiska länder har valutgången blivit mer osäker med åren då ett större antal partier kämpar om rösterna.²⁸ Fler partier innebär ökade valmöjligheter, men det kan också göra att alternativen blir mer otydliga.

4. **Masskommunikation gör att partierna inte länge behöver medlemmar som kommunikatörer.** I och med internet har hastigheten i informationsspridningen och kommunikation ökat snabbt. Detta står i kontrast till det traditionella sättet att kommunicera politiskt. Tidigare fick många partier förlita sig på antingen nyhetsspridning från person till person eller genom den interna partipressen i form av nyhetsbrev för interna syften.²⁹ I sin externa kommunikation höll partier traditionellt presskonferenser eller spred pressmeddelanden. Dessa metoder framstår i dag som mindre lämpliga verktyg för att mobilisera och upprätthålla politiskt stöd, framför allt eftersom de är för långsamma.³⁰ I ljuset av snabba och effektiva kommunikationsverktyg efterfrågar partikommunikationen - internt och externt - uppdateringar och justeringar för att hålla jämna steg med omvärlden. De politiska partierna är mycket aktiva på sociala medier i dag. Sådan politisk kommunikation kräver inte medlemmarna som kommunikatörer.
5. **Tydligare krav på ökad interndemokrati inom partierna.** Som tidigare nämnts har samhällsförändringar på makronivå påverkat medborgarnas värderingar och krav. Medborgarna har bland annat blivit mycket mer engagerade i politiken genom nya engagemangsformer, bortom de traditionella institutionerna, under de senaste decennierna. Detta är tydligt i och med ökningen av antalet enfrågerörelser. Västeuropéer – både medborgarna i allmänhet och de som är anslutna till partier – kräver i allt större utsträckning inflytande i de politiska besluts-

²⁷ Luther och Müller-Rommel, 2002.

²⁸ Dalton et al., 2002:32.

²⁹ Webb, 2002.

³⁰ Luther och Müller-Rommel, 2002.

processerna.³¹ Detta är dock i strid med partiernas traditionellt hierarkiska interna struktur, där besluten fattas av en liten styrande elit i toppen.³² Vanliga medlemmar har traditionellt sett ofta en begränsad beslutanderätt när det gäller nationella frågor, nominering av kandidater och val av ledare.³³ Utvecklingen med ökade krav från medlemmarna utmanar partiernas interna struktur, och tvingar dem att begränsa elitens makt över beslutsfattandet.³⁴ Partieliten kan, till exempel, dela beslutsfattningen för riksdagskandidater med medlemmar och införa olika steg där båda medlemmar och eliten har en röst.

6. **Förändrade ekonomiska förutsättningar.** Svagare länkar till andra organisationer och mindre permanent stöd från medborgare utmanar partiernas finansiella struktur. Med färre och svagare länkar till exempelvis fackföreningsrörelsen, får politiska partier också mindre stöd från dessa på ett ekonomiskt plan.³⁵ Ett sjunkande antal medlemmar innebär också lägre intäkter genom medlemsavgifter.³⁶ Samtidigt, och som har nämnts tidigare, har kampanjarbetet blivit mer kapitalintensivt och därför blivit mer resurskrävande. De parallella utvecklingarna av osäkra inkomstkällor men expanderande utgifter förorsakar stora problem för partiernas finansiering.

Som framgår av denna korta översikt utmanas västeuropeiska partier av såväl ekonomiska och sociala som politiska förändringar på mikro- och makronivå. Att medborgarna fortfarande finner det svårt att föreställa sig politik utan partier visar dock att partierna har anpassat sig till dessa förändringar, och har behållit sitt inflytande under denna hela period.³⁷

³¹ Dalton, 2006; Webb, 2002.

³² Scarrow et al., 2000.

³³ ibid

³⁴ ibid

³⁵ Allern et al., 2007.

³⁶ Luther och Müller-Rommel, 2002.

³⁷ se Dalton och Weldon, 2005.

4 Vad innebär färre medlemmar för partierna och demokratin?

Partiernas sjunkande medlemsantal innebär inte nödvändigtvis att de inte lyckas fylla sin funktion i demokratin längre. Inställningen till behovet av medlemmar varierar mellan olika partier. Vissa partier, såsom det nederländska Frihetspartiet (PVV), verkar exempelvis inte vilja ha partimedlemmar alls. I fallet med PVV är partiledaren Geert Wilders faktiskt den enda medlemmen. Trots denna ovanliga partiorganisation har partiet firat ett antal framgångar under de senaste åren. Detta föranleder frågan om hur viktiga partimedlemmar egentligen är för de politiska partierna och partiernas funktion i demokratin.

Vad de politiska partierna har för funktioner i demokratin är något som har diskuterats sedan deras uppkomst. Forskningslitteraturen om partiernas funktioner visar att det knappast finns någon roll som partierna inte har spelat.³⁸ Richard Gunther och Larry Diamond³⁹ har fastställt ett antal gemensamma nämnare som utmärker partiernas funktion i förhållande till staten och det civila samhället. De omfattar följande: nominering av kandidater, mobilisering vid val, strukturering av politik, åsiktsrepresentation, aggregering av intressen, regeringsbildning samt social integration. Partierna möjliggör en kanalisering av medborgarnas intressen, åsikter och viljor vilket är nödvändigt för att länken mellan folkviljan och politiska beslut ska vara framgångsrik. Det är denna förmedlande roll som gör partiväsendet så värdefullt för medborgarna och demokratin.

³⁸ Schmitter, 2001.

³⁹ Gunther och Diamond, 2001:7.

Partiernas medlemmar kan stärka den förmedlande rollen på ett antal olika sätt. De kan exempelvis förbättra ett partipolitiskt program eller partiets åsikt, social och geografisk representativitet genom att vara partiets ögon och öron på gräsrotsnivå.⁴⁰ Genom att vara en informationskanal mellan partierna och medborgarna ger medlemmarna partieliten en föraning om vad medborgarna efterfrågar från sina beslutsfattare. Detta värdefulla arbete, medvetet eller omedvetet, kan göra partierna mer uppmärksamma på medborgarnas önskemål. Dessutom fungerar denna kommunikationskanal även i motsatt riktning. Medlemmar kan kommunicera, förklara och försvara partiets ställning inför utomstående och på så vis påverka väljarnas politiska ståndpunkter. Genom att vara informationskanaler för de väljarnas och partiernas politiska ståndpunkter närmare varandra.⁴¹

4.1 Förändringar i partiernas representativa roll

Medlemmarna fyller som länk mellan medborgare och politiska beslutsfattare åtminstone två viktiga roller som vi kan mäta: de representerar och mobiliserar den övriga befolkningen. Tidigare studier som undersökt deras roll att representera medborgarna tar vanligtvis hänsyn till två olika typer av representativitet: social representativitet och åsiktsrepresentativitet. Social representativitet handlar om hur väl de sociala egenskaperna hos partimedlemmarna stämmer överens med den övriga befolkningens. Åsiktsrepresentativitet handlar i stället om hur väl befolkningens politiska åsikter är representerade i partiet.⁴² Om medlemmarna är så pass viktiga för partiernas förmedlande roll eller arbete att representera åsikter och grupper som litteraturen antyder, bör en förlust av medlemmar också innebära att de återstående blir mindre representativa för väljarna.⁴³ Därför är det av intresse att jämföra svenska partimedlemmarnas sociala egenskaper och politiska attityder mot den övriga befolkningens egenskaper och politiska attityder över tid.

⁴⁰ se Katz, 1990; Scarrow, 1996, 2000.

⁴¹ Scarrow, 1996; Scarrow och Gezgor, 2010.

⁴² Scarrow och Gezgor, 2010; Widfeldt, 1995, 1997.

⁴³ Scarrow, 2000: 83; Scarrow och Gezgor, 2010.

I denna studie undersöker jag i vilken grad partimedlemmar i dag är mer eller mindre representativa för den allmänna befolkningen i Sverige utifrån ett antal sociodemografiska profiler.⁴⁴ För att kunna göra detta jämför jag medlemmars och icke-medlemmars egenskaper under åren 1986 och 2013 med hjälp av data från SOM-undersökningarna.⁴⁵ Mer specifikt jämför jag de två grupperna utifrån kön, ålder, samhällsklass, yrke, utbildning, inkomst, livsmiljö, och politiska attityder. Förväntningen är att representativiteten hos partimedlemmarna har minskat, eftersom det totala antalet partimedlemmar i Sverige har sjunkit drastiskt från mer än 1,5 miljoner (1986) till mindre än 250 000 (2013). Resultaten visas nedan i Tabell 4.1.

⁴⁴ Analysen inspireras av Widfeldt 1997.

⁴⁵ Göteborgs universitet, 2013.

Tabell 4.1 Jämförelse mellan medlemmar och ickemedlemmar åren 1986 och 2013

		1986		2013	
		Medlemmar	Ej medlemmar	Medlemmar	Ej medlemmar
<i>Kön</i>	Kvinna	48,1	49	45,8*	52*
	Man	51,9	51	54,2*	48*
<i>Ålder</i>	16-19	6,5	8,3	4,6	4,1
	20-29	9,7*	22,2*	7,3	10,9
	30-39	13*	18,9*	8,5	12,5
	40-49	20	19,4	13,4	18,2
	50-59	19,5	14,8	14,8	18,1
	60-69	20*	11,7*	23,1	20,6
	70+	11,4*	4,6*	20,7*	12,1*
	(80+)			7,5	3,4
<i>Subjektiv</i>	Arbetarhem	48,2	51,3	36,5*	42,1*
<i>Samhällsklass</i>	Jordbrukarhem	13*	2,6*	5,8	2,9
	Tjänstemannahem	18,7*	27,4*	34,4	36,7
	Högre tjänstemannahem/ Akademikerhem	11,9	10	12,6	9,8
	Företagarhem	8,3	8,6	10,8	8,5
<i>Utbildning</i>	Max. grundskola	40,9*	32,2*	16,7	17
	över grundskolan men ej högskolan	47,8	51,8	40,7	43,7
	Högskolestudier	11,3	16,1	42,6	39,3
<i>Livsmiljö</i>	Landsbygd	32,1*	15,4*	19,4	14,7
	Mindre tätort	37,8	39,2	19,4	18,8
	Stad eller större tätort	21,9*	32,4*	46,4	49,3
	Stockholm, Göteborg, Malmö	8,2	13	14,9	17,2
<i>Subjektiv</i>	Klart till vänster	21,2*	10,9*	27*	10,7*
<i>Pol. attityd</i>	Något till vänster	24,4	22,3	19,7	22,7
	Varken till vänster eller höger	20,7*	34,6*	18,4*	30,8*

	Något till höger	21,2	25	20,9*	26,5*
	Klart till höger	12,4*	7,2*	14	9,3
<i>Hushållets</i>	<60000	11,6*	6,4*		
<i>Bruttoinkomst</i>	61-90000	14,2	10,9		
	91-120000	12,6	16,7		
	121-150000	17,9*	12,5*		
	151-180000	8,9	13,4		
	181-210000	15,3	14,9		
	211-240000	6,8	9,8		
	241-270000	5,8	5,1		
	> 270000	6,8	10,4		
	< 100,000			4,1	4,3
	101-200,000			11,8	10,1
	201-300,000			13,1	13
	301-400,000			15,4	15,1
	401-500,000			13,1	12
	501-600,000			12,1	10,4
	601-700,000			8,7	10,5
	701-800,000			8,2	8,5
	801-900,000			5,9	5,7
	901-1,000,000			1,3	3,6
	1,001-1,100,000			1,8	1,8
	> 1,100,000			4,4	4,9

Kommentar: 1986: Partimedlemmar (N=197) och icke-medlemmar (N=1374)

2013: Partimedlemmar (N=407) och icke-medlemmar (N=5760)

*' statistisk signifikant på konventionella nivåer.

Källa: Riks-SOM

Sammanställningen visar fördelningen av partimedlemmar och icke-medlemmar per kategori under respektive år. De grupper som var underrepresenterade bland partimedlemmarna år 1986⁴⁶ var följande: unga (20–29 år), personer från tjänstemannahem, personer boende i en stad eller större tätort samt personer utan särskild politisk inriktning eller med åsikter något till höger. De grupper som var överrepresenterade bland partimedlemmarna år

⁴⁶ Det vill säga på konventionella nivåer av statistisk signifikans (** i tabellen).

1986 var: äldre (60+), personer från jordbrukshem, personer med lägre utbildning (högst grundskola), personer i hushåll med lägre (<60 000) eller mellannivå (121 000–150 000) på årsinkomsten, boende på landsbygden och slutligen personer med en politisk attityd klart till vänster eller klart till höger. Inga skillnader uppmättes inom kategorin könstillhörighet under år 1986.

Undersökningen från 2013 visar dock på signifikanta skillnader mellan könen. Män är överrepresenterade och kvinnor underrepresenterade. Enligt undersökningen är endast 46 procent av medlemmarna kvinnor. Utöver kön återfinns statistiskt signifikanta skillnaderna endast i kategorierna rörande ålder, yrke och politiska attityder. Personer från arbetarhem och personer utan särskild politisk inriktning samt de som är något till höger är underrepresenterade. Utöver män är personer över 70 år och personer med politiska åsikter tydligt till vänster överrepresenterade bland partimedlemmarna.

Enligt de flesta indikatorerna är dagens partimedlemmar mer representativa för den allmänna befolkningen än vad partimedlemmarna var år 1986. Resultaten från de båda undersökningarna visar således att den sociala och politiska representativiteten bland medlemmarna sammantaget inte har försämrats över tid trots att antalet svenska partimedlemmar kraftigt har sjunkit.⁴⁷

4.2 Medlemsbasens storlek och framgångar i val

I ett andra steg i analysen bedöms partimedlemmarnas möjligheter att mobilisera allmänheten. Om partimedlemmarna är en så viktig kanal mellan medborgare och partier eller politiska eliter som litteraturen föreslår borde det gå att se ett samband mellan antal medlemmar och partiernas valframgångar. Med andra ord vilken effekt har sjunkande medlemssiffror för partiernas framgång på valdagen? Svaret på denna fråga är inte bara relevant för att bedöma hur nedgången i medlemskap påverkar partifunktioner utan också

⁴⁷Widfeldts (1997) analys av sociala representativitet mellan 1960 och 1997 visar positiva trender för kön och klass och mindre representativitet för ålder och utbildning. I Hagevis och Loxbos kapitel om de politiska partierna i denna antologi skiljer sig resultatet något från ovan, vilket kan härledas till att olika metoder har använts för att undersöka den sociala representativiteten.

för att utvärdera betydelsen av denna förlust för partiernas möjligheter att vinna val.

I denna analys används information om riksdagspartiernas partimedlemskapsnivåer mellan 1960 och 2010 i kombination med hur stor andel av rösterna respektive parti fått i riksdagsvalen. Det finns ett antal faktorer utöver ett partis mobiliseringskraft som antas påverka ett valresultat, s.k. kontextuella faktorer, som analysen också tar hänsyn till, exempelvis tillståndet i ekonomin. Den ekonomiska tillväxten året före valet utgör en allmän indikator för ekonomin. Hänsyn tas även till om ett parti suttit i regeringsställning eller inte samt om ett parti innehaft statsministerposten. Dessa faktorer har en betydande plats i litteraturen om *economic voting*, och har bekräftats ha effekt för partiernas valframgångar.⁴⁸ Etablerade partier belönas ofta för ekonomisk tillväxt, men straffas för ekonomisk tillbakagång. Väljarna tenderar även att ställa statsministerns parti, dvs. det regeringsbärande partiet, till svars för ekonomiska förhållanden. Av denna anledning finns en interaktionseffekt mellan den ekonomiska variabeln och variabeln för statsministers parti i analysen. Tabell 4.2 visar resultaten.

⁴⁸ se Hooghe och Dassonneville, 2014.

Tabell 4.2 Effekter av medlemskap på valresultat 1960–2010

	Oberoende variabel	Beta	Förklarad varians
<i>Modell 1</i>	Ekonomisk tillväxt	-0,25	43 %
	Regeringsställning	0,10	
	Statsministerpost	0,52	
	Ekonomisk tillväxt *	0,33	
	Statsministerpost		
<i>Modell 2</i>	Ekonomisk tillväxt	0,29	72 %
	Regeringsställning	0,04	
	Statsministerpost	0,31	
	Ekonomisk tillväxt * Statsministerpost	-0,37	
	Medlemmar	0,70	
<i>Modell 3</i>	Skillnad (medlemmar)	1,24	26 %
	Tid	0,18	
	Skillnad * Tid	-0,98	

Modell 1 demonstrerar resultaten från en basmodell som bara innehåller de kontextuella faktorer som förklarar de svenska partiernas valresultat mellan 1960 och 2010. Att vara det parti som innehar statsministerposten har den starkaste positiva effekten på valresultatet. De kontextuella faktorerna förklarar tillsammans cirka 40 procent av variationen i svenska partiernas valresultat mellan 1960 och 2010.

Modell 2 fångar även medlemskap per parti, uppmätt i relationen till antalet svenska väljare. Som förväntat har antalet medlemmar en positiv effekt på valresultatet. Resultaten visar att en ökning av medlemskvoten med en enhet ökar ett partis valresultat med 0,7 procentenheter. Av större relevans för denna undersökning är dock att medlemsantalet enligt modellen ökar andelen förklarande varians i valresultatet med cirka 30 procentenheter. Detta innebär att medlemantalet kan förklara cirka 30 procent av ett partis valresultat. Det innebär att antalet medlemmar enligt denna undersökning har en betydande inverkan på ett partis valframgångar över en längre tid.

I vilken utsträckning kan skillnaden i medlemsantal förklara skillnaden i valresultatet från ett val till nästa? För att kunna besvara detta beräknades skillnaderna i medlemsstorlek och valresultat mellan valen och per parti. Dessa två mått har en korrelation av 0,30 och de delar därmed en måttlig positiv relation. En större förlust i medlemsbasens storlek är således förknippad med en större förlust i valresultatet.

Resultaten ovan och de tidigare nämnda rönen om storlekens inverkan på valresultatet tyder på att effekterna av medlemsstorleken på valresultatet har minskat över tid. Modell 3 bekräftar det för tidsperioden 1960–2010 då koefficienten på interaktions-effekten är negativ. Detta betyder att sambandet mellan medlemsantalet och valutgången från ett val till nästa var starkare förr. Studien visar således att medlemsantalet har en positiv och betydande effekt för ett partis valframgångar, men att relationen har försvagats med tiden.

Även om medlemmarnas mobiliserade roll har minskat över tid är valdeltagandet fortsatt högt i Sverige.⁴⁹ Det tyder på att partierna trots medlemstappet fortfarande kan uppfylla sin valmobiliserande funktion.

På det hela taget innebär dessa resultat att även om de svenska partierna drabbats av en medlemskris, som tar sig uttryck genom ett sjunkande antal partimedlemmar, så lyckas de fortfarande uppfylla viktiga funktioner i den representativa processen. De är fortfarande en kanal mellan väljare och politiska eliter, på vissa sätt mer tydligt i dag än på 1980-talet. Både den sociala och åsiktsrepresentativiteten bland partimedlemmarna är bättre i dag än på 1980-talet. Dessutom finns det ett tydligt och positivt samband mellan storleken på medlemsbasen och de politiska partiernas framgång på valdagen. Då partimedlemskap kan förklara mellan 25 och 30 procent av partiernas valresultat är en stor medlemsbas en bra långsiktig investering. Nedgången i medlemskap har påverkat partiernas funktioner i demokratin, men inte i den utsträckningen att de tvingats återuppfinna sig själva. I stället har de utvecklats och anpassat sig till de nya förhållandena.

⁴⁹ International IDEA, 2014.

5 Partiernas reaktioner på det sjunkande medlemsantalet

Generellt sett är det möjligt att skilja mellan s.k. ”konservativa” och ”innovativa” reaktioner från företag eller organisationer när de står inför en stor utmaning.⁵⁰ Med en konservativ organisatorisk reaktion avses en strategi inriktad på överlevnad genom att ”frysa” situationen. I stället för att experimentera med nya tillvägagångssätt ökar fokuseringen på befintliga rutiner och användandet av de redan etablerade vägarna till framgång. Enligt detta synsätt skulle partiorganisationerna reagera på nedgången i medlemsantalet genom att skära ner på organisationens storlek och göra arbetet mer effektivt. Befintliga strukturer förbättras och effektiviseras enligt denna strategi genom mindre personal och en enklare organisation.

Den innovativa reaktionen innebär det motsatta. Behovet att agera gör att organisationen undersöker och testar nya och kreativa tillvägagångssätt. I fallet med de politiska partierna betyder det att ett sjunkande antal medlemmar gör dem benägna att öka sin organisatoriska storlek, spendera mer pengar, sysselsätta mer personal samt stärka sin lokala närvaro. Alla dessa åtgärder kan betraktas som satsningar för att motverka eller vända en nedåtgående trend i antal anslutna medlemmar.

Både konservativa och innovativa reaktioner kan resultera i organisationens överlevnad och, i detta fall, valframgångar. För att kunna fastställa vilken strategi som har dominerat bland de 47 partierna under de senaste 50 åren har partiorganisationerna bedömts

⁵⁰ Mone, McKinley och Barker, 1998.

utifrån deras agerande inom följande områden: komplexitet, personal och ekonomi.⁵¹

5.1 Komplexitet

Den organisatoriska eller byråkratiska komplexiteten i en partiorganisation speglar ofta det egna landets hierarkiska organisation. Många svenska partier har t.ex. kontor på såväl nationell som regional eller lokal nivå. Denna vertikala organisationsstruktur återfinns även i andra europeiska länder och den avspeglar vanligtvis respektive statsstruktur.

Partiorganisationerna omfattar också en horisontell struktur som rör partiets spridning i landet. Den horisontella strukturen brukar variera mycket mer än den vertikala utifrån partiets önskemål och vad organisationen har råd med. Ett sätt att mäta en partiorganisationens horisontella komplexitet är att räkna antalet lokalavdelningar per kommun. Mängden lokalavdelningar säger något om hur väl representerat ett parti är rent organisatoriskt i en kommun. Ett större antal kontor eller lokala avdelningar indikerar att partiet har en starkare förankring i samhället.⁵²

Antalet lokala kontor varierar mycket mellan olika partier i Sverige. Socialdemokraterna uppgav t.ex. år 2010 att de hade totalt 3 112 lokala partiorganisationer medan Moderaterna och Folkpartiet hade omkring 500 respektive 290 lokalföreningar i samma år.⁵³ Skillnaderna i lokal närvaro avslöjar ett intressant mönster när storleken på partiernas medlemsbas beaktas. År 2010 hade ett genomsnittligt Socialdemokratiskt lokalkontor cirka 35 partimedlemmar. Motsvarande siffror för Moderaterna och Folkpartiet var 95 respektive 62 medlemmar.

Mängden lokalkontor säger också något om partiernas organisatoriska prioriteringar. Folkpartiet hade i genomsnitt ett lokalkontor i varje kommun år 2010, medan Moderaterna hade 1,7 och Socialdemokraterna 10,7 kontor per kommun. Detta tyder på att Socialdemokraterna starkare betonade sin lokala närvaro under 2010 jämfört med Moderaterna och Folkpartiet.

⁵¹ För exakt information, se Kölln, 2014b.

⁵² Kölln, 2014b.

⁵³ Kölln, 2014a.

Lokala kontor fyller en funktion genom att erbjuda medborgarna en första kontakt med politiken, antingen som informationskanal eller genom att vara vägen in i ett nytt engagemang. I allmänhet utgör de den första institutionella möjligheten till en personlig kontakt mellan partier och väljare. I de flesta partier organiseras dessutom medlemskapet fortfarande på lokal nivå. Många lokala avdelningar är också ansvariga för partiernas kampanjer under valrörelsen.⁵⁴ Det lokala partikontoret och dess medlemmar kan vara till stor hjälp för att organisera och genomföra en politisk kampanj. De aktiva medlemmarna hjälper ofta till med att sätta upp affischer och att prata med folk på gatorna. Huruvida ett parti upplevs vara närvarande på en ort är troligtvis också relaterat till antalet lokala föreningar och hur dessa är distribuerade.⁵⁵ Det finns dock andra sätt, så som uppmärksamhet i media, som troligtvis är mer effektiva för att skapa en starkare upplevd närvaro. Trots detta kan partierna besluta att inte utöka sin lokala närvaro, bl.a. på grund av kostnader, exempelvis lokalhyra.

Antalet lokalkontor per kommun har förändrats mycket under de senaste femtio åren i Europa. Jämför man medelvärdena bland partiorganisationerna i de sex europeiska länderna för 1960-talet och 2000-talet ser man en tydlig negativ trend. Partierna hade i genomsnitt 2 55 kontor per kommun under 1960-talet men bara 1,57 lokalkontor per kommun på 2000-talet. Detta motsvarar en genomsnittlig minskning på cirka 39 procent av lokalkontoren.

Hur ser relationen ut mellan partiernas förändrade lokala organisering och det sjunkande medlemsantalet? Statistiska körningar visar att det finns ett samband mellan sjunkande medlemssiffror och partiernas horisontella organisering. Ju färre medlemmar ett parti registrerade under perioden 1960–2010, desto färre lokalkontor hade partiet.⁵⁶ Utvecklingen mot färre lokalkontor kan därmed ses som en direkt reaktion på nedgången i medlemskap. Detta tyder på att partierna överlag har reagerat på nedgången i medlemskap genom att minska den organisatoriska komplexiteten.

⁵⁴ Scarrow, 2000.

⁵⁵ Jun, 2010; Wiesendahl, 1998.

⁵⁶ Kölln, 2014b.

Därmed uppvisade partierna i allmänhet ett konservativt reaktionsmönster inom detta område, förmodligen som en form av överlevnadstrategi. Möjligen kan dock denna organisatoriska reträtt från den lokala arenan förstärka nedgången i partimedlemsantal i det långa loppet, och därmed skapa en ond spiral. Ett minskat antal partikontor på lokal nivå innebär färre möjliga vägar för medborgarna att engagera sig politiskt. I dag kan politiskt intresserade medborgare alltså behöva vända sig till en högre organisatorisk enhet än tidigare, alternativt närma sig ett lokalt kontor som kan vara placerat längre bort, om de vill ta steget in i politiken. Inget av alternativen är idealiska om syftet är att öka det politiska deltagandet.

5.2 Personal

Det centrala partikontorets personal fyller ett antal viktiga funktioner. De har administrativa uppdrag, förbereder partiets valkampanjer, styr partiets finanser, organiserar evenemang och ger de förtroendevalda politisk rådgivning. De genomför politiska mål och strategier och för därmed partiets utveckling framåt. Utan personalens kunskap, idéer och närvaro kan partiet inte reagera på ett adekvat sätt gentemot de samhällsomdanande utmaningar som tidigare nämnts. Samtidigt måste antalet anställda sättas i relation till vad som är effektivt och ekonomiskt hållbart.

Antalet anställda i partiet kan ge en indikation på partiets nivå av professionalisering. Ju fler anställda ett parti har på sitt huvudkontor, desto större är sannolikheten att partiet är professionellt organiserat, då fler anställda ofta tyder på en högre grad av specialisering.⁵⁷ Det är i övrigt svårt att mäta om de anställda i partiorganisationerna är specialutbildade, och i så fall i vilken utsträckning.

Antalet anställda har ökat över tid. I Vänsterpartiet ökade t.ex. huvudkontorets personal från fem personer år 1969 till 23 år 2010. Centerpartiet utvidgade under samma tid antalet anställda från 13 till 57.⁵⁸ Utvecklingen har varit densamma i de andra partierna. Det har således blivit vanligare att arbeta med politik.

⁵⁷ Dalton och Wattenberg, 2000; Farrell och Webb, 2000; Webb och Kolodny, 2006.

⁵⁸ Kölln, 2014a.

Om vi lyfter blicken till den europeiska nivån kan vi bekräfta att utvecklingen är generell för de västeuropeiska partierna. Antalet anställda på huvudkontoren har i genomsnitt ökat med 309 procent mellan 1960-talet och 2000-talet. Medan huvudkontoren i genomsnitt hade cirka 2,7 anställda per 10 000 medlemmar under 1960-talet hade de cirka 11,2 anställda per 10 000 medlemmar under 2000-talet. Att som ovan beakta medlemsbasens storlek i relation till storleken på personalstyrkan är nödvändigt för att kunna jämföra mindre och större politiska partier. Metoden synliggör dock inte antalet anställda i relation till det samlade antalet partimedlemmar. Att antalet anställda rent faktiskt har ökat bekräftas dock av de siffror som redovisats ovan från den svenska och europeiska kontexten.

De personalrelaterade förändringarna behöver inte vara en reaktion på ett sjunkande medlemsantal. Det kan i stället vara så att partierna har blivit mer professionella i allmänhet och att nedgången i antalet medlemmar varit en parallell utveckling. Statistiska undersökningar visar dock att det sjunkande antalet medlemmar i partierna har resulterat i fler anställda⁵⁹ och det är en logisk utveckling. Med färre medlemmar behöver det arbete som tidigare utförts av frivilliga medlemmar utföras av avlönad personal. Sambandet mellan en nedgång i antalet medlemmar och en ökning av personalstyrkan tyder på att partiorganisationerna i Europa har använt sig av en innovativ åtgärdsstrategi inom detta område. Genom att ersätta ideella medlemsinsatser med arbete utfört av avlönad personal har partierna lyckats fortsätta med sin verksamhet och de funktioner i demokratin som har beskrivits ovan.

⁵⁹ Kölln, 2014b.

5.3 Ekonomi

De politiska partiernas finansiella medel möjliggör ett organiserat partiarbete. Antalet lokalkontor, anställda och de anställdas lönenivåer är alla faktorer som påverkas av tillgången på ekonomiska resurser. Det finns i huvudsak tre inkomstkällor för ett parti: medlemsavgifter, partibidrag och en tredje kategori som inkluderar donationer, fastighetstillgångar och värdepapper. De politiska partierna får återkommande kritik i media och politiska debatter för att de får partibidrag. Det är partierna själva som bestämmer partibidragens omfattning. Den vanligaste kritiken handlar därför om att partierna gemensamt beslutat att frigöra sig från behovet av privata finansieringskällor, såsom medlemsavgifter, till förmån för mer lättillgängliga inkomstkällor från staten.

Medlemsavgifterna utgjorde tidigare den primära inkomstkällan för partierna, precis som de fortfarande gör i de flesta andra föreningar. I och med de senaste årens modernisering av politiken, bl.a. i form av ökad professionalisering, räcker medlemsavgifterna inte längre till för att finansiera de politiska partiernas utgifter. Partibidraget fyller då denna lucka. Kritik har lyfts mot att pengar spelar en så stor roll i valrörelsen. I stället hävdas det att valet bör grundas på en fri och rättvis konkurrens mellan olika politiska förslag.⁶⁰ Då partibidraget är utformat med ansatsen att eliminera finansiella ojämlikheter mellan partierna kan det dock argumenteras att bidraget påverkar demokratin positivt.

I dag har nästan alla västerländska demokratier någon form av ekonomiskt stöd för politiska partier, och bidragsnivån ökar vanligtvis med tiden.⁶¹ Detta innebär alltså att de politiska partierna i Europa i allt större utsträckning finansieras av staten. I Sverige infördes partistödet 1965.⁶² År 2010 finansierades 37 procent av verksamheten på Socialdemokraternas huvudkontor av staten. För Moderaterna var finansieringsgraden ännu högre då partistödet finansierade cirka 65 procent av huvudkontorets verksamhet.⁶³ Dessa två exempel visar inte bara att staten ger ett väsentligt stöd till partiorganisatoriskt arbete i Sverige. De illustrerar också att det

⁶⁰ Norris, 2004.

⁶¹ van Biezen, 2009.

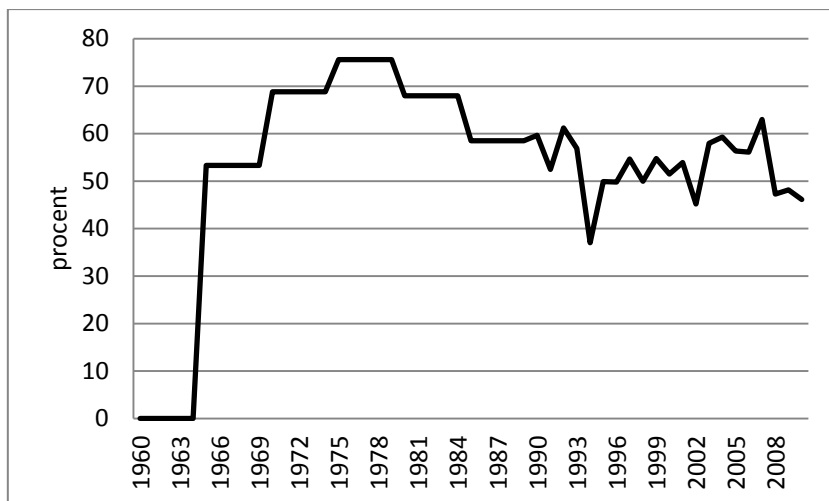
⁶² Erlingsson et al., kommande.

⁶³ Kölln, 2014a.

finns en väsentlig skillnad mellan partier. Storleken på partiernas intäkter från medlemsavgifter och donationer påverkar naturligtvis hur stor andel av partistödet som utgör av den totala inkomsten för respektive parti.

Det ekonomiska stödet till de politiska partierna i andra europeiska länder påminner om det svenska. Det svenska partistödet utmärker sig dock på så vis att det har finansierat en relativt stabil andel av partiernas verksamhet under de senaste decennierna. Sedan partistödet introducerades har den genomsnittliga finansieringsgraden legat omkring 50 procent (se figur 5.1 nedan). De svenska partierna har därmed under en längre tid lyckats med att få ihop finansieringen av sin verksamhet även genom andra inkomstkällor.

Figur 5.1. Partistödet som genomsnittlig andel av svenska partiers intäkter

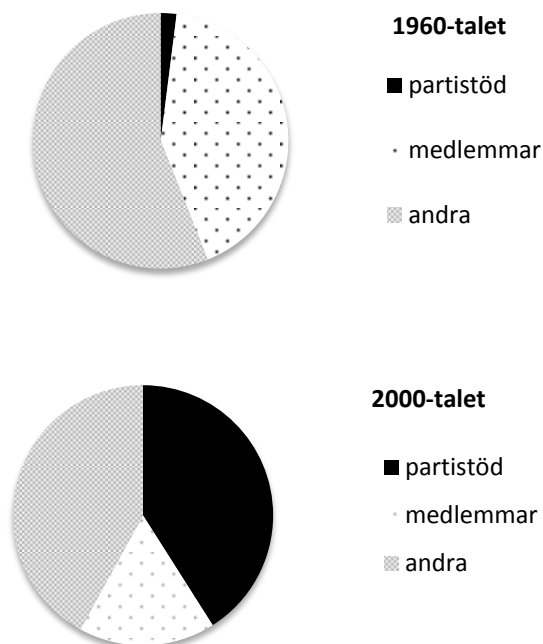


Källa: Erlingsson, Kölln och Öhberg, kommande

I ett jämförande perspektiv har partierna i övriga Europa blivit mer beroende av partistöd över tid. Figur 5.2 visar den genomsnittliga fördelningen mellan partiernas inkomstkällor under två skilda decennier. Den övre cirkeln visar hur stor andel av den totala inkomsten som de olika inkomstkällorna utgjorde under 1960-talet, medan den nedre visar 2000-talets fördelning. Det framgår tydligt att partistödets andel av partiernas inkomster ökat kraftigt med tiden. Partistödet utgjorde i genomsnitt 2,4 procent av de europeiska ländernas inkomster

under 1960-talet. Motsvarande siffra under 2000-talet var 41 procent. Att intäkterna från medlemsavgifter över lag har minskat från 42,13 procent till 17 procent under samma tid är inte förvånande. Andelen övriga inkomstkällor har varit förhållandevis stabil över tid.

Figur 5.2 Genomsnittlig fördelning av europeiska partiers inkomstkällor



Källa: Kölln, 2014a

Utvecklingen kan också fångas i procent. Förändringen i den genomsnittliga andelen partistöd mellan 1960- och 2000-talet motsvarar en ökning med 15,93 procent. Förändringen för medlemsavgifter som inkomstkälla mellan 1960- och 2000-talet innebar i stället en 59-procentig minskning.

Statistisk analys visar att ju färre medlemmar ett parti har, desto högre är statens finansieringsgrad.⁶⁴ Statens ökade finansiering kan

⁶⁴ Kölln, 2014b; Kölln, 2015.

därmed ses som en direkt följd av nedgången i antalet medlemmar. Utvecklingen är en innovativ reaktion. Partierna har gemensamt ökat inkomsterna från staten i syfte att väga upp den förlorade inkomsten från medlemsavgifter.

Även andra aspekter av partiernas ekonomi har förändrats över tid. Som tidigare antytts har politiska kampanjer blivit allt mer professionella och därmed också dyrare. En granskning av partiernas genomsnittliga kostnader visar att de var 467 procent högre under 2000-talet än under 1960-talet. De genomsnittliga intäkterna har däremot bara ökat med 72 procent under samma tidsperiod. Jämförelsen väcker frågor om den ekonomiska situationen för partierna. Kunde partier på 1960-talet spara en massa pengar? Är partier i dag ständigt i skuld?

Den ovan beskrivna utvecklingen är bara delvis en direkt reaktion på det minskade antalet medlemmar.⁶⁵ En minskning av medlemsbasens storlek har nämligen ingen effekt på partiernas inkomstnivå eftersom partistödet jämnar ut nivån. Det påverkar däremot kostnaderna. Den statistiska analysen visar att ett färre antal medlemmar ökar ett partis kostnader. Detta är logiskt med tanke på de funktioner som medlemmarna har. Med färre antal medlemmar som sätter upp affischer, delar ut flygblad eller utför andra ideella tjänster för partiet ökar partiets behov av att köpa in dessa tjänster. Ökade utgifter motsvarar återigen en innovativ strategi gentemot nedgången i medlemskapet. Partierna tycks ha investerat pengar för att upprätthålla sin aktivitetsnivå i stället för att skala ned sin verksamhet. Analysen avslöjar inte vad pengarna har använts till, men visar ändå att partierna hanterat nedgången i medlemskap med att spendera mer pengar.

Dessa resultat ger upphov till en blandad slutsats på det ekonomiska området. Det sjunkande medlemsantalet fick partierna att reagera innovativt på området för inkomststrukturen och även vad gäller utgifter. Partierna förlitar sig i större utsträckning på partistöd i dag och spenderar också mer pengar än tidigare. Å andra sidan har det sjunkande antalet medlemmar, och därmed färre inbetalade medlemsavgifter, inte direkt påverkat de totala partiintäkterna. På det området visar resultaten inte några effekter.

⁶⁵ Kölln, 2014b.

6 Partiernas framtida utveckling och förhållande till samhällsförändringar

De politiska partiernas blandade reaktioner på det sjunkande antalet medlemmar visar att det finns tendenser till konservativa överlevnadsstrategier. Det innovativa beteendet är dock mer vanligt. På många områden har partierna expanderat sin verksamhet och sina resurser.

Det är uppenbart att den proaktiva strategin varit framgångsrik i flera avseenden. De ovan presenterade resultaten kring representationen och mobiliseringen inom partier i Sverige visar exempelvis att partimedlemmar har blivit mer representativa för väljarna över tid. Detta trots att antalet medlemmar sjunkit drastiskt. I undersökningen har jag även kunnat fastställa att storleken på medlemsbasen kan förklara en betydande del av partiernas valresultat. Den förklarade andelen är dock lägre i dag än vad den brukade vara. De svenska partierna är fortsättningsvis ganska välförankrade i samhället, men behöver i dag använda fler metoder för att mobilisera väljarna än tidigare. Partierna är framgångsrika i detta anseende, vilket det stabila och höga valdeltagandet i Sverige bekräftar.

Politiska partier i andra länder verkar även de anpassat sig till samhällsutvecklingen på ett framgångsrikt sätt. Det har inte skett några större strukturella förändringar i det europeiska partisystemet,⁶⁶ bortsett från uppkomsten av och framgången hos ett antal nya partier. Valframgångar kan därmed uppnås även med ett lägre antal medlemmar. Det är kanske snarare engagemangsnivån bland partimedlemmarna än summan av partimedlemmar som är

⁶⁶ se Klingemann, 2005.

avgörande, något som forskningen om lokala politiker i Sverige också antytt.⁶⁷ Exemplet med holländska Frihetspartiet, PVV, visar dessutom att valframgångar är möjliga med bara en enda partimedlem.

Ett politiskt deltagande i partierna är dock fortsatt önskvärt av flera skäl. Medlemmar uppfyller en mängd olika funktioner och uppgifter för partierna som måste tas över av andra när medlemsbasens storlek minskar. Ett stort antal medlemmar ses dessutom som något positivt för demokratin. Politiskt engagemang och delaktighet ökar förtroendet för demokratin och gör de politiska besluten mer legitima. Medlemskap i politiska partier är på så vis en viktig form av politiskt deltagande. Som sagt är medlemmar också bra kommunikatörer av politiska idéer eller förslag. De kan mobilisera stödet bland vanliga medborgare.

Att storleken på partiernas medlemsbaser ska öka till nivåer motsvarande de på 1980-talet inom en snar framtid är inte särskilt troligt. De ovan nämnda orsakerna till medlemsminskningen är strukturella, dvs. effekter av olika samhällsförändringar. Det betyder dock inte att partierna så småningom kommer att stå helt utan medlemmar. Det innebär inte heller att partierna kommer att vara mindre framgångsrika än vad de tidigare har varit. Snarare betyder det att partierna behöver anpassa sin organisation efter samhällsförändringarna och hitta nya och kreativa sätt att stimulera och fånga upp politiskt deltagande. Om de lyckas kommer de även fortsatt att framgångsrikt utgöra en kanal mellan de förtroendevalda och medborgare.

Det är mycket som tyder på att de politiska partierna i framtiden kommer att ta på sig rollen som väljarpartier snarare än medlemsbaserade organisationer, sannolikt genom att omdirigera sina resurser. Detta innebär att partiorganisationerna måste vara öppna för alla former av organisationsförändringar. De tidigare nämnda strukturella orsakerna till tappet i antalet medlemmar kan i sig visa vägen mot en första strategi. Medborgare är fortfarande politiskt engagerade. De är aktiva i lokala intressegrupper som har ett specifikt syfte och en platt organisation. Partier kan lära av det. De bör utveckla en öppen, transparent, mindre hierarkisk och lokalt orienterad organisation där politikerna kan diskutera särskilda frågor med sakkunniga och intresserade medborgare.

⁶⁷ Kokkonen och Karlsson, 2015.

Nya sätt att organisera medborgarna

Några europeiska partier har redan visat hur en öppen struktur skulle kunna se ut i praktiken. Socialdemokraterna i Sverige införde exempelvis arbetsformen ”verksamhetstema” år 2011. Att arbeta med verksamhetstema innebär att partiet fokuserar på en specifik fråga både i sin reguljära verksamhet och genom särskilda satsningar. Denna typ av kampanjarbete förväntas leda till att partiet når särskilda målgrupper som ännu inte är medlemmar men som röstar på partiet. Kampanjerna suddar på så vis ut gränserna mellan medlemmar och icke-medlemmar. Kampanjarbetarna har i uppgift att rekrytera nya medlemmar, utveckla politiska förslag och skapa ett politiskt engagemang inom ett givet ämne. Genom sitt arbete skapar de kontaktytor mellan organisationer och andra aktörer och kan ge utlopp för synpunkter från aktivister, partimedlemmar och intresserade medborgare.⁶⁸

Det holländska liberala partiet, VVD, har i provinsen Limburg infört en liknande organisation. De arrangerar regelbundna möten kring relevanta politiska ämnen, till vilka talare från industrin, politiken och personer utanför partiet är inbjudna. Ett annat exempel är det norska vänsterpartiet, SV, som organiserade ett energipolitiskt nätverk som drevs bortom geografiska eller medlemskapsrelaterade gränser. Innan nätverket skapades genomfördes dock en omröstning inom medlemskåren för att få en uppfattning om partimedlemmarnas attityder.

Sociologen och filosofen Veit Bader välkomnar dessa och andra förändringar i partiernas organisation.⁶⁹ Utvecklingen tillåter, enligt honom, partieliten att sudda ut inte bara gränserna mot partimedlemmar, utan även gränserna mot medlemmar från andra organisationer på det sättet. De skulle till exempel kunna erbjuda och rekommendera sina medlemmar ytterligare medlemskap i andra frivilligorganisationer och sociala rörelser. Detta skulle leda till att parallella debatter inom samma ämne integreras, och skulle ansluta den representativa, formella arenan som partipolitiken är med den icke-representativa och informella sfär som består av andra organisationer.

⁶⁸ Socialdemokraterna, 2011.

⁶⁹ Bader, 2014.

Utvecklingen påkallar även mer insyn i partiernas verksamhet. Det gröna partiet i Nederländerna, GL, är ett bra exempel på vad insyn i partipolitiken kan innebära. Den 13 september 2014, den nationella demokrati dagen i Nederländerna, höll partiets huvudkontor i Utrecht ett ”öppet hus” och bjöd därmed in allmänheten att ta en titt på arbetet bakom kulisserna. Initiativet möjliggjorde en personlig kontakt mellan partiet och medborgare och kan kanske öka öppenheten, tilliten och förtroendet.

Som redan nämnts i inledningen visar forskningen att medborgarna fortfarande engagerar sig politiskt, men att de inte längre väljer partier som plattform för engagemanget. Som jag hävdar i en annan publikation kan partierna hitta sätt att möta den engagerade medborgaren där denne vistas och genom diskussioner om lokalt relevanta frågor återvinna förtroendet.⁷⁰ Den lokala politiken uppfattas ofta som mer konkret än den nationella. Resultat presenterade i den här studien visar dock att partierna systematiskt drar sig tillbaka från den lokala arenan genom att skära ner på antalet lokalkontor. Därmed finns det en risk att politiken blir något som bara utspelar sig på nationell nivå. Dessutom kan det resultera i att partierna endast är synliga för medborgarna under valrörelserna. Medborgare med politiskt intresse, entusiasm och vilja att delta lämnas otillfredsställda av ett osynligt partiväsende. De kommer då antingen välja andra vägar för engagemang, möjligtvis i det civila samhället eller andra plattformar för lokala frågor, eller inte engagera sig politiskt alls.

Vad gäller politiskt engagemang och deltagande har partiväsendet en klar fördel då de är en naturlig del av det politiska beslutsfattandet. Icke partibundna organisationer har inte samma förutsättningar att vara inflytelserika i de frågor som de driver. Partierna skulle kunna bli mer proaktiva genom att aktivt försöka fånga och driva medborgarnas intressen. Ett första steg i denna riktning skulle vara att utöka partiernas lokala närvaro i stället för att minska den.

Många partier har också ökat graden av intern partidemokrati för att ge sina medlemmar en starkare röst. Detta kan vara en hållbar strategi för att förhindra fortsatta medlemstapp. Om man frågar partimedlemmar så är den interna demokratin och medlems-

⁷⁰ se Kölln och Aarts, 2014.

inflytandet viktigt. I samarbete med nästan alla svenska partier (Feministiskt initiativ, Folkpartiet, Kristdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet) och i samband med 2014 års Demokratiutredning utfördes den första enkäten till partimedlemmar i Sverige. Totalt svarade mer än 10 000 partimedlemmar i maj och juni 2015 på en webb-enkät. Tabell 6.1 nedan visar hur medlemmarna svarade på tre frågor gällande hur ett parti kan organisera och involvera medlemmarna i sina beslutprocesser.

Tabell 6.1 Partimedlemmars åsikter gällande inflytande i partiers beslutprocess

	Instämmer inte (alls)	Varken eller	Instämmer (helt och hållet)
Det är bra om alla medlemmar får rösta i valet av partiledare	22,70% (2277)	15,79% (1584)	61,50% (6169)
Vanliga medlemmar som jag borde spela en större roll i framtagandet av de nationella valplattformarna	15,27% (1510)	32,54% (3218)	52,20% (5162)
De viktigaste besluten bör tas direkt av alla medlemmar	34,88% (3465)	24,76% (2460)	40,35% (4009)

Resultaten visar att medlemmarna önskar att de hade större inflytande men de visar också att medlemmar respekterar en hierarkisk organiseringsform. Mer än 60 procent av de intervjuade medlemmarna tycker att det är bra om alla medlemmar får rösta i valet av partiledare, jämfört med bara 23 procent som inte tycker det är ett bra förslag. Dessutom önskar fler än hälften av de intervjuade medlemmarna att de skulle spela en större roll i framtagandet av de nationella valplattformarna. Samtidigt är medlemmarnas åsikter mer jämnt fördelade gällande frågan om huruvida de viktigaste besluten bör fattas direkt av dem.

Eftersom partieliterna inte alltid är bekväma med direkta omröstningar om kandidater eller partiledare måste olika former av politiskt deltagande inom partierna utvecklas. Att få en uppfattning av sitt partis medlemmars åsikter genom att använda sig av enkätundersökningar och fokusgrupper är numera relativt billigt och det kan ha en positiv effekt på de medlemmar som deltar. Om en medlem blir tillfrågad om sin åsikt känner denne sig kanske mer

uppskattad och mindre som en i mängden. Dessutom skulle den politiska eliten få viktiga tips och förslag på vad partimedlemmarna, och i längden vanliga medborgare, önskar och behöver. Detta kan också leda till att partiet bättre representerar medlemmarnas åsikter och därmed kan partiets politik stärkas. Den interna partidemokratin bör således inte ses som ett verktyg endast utformat för att begränsa elitstyret och bemyndiga medlemmarna; en ökad partidemokrati kan faktiskt skapa legitimitet för den politiska ledningen och samtidigt få medlemmarna att känna sig viktiga.

De ovanstående förslagen kräver att de politiska partierna reformerar sig själva. Dagens partier, som är baserade på en parti-modell med en stor mängd medlemmar⁷¹, är förmodligen inte tillräckligt flexibla för att möta de förändrade kraven på förutsättningar för engagemang från väljare och medlemmar.⁷² Partierna måste skapa moderna, platta, lokala och flexibla organisationer i syfte att förhindra sjunkande medlemsantal och lindra den redan existerande förlustens framtida konsekvenser. Detta är viktigt både för partiets interna funktioner men också för partiernas externa relationer med andra politiska organisationer, vetenskap och industri.

⁷¹ Bolleyer, 2009.

⁷² Se Katz och Mair, 1995.

Referenser

- Aarts, K. och Wessels, B. (2005). "Electoral turnout". In: J. Thomassen (ed.) *The European Voter: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Allern, E. H., Aylott, N., & Christiansen, F. J. (2007). Social Democrats and trade unions in Scandinavia: The decline and persistence of institutional relationships. *European Journal of Political Research*, 46, 607–635.
- Aylott, N. och Bolin, N. (kommande). "Polarising Pluralism: The Swedish Parliamentary Election of September 2014". *West European Politics*. Online first.
- Bader, V. (2014). "Crisis of political parties and representative democracies: rethinking parties in associational, experimentalist governance". *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 17, 350–376.
- Beck, P.A. (1984). "Patterns of dealignment". In: R.J. Dalton, S.C. Flanagan och P.A. Beck (eds.) *Electoral change in advanced industrial democracies: realignment or dealignment?* Princeton: Princeton University Press.
- Bengtsson, Å., Hansen, K. M., Harðarson, Ó. Þ., Narud, H. M., & Oscarsson, H. (2014). *The Nordic Voter: Myths of Exceptionalism*. Colchester: ECPR Press.
- Bolleyer, N. (2009). Inside the cartel party: party organisation in government and opposition. *Political Studies*, 57, 559–579.
- Dalton, R.J. (2006). *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Washington: CQ Press.

- Dalton, R.J., Beck, P.A., och Flanagan, S.C. (1984). "Electoral Change in Advanced Industrial Democracies". In: R.J. Dalton, S.C. Flanagan och P.A. Beck (eds.) *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or dealignment?* Princeton: Princeton University Press.
- Dalton, R.J., McAllister, I. och Wattenberg, M. (2002). "Political Parties and their Publics". In: K.R. Luther och F. Müller-Rommel (eds.) *Political Parties in the New Europe: Political and analytical challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, R. J., & Wattenberg, M. P. (2000). Partisan Change and the Democratic Process. In R. J. Dalton & M. P. Wattenberg (eds.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies* (pp. 262–285). Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, R.J. och Weldon, S.A. (2005). "Public Images of Political Parties: A Necessary Evil?" *West European Politics*, 28, 931–951.
- Erlingsson, G., Kölln, A. och Öhberg, P. (kommande). "The Party Organizations". In: J. Pierre (ed.) *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Erlingsson, G. och Persson, M. (2014). "Ingen partikris trots allt?" In: A. Bergström och Henrik Oscarsson (eds.) *Mittfåra & marginal*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Farrell, D. M., & Webb, P. (2000). Political Parties as Campaign Organizations. In R. J. Dalton & M. P. Wattenberg (Eds.), *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies* (pp. 102–128). Oxford: Oxford University Press.
- Gunther, R. och Diamond, L. (2001). "Types and functions of parties". In: L. Diamond och R. Gunther (eds.) *Political parties and democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Göteborgs universitet, SOM-institutet (2014). SUPER-RIKS-SOM 1986-2013 [datafil]. Göteborgs universitet, SOM-institutet [producent], 2013. Göteborg, Sverige: Svensk Nationell Datatjänst (SND) [distributör], 2014.
- Hooghe, M. och Dassonneville, R. (2014). "Party members as an electoral linking mechanism: An election forecasting model for political parties in Belgium, 1981-2010." *Party Politics*, 20, 368–380.

- Inglehart, R. (1990). *Culture shift*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, R. (2007). "Postmaterialist values and the shift from survival to self-expression values". In: R.J. Dalton och H. Klingemann (eds.) *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press.
- Jun, U. (2010). Politische Parteien als fragmentierte Organisationen: Eine Einführung. In U. Jun & B. Höhne (Eds.), *Parteien als fragmentierte Organisationen. Erfolgsbedingungen und Veränderungsprozesse* (Vol. 1, pp. 11–34). Opladen & Farmington Hills, MI: Verlag Barbara Budrich.
- International IDEA (2014). Voter Turnout Database [Online]. Available at: <http://www.idea.int/vt/>.
- Katz, R. (1990). "Party as linkage: A vestigial function?" *European Journal of Political Research*, 18, 143–161.
- Katz, R. och Mair, P. (1995). "Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party". *Party Politics*, 1, 5–28.
- Klingemann, H. (1995). "Party Positions and Voter Orientations". In: H. Klingemann och D. Fuchs (eds.) *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Klingemann, H. (2005). "Political Parties and Party Systems". In: J. Thomassen (ed.) *The European Voter*. Oxford: Oxford University Press.
- Kokkonen, A. och Karlsson, D. (2015). "The Friendly Solution to the Descriptive Representation Dilemma". Paper presented at the MOD Workshop, 25/03/2015, University of Gothenburg.
- Kölln, A. (2014a). "The Party Organisation Dataset, 1960–2010", Enschede: University of Twente.
- Kölln, A. (2014b). "Party Decline and Response: The effects of membership decline on party organisations in Western Europe, 1960–2010", Enschede: University of Twente.
- Kölln, A. (2015). The effects of membership decline on party organisations in Europe. *European Journal of Political Research*. doi:10.3990/1/9789036536165

- Kölln, A. och Aarts, K. (2014). "Een campagne zo nu end an is niet genoeg" *De Twentsche Courant Tubantia*. 22/02/2014.
- Kölln, A. (kommande). "Party membership in Europe: Testing party-level explanations of decline", *Party Politics*, online first.
- Linz, J.J. (2002). "Parties in Contemporary Democracies: Problems and paradoxes. In: J.R. Montero och J.J. Linz (eds.) *Political Parties: Old concepts and new challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Lipset, S.M. och Rokkan, S. (1967). "Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives". New York: The Free Press.
- Luther, K.R. och Müller-Rommel, F. (eds.) (2002). "Political Parties in the New Europe: Political and analytical challenges. Oxford: Oxford University Press.
- Mair, P. och van Biezen, I. (2001). "Party membership in twenty European democracies, 1980–2000", *Party Politics*, 7, 5–21.
- Mone, M.A., McKinley, W. och Barker, V.L. (1998). "Organizational Decline and Innovation: A Contingency Framework." *The Academy of Management Review*, 23, 115–132.
- Norris, P. (2004). *Building political parties: Reforming legal regulations and internal rules*. Stockholm: International IDEA.
- Scarrow, S. (1996). *Parties and their members*. Oxford: Oxford University Press.
- Scarrow, S. (2000). "Parties without members? Party Organizations in a Changing Electoral Environment". In: R.J. Dalton och M. Wattenberg (eds.) *Parties without partisans*. Oxford: Oxford University Press.
- Scarrow, S. och Gezgor, B. (2010). "Declining memberships, changing members? European political party members in a new era" *Party Politics*, 16, 823–843.
- Scarrow, S., Webb, P. och Farrell, D.M. (2000). "From Social Integration to Electoral Contestation: The changing distribution of power within political parties". In: R.J. Dalton och M. Wattenberg (eds.) *Parties without partisans*. Oxford: Oxford University Press.

- Schmitter, P.C. (2001). "Parties are not what they once were." In: L. Diamond och R. Gunther (eds.) *Political parties and democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Socialdemokraterna (2011). "Verksamhetsberättelse 2011", Stockholm.
- Van Biezen, I. (2009). "Party Law in Modern Europe" [Online]. Leiden. Available: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/>
- Webb, P. (2002). "Conclusion: Political parties and democratic control in advanced industrial democracies". In: P. Webb, D. Farrell och I. Holliday (eds.) *Political parties in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Webb, P., & Kolodny, R. (2006). Professional staff in political parties. In R. S. Katz & W. Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics* (pp. 337–347). London: SAGE.
- Widfeldt, A. (1995). "Party membership and party representativeness." In: H. Klingemann och D. Fuchs (eds.) *Citizens and the State*, Oxford: Oxford University Press.
- Widfeldt, A. (1997). "Linking Parties with People? Party membership in Sweden 1960-1997", Göteborg: Göteborgs universitet.
- Wiesendahl, E. (1998). *Parteien in Perspektive*. Opladen: Westdeutscher Verlag

Social representativitet i den lokala demokratin

Partierna som politikens grindvakter?

Jessika Wide

Innehåll

1	Inledning	114
2	Kvinnorepresentationens utveckling över tid i kommunerna	117
3	Könskvotering och jämställdhet i partierna	122
3.1	Partierna som grindvakter.....	122
3.2	Könskvotering i svenska partier	124
3.3	Könsfördelningen bland partiernas medlemmar, väljare och valda.....	127
4	En vertikal segregering av kvinnor i kommunpolitiken?	133
4.1	Den kommunala makthierarkin.....	133
4.2	Kvinnorepresentationen i den kommunala makthierarkin.....	134
4.3	Resultat	137
5	Ålder och etnicitet i kommunalpolitiken	139
5.1	Unga	139
5.2	Äldre.....	140
5.3	Etnisk mångfald.....	141

6	Kandidatnominering i partierna i fyra kommuner	143
6.1	Partiernas nomineringsarbete.....	144
6.2	De kommunala kontexterna.....	150
6.3	Resultat.....	153
7	Sammanfattning och slutsatser	156
	Referenser	158

1 Inledning

Sverige har internationellt sett haft en hög kvinnorepresentation i både riksdag och regering under flera decennier. Fortfarande är dock majoriteten av de svenska politikerna män. Efter valet 2014 utgörs 56 procent av ledamöterna i såväl riksdagen som i kommunfullmäktige av män. Efter valet 2014 varierade kvinnorepresentationen i kommunfullmäktige från 29 procent i Örkel-ljunga till 58 procent i Nordanstig. Det är inte bara kvinnor som är underrepresenterade i politiken. Detsamma gäller även unga och utrikes födda samt delvis även äldre.

Den sociala representativiteten på den kommunala nivån är sällan i fokus på samma sätt som den nationella nivån inom samhällsdebatt och forskning. Kvinnors politiska deltagande i kommunpolitiken är en i hög grad relevant fråga i Sverige. Kommunfullmäktige fattar många beslut som påverkar människors dagliga liv, och kanske kvinnors liv i högre grad än mäns.¹ Dessutom är kommunerna väldigt viktiga arbetsgivare för kvinnor. Enligt Arbetskraftsundersökningen (AKU) är 39 procent av den kvinnliga arbetskraften sysselsatt inom den kommunala sektorn, jämfört med bara 12 procent av den manliga arbetskraften.

Inom forskningen är det i dag relativt vedertaget att politikernas sociala bakgrund kan ha betydelse för de politiska besluten. Att en viss social grupp är överrepresenterad i politiken innebär även en överrepresentation av vissa åsikter.² Det finns i dag många studier som på olika sätt har analyserat om kvinnors närvaro i politiken verkligen förändrar politikens utseende och innehåll. Vad dessa kommer fram till kan sammanfattas enligt följande: *För det första* är

¹ Phillips 1996; IULA 1998.

² Hernes 1987; Phillips 2000.

det många politiska frågor som nästan bara förs fram av kvinnliga politiker, t.ex. sådana som rör reproduktiv hälsa, sexualiserat våld, kvinnorepresentation, barnomsorg samt jämställdhet. *För det andra* kan kvinnor som grupp prioritera helt andra frågor än män som grupp. Kvinnor som grupp ser t.ex. ofta den offentliga sektorn som viktigare än vad män som grupp gör. *För det tredje* kan män och kvinnor ha olika intressen och prioriteringar i en och samma fråga, eftersom kvinnor och män lever under delvis olika samhällsliga villkor.³

En jämn könsrepresentation kan också betraktas som mer rättvis och demokratisk än en ojämn. De demokratiskt valda församlingarna är demokratins hjärta och det är därför problematiskt om kvinnor och män inte deltar i dessa organ i ungefär samma utsträckning, oavsett om det beror på att kvinnor *inte släpps in* eller att kvinnor *inte vill delta*. I båda fallen är det att betrakta som att demokratin inte fungerar till fullo. I vissa sammanhang pratar man därför om den moderna representativa demokratin som ”den ofärdiga demokratin”.⁴ Dessutom riskerar en skev social representativitet att skada legitimiteten för det politiska systemet. Medborgarna kan se det som orättvist och odemokratiskt om politiken bara verkar vara till för vissa grupper.

Det är de politiska partierna som rekryterar och nominerar kandidater inför allmänna val. Politiska partier brukar beskrivas som *grindvakter*, som bestämmer vilka som ska släppas in i politiken och inte.⁵ Syftet med denna rapport är att analysera den sociala representativiteten i den lokala demokratin. I rapporten analyseras hur kvinnorepresentationen i kommunerna har utvecklats över tid samt vilken betydelse nomineringsprocessen i partierna har för den sociala representativiteten. I detta sammanhang uppmärksammas om partierna tillämpar könskvotering och andra åtgärder för att uppnå en jämnare könsfördelning. Den sociala representativiteten kommer även att diskuteras utifrån faktorer som ålder och etnisk mångfald.

Rapporten baseras på en analys av valstatistik från SCB, partidokument och annat material från de politiska partierna på

³ Några exempel på dylika studier av svenska kommuner är Lindgren & Vernby 2007; Svaleryd 2009 och Wängnerud & Sundell 2012.

⁴ Haavio-Mannila m.fl. 1983.

⁵ Lovenduski & Norris 1993; Paxton & Hughes 2007.

central nivå samt intervjuer med partiföreträdare i kommunerna inför kommunalvalet 2010. Stora delar av materialet är insamlat och analyserat inom ramen för forskningsprojektet *Nomineringsprocessens betydelse för kvinnors politiska representation i kommunerna*.⁶

⁶ Forskningsprojektet är finansierat av Vetenskapsrådet (VR dnr 2009-901).

2 Kvinnorepresentationens utveckling över tid i kommunerna

År 1919 erhöll kvinnor i Sverige allmän rösträtt och valbarhet. Kommunalvalet samma år resulterade i att 4 procent av alla invalda fullmäktigeledamöter var kvinnor.⁷ Det var inte förrän efter andra världskriget som kvinnorepresentationen i kommunerna sakta började öka. År 1946 var 6 procent av alla fullmäktigeledamöter kvinnor, 1950 var andelen 7 procent och 1954 var den 9 procent. Därefter fortsatte kvinnorepresentationen att öka med en eller ett par procentenheter vid varje val. Under 1970-talet skedde kvinnors verkliga genombrott i kommunalpolitiken, precis som i riksdagen och regeringen. Tidigare studier har främst förklarat denna utveckling med en stark och politiskt integrerad kvinnorörelse som bevakade utvecklingen och kämpade för en ökad kvinnorepresentation.⁸

Nästa stora förändring skedde i valet 1994, då kvinnorepresentationen ökade från 34 procent till 41 procent. Därefter har den nästan legat stilla på strax över 40 procent. Valet 1994 är avgörande för hur kvinnorepresentationen ser ut än i dag. I detta val tillämpade Socialdemokraterna nämligen könskvotering, i form av "varvade listor"⁹, för första gången. Socialdemokraterna hade som största parti nästan hälften av mandaten i kommunerna 1994. Genom kvoteringen ökade de sin kvinnorepresentation i kommun-

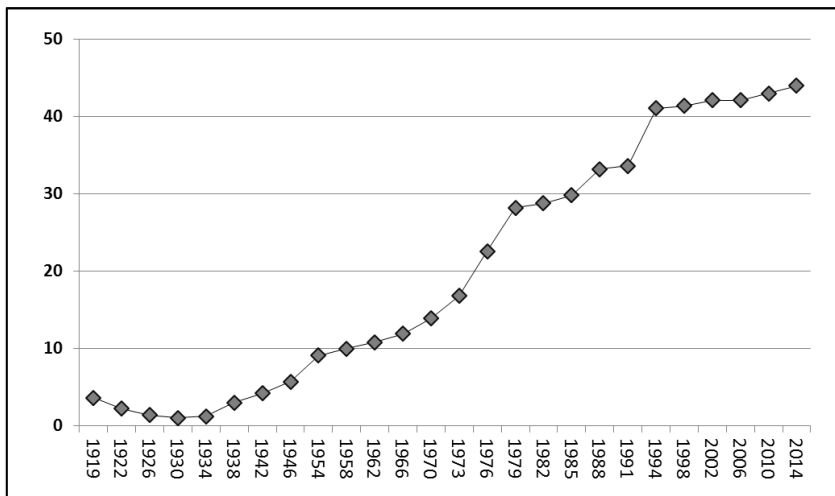
⁷ Alla uppgifter om kvinnorepresentationen har hämtats från svensk valstatistik. Sveriges valstatistik ingår i *Sveriges officiella statistik (SOS)* och tillhandahålls av Statistiska centralbyrån (SCB).

⁸ Sainsbury 1993; Wide 2006.

⁹ "Varvade listor" innebär att partiernas kandidatlistor till allmänna val varvas utefter kandidaternas kön: Varannan kandidat är en man, varannan är en kvinna. Detta kallas ibland också för "varannan damernas".

erna från 37 procent 1991 till 47 procent 1994. Flera av de andra partierna ökade också sin kvinnorepresentation, men eftersom dessa partier var så mycket mindre så var effekten i kommunerna begränsade.

Figur 2.1 Kvinnorepresentationen i kommunfullmäktige, 1919–2014.



Källa: Valstatistik från Sveriges officiella statistik (SOS). Figuren visar andelen kvinnor i procent av alla fullmäktigeledamöter.

I tabell 2.1 visas andelen kvinnliga kommunfullmäktigeledamöter över tid i partierna. Variationen mellan partierna är stor, även om de röd-gröna partierna tenderar att ha en högre andel kvinnliga ledamöter än övriga partier. En sak har dock alla partier gemensamt: Andelen män var t.o.m. valet 2010 högre än andelen kvinnor i *samtliga partier*. Efter valet 2014 är kvinnorepresentationen över 50 procent i två av partierna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. I övriga partier har män varit i majoritet under hela tidsperioden.

Ofta pratar man om att det råder jämställdhet i en grupp eller situation om varje kön utgör minst 40 procent. Det är rimligt att utgå ifrån att könsfördelningen inte alltid kan vara helt jämn med hälften kvinnor och hälften män. Ibland kan kvinnor vara överrepresenterade, och ibland kan män vara överrepresenterade. Problemet är dock när det konstant råder en underrepresentation

av ena könet i en kontext, t.ex. i ett parti, i en kommun eller i ett politiskt organ.

Tabell 2.1 Andel kvinnliga kommunfullmäktigeledamöter fördelat på parti, 1982–2014.

	1982	1985	1988	1991	1994	1998	2002	2006	2010	2014
V	33	34	35	38	44	45	48	49	46	51
S	32	32	35	37	47	47	47	48	49	49
MP	41	41	46	41	46	49	45	47	48	52
C	26	26	30	32	37	38	39	41	43	46
FP	28	33	36	36	39	38	41	42	43	44
KD	15	17	19	30	31	39	40	39	40	43
M	29	29	31	31	34	35	35	36	39	41
SD	..	..	..	..	..	..	..	17	19	23
ÖVR	21	22	24	23	24	29	29	35	35	..
Tot	29	30	33	34	41	41	42	42	43	44

Källa: Valstatistik från Sveriges officiella statistik (SOS).

Det är inte bara mellan partierna som kvinnorepresentationen varierar, utan även mellan kommunerna. Detta visas i tabell 2. Ända fram till 1970-talets början fanns det kommuner som inte hade någon kvinna i kommunfullmäktige. Först 1991 inträffade det att kvinnor utgjorde en majoritet i fullmäktige i en kommun. Det är under hela tidsperioden stor skillnad mellan kommunerna med lägst och högst kvinnorepresentation.

Tabell 2.2 Kvinnorepresentationen i kommunerna,; Medelvärde, diverse spridningsmått samt N. 1954–2014.¹⁰

	Min	Q1	Medel	Q3	Max	N
1954	0	5,0	9,1	12,5	30,0	1037
1958	0	5,7	10,0	14,3	30,0	1036
1962	0	6,7	10,8	14,3	32,0	1006
1966	0	8,0	11,9	16,0	33,3	886
1970	0	9,8	13,9	17,3	36,0	464
1973	2,2	14,3	16,8	20,4	35,3	278
1976	4,9	18,4	22,6	26,8	39,2	277
1979	11,1	24,2	28,2	32,8	47,5	279
1982	12,2	24,4	28,8	33,3	46,5	284
1985	12,2	24,5	29,8	34,6	49,0	284
1988	14,6	28,6	33,2	38,8	49,2	284
1991	11,1	29,3	33,6	38,8	50,8	286
1994	22,2	37,4	41,1	45,1	53,1	288
1998	20,0	38,5	41,4	45,2	54,9	289
2002	26,7	38,7	42,1	45,9	55,7	290
2006	22,6	38,7	42,1	46,2	54,8	290
2010	28,6	39,0	42,9	45,9	57,5	290
2014	29,3	40,0	43,9	46,9	58,1	290

Min – minimivärde; Q1 – första kvartilen; Medel – medelvärde; Q3 – tredje kvartilen; Max – maximivärde, N – antal kommuner. *Källa:* Bearbetningar av valstatistik från Sveriges officiella statistik (SOS).

Tidigare forskning har visat att kommunstrukturen förklarar en relativt stor del av variationen mellan kommunerna fram till 1990-talet.¹¹ Kvinnorepresentationen tenderade förut att vara högre i större kommuner med en mångfacetterad arbetsmarknad, och lägre i industrikommuner och jordbrukskommuner samt i kommuner med en högre kyrksamhet. Det kan förklaras med att kommunstrukturen ofta samvarierade med normer kring vad kvinnor respektive män ”kan”, ”bör” och ”får” göra. Politik har traditionellt varit en manlig sfär. Socioekonomisk utveckling och sekularisering

¹⁰ *Minimivärdet* är den lägsta och *maximivärdet* den högsta kvinnorepresentationen. En fjärdedel av kommunerna har vid respektive val en kvinnorepresentation som är lägre än första kvartilen (Q1) och en fjärdedel av kommunerna har en kvinnorepresentation som är högre än den tredje kvartilen (Q3). Hälften av kommunerna hamnar mellan första och tredje kvartilen.

¹¹ Wide 2006.

leder vanligtvis till att traditionella normer och värderingar luckras upp. Städer och större kommuner är ofta mer jämställda än mindre kommuner, som i större utsträckning har präglats av en traditionell socioekonomisk struktur och hög religiositet. Grovt sett påverkar kommunstrukturen på så sätt såväl kvinnors intresse för och möjligheter att åta sig politiska uppdrag (*utbudet* av kvinnliga politiker) som partiernas intresse av att rekrytera och nominera kvinnliga politiker (*efterfrågan* på kvinnliga politiker).

Från 1990-talet har istället politiska variabler haft en större effekt på kvinnorepresentationen.¹² Det är främst partisammansättningen i fullmäktige som spelat roll. Kvinnorepresentationen tenderar att vara högre ju fler ledamöter det finns från de röd-gröna partierna (Miljöpartiet, Socialdemokraterna, Vänsterpartiet). Det är trots detta svårt att förklara variationen mellan kommunerna med hjälp av strukturer och politiska variabler fr.o.m. 1990-talet. Detta kan bero på att Socialdemokraterna tenderar att vara störst i kommuner med en mer traditionell struktur och att den högre kvinnorepresentationen i Socialdemokraterna således bryter upp tidigare mönster. Det kan också bero på att kvinnorepresentationen inte längre är så lätt att förutsäga bara utifrån kommunstruktur och fullmäktiges partisammansättning. Istället kan mer aktörsbetonade faktorer, såsom partiernas rekryterings- och nomineringsarbete på kommunal nivå, ha fått större betydelse.

¹² Wide 2006.

3 Könsvotering och jämställdhet i partierna

3.1 Partierna som grindvakter

Partierna har mycket stor betydelse för kvinnorepresentationen i svensk politik. Politiska partier beskrivs inom statsvetenskap ibland som *grindvakter*, som bestämmer vilka som ska släppas in i politiken och vilka som inte släpps in.¹³ Kandidater inför allmänna val rekryteras och nomineras av partierna enligt formella såväl som informella regler, kriterier och rutiner. I Sverige är det därmed de politiska partierna som sätter samman listor med kandidater inför valen. Personvalsinslaget är svagt, vilket innebär att väljarna har relativt begränsade möjligheter att påverka den rangordning som partierna gjort. Det brukar bara vara ett par hundra kandidater i hela landet som väljs in till kommunfullmäktige enbart tack vare personröster.

Inom den internationella forskningen har det länge hävdats att partier till vänster på den politiska skalan tenderar att nominera kvinnliga kandidater i högre grad än borgerliga partier. Det finns flera anledningar till detta. Jämställdhet, grupprepresentation och egalitära värderingar brukar ha större betydelse i partier till vänster. I nomineringsarbetet innebär det att dessa partier ofta utgår från argument om social representativitet och jämlikhet, medan borgerliga partier snarare betonar enskilda kandidaters meriter och kompetens. Könsvotering är därför vanligare i vänsterpartier. Dessutom har kvinnorörelsen traditionellt varit närmare kopplad till vänsterpartierna.¹⁴ Historiskt sett har de borgerliga partierna

¹³ Lovenduski & Norris 1993; Paxton & Hughes 2007.

¹⁴ Caul 1999; Caul Kittilson 2006.

även haft en snävare syn på kvinnors roll i politiken och i samhället i stort, vilket har begränsat kvinnors engagemang inom partierna.¹⁵ Partiernas ideologi kan därmed ha en effekt på kvinno-representationen. Över tid har denna tydliga uppdelning mellan partierna till vänster respektive till höger luckrats upp i de flesta länder. I dag kan stödet för kvinnor i politiken vara lika starkt (eller svagt) i borgerliga partier som i socialistiska partier.

Partiernas kvinnorepresentation kan också påverkas av partiernas organisering. Det är vanligtvis lättare för partiledningen att införa eventuella åtgärder för att öka kvinnorepresentationen i centraliserade partier.¹⁶ Därmed är könskvotering ofta mindre effektivt i partier med decentraliserade nomineringsprocesser.¹⁷ Nomineringsprocessen i de svenska partierna sker i hög grad på lokal nivå, både när det gäller riksdagsval och kommunalval. Partierna fattar dock många beslut om regler och riktlinjer inför nomineringsarbetet på central nivå. Detta ska sedan implementeras av partiernas lokalavdelningar runt om i kommunerna. I många partier är det frivilligt att följa rekommendationerna. Könskvotering riskerar därmed att bortprioriteras, samtidigt som partiet på central nivå saknar kontrollinstrument i kommunerna. Det kan alltså vara svårt, eller i vissa partier t.o.m. omöjligt, för partiledningen på central nivå att tvinga igenom riktlinjer kring kvinnorepresentation i kommunalvalen.

I teorin ser nomineringsprocessen i de lokala föreningarna likadan ut i alla partier. Rekryteringen och nomineringen av kandidater inför valet genomförs av en valberedning eller nomineringskommitté på kommunal nivå i respektive parti. Rådgivande provval kan användas i nomineringsarbetet i alla partier. Valberedningen eller nomineringskommittén sätter ihop ett förslag på en partilista, som sedan godkänns på ett medlemsmöte. I realiteten ser dock nomineringsprocessen väldigt olika ut både inom och mellan partierna. Det beror bl.a. på partiets organisation och storlek.

¹⁵ Rule 1987.

¹⁶ Caul 1999:80-1.

¹⁷ Verge 2011.

3.2 Könskvotering i svenska partier

Könskvotering i politiska val kan delas in tre kategorier. Till den första kategorin räknas länder med ett fast antal *reserverade mandat* i parlamentet, som bara kvinnor kan väljas till. Ett exempel är Rwanda, där 24 mandat av parlamentets totalt 80 mandat är vikta för kvinnor. Dessa tillsätts i speciella val. Till den andra kategorin hör länder med *lagstadgad könskvotering*, vilket innebär att det finns obligatoriska krav i konstitutionen eller vallagen på att partierna ska nominera en viss andel kvinnor för att valsedeln ska vara giltig. Till denna kategori hör Belgien, där det är ett krav med en jämn könsfördelning på partiernas listor. Ett annat exempel är Frankrike, där listorna måste vara varvade i kommunalvalen (undantaget mindre kommuner). Den tredje kategorin omfattar länder med *könskvotering i partierna*. Där har ett eller flera av partierna frivilligt, på eget initiativ, fattat beslut om könskvotering i sin kandidatnominering. Detta förekommer i många länder, bl.a. i Sverige.¹⁸

Könskvotering i partierna kan vara antingen ”mjuk” eller ”hård”. *Hård könskvotering* är formulerad som ett krav med tydliga kriterier och ses som obligatorisk inom partiet. Det finns ett formellt fattat beslut i partiet och könskvoteringen finns ofta inskriven i partiets stadgar. *Mjuk könskvotering* utgörs istället av en rekommendation och är därmed inte tvingande. Båda formerna av könskvotering innebär dock att partierna på olika sätt strävar efter att uppnå en viss andel kvinnor bland sina kandidater. I båda fallen betyder det dessutom att kandidaternas kön diskuteras som ett kriterium i nomineringsarbetet.¹⁹ Om den mjuka könskvoteringen har en effekt på nomineringsarbetet eller inte, torde bero på hur pass väl förankrad diskussionen är i partiet. Könskvotering kan inom partierna motiveras av *instrumentella skäl*, t.ex. att en jämn könsfördelning på listorna attraherar fler väljare. Könskvotering kan också motiveras *ideologiskt*, vilket innebär att en jämn könsfördelning ses som *viktigt i sig* inom partiet. En ideologiskt baserad diskussion tenderar att påverka kvinnorepresentationen i högre grad än instrumentella argument. Så länge ett parti enbart har röst-

¹⁸ Dahlerup 2006:19-21; Paxton & Hughes 2007: 155.

¹⁹ Krook 2009:7-8.

maximering som syfte, behöver partiet enbart förhålla sig till övriga partier för att inte tappa väljare. Om könsfördelningen är skev i andra partier, riskerar därmed könskvoteringen att försvagas.²⁰

I tabell 3.1 redovisas vilka av de nuvarande riksdagspartierna som har centralt utformade regler eller rekommendationer om könskvotering i nomineringsarbetet samt hur könskvoteringen är utformad. Om inte annat anges är könskvoteringen giltig på både nationell och kommunal nivå.

Tabell 3.1 Könskvotering i de svenska partierna inför valet 2014.

	Typ av könskvotering	Styrka
V	Minst 50 % kvinnor på listan	Hård – i stadgarna
S	Varvade listor	Hård – formellt beslut på partikongress
MP	Minst 40 % av resp. kön på listan (krav); minst 50 % kvinnor på listan (rekommendation)	<i>Nationell nivå:</i> Hård – i stadgarna <i>Kommunal nivå:</i> Mjuk – rekommendation
C	<i>Ingen</i>	--
FP	Varvade listor	Mjuk – rekommendation
KD	Minst 40 % av resp. kön på listan samt varvade listor så långt det är möjligt	Mjuk – rekommendation
M	Minst 40 % kvinnor på listan	Mjuk – rekommendation
SD	<i>Ingen</i>	--

Källa: Partistadgar, annat partityck samt information från partiföreträdare.

Det är två partier som tillämpar *hård könskvotering* (krav och regler) i både riksdags- och kommunalval: Vänsterpartiet och Socialdemokraterna. Tre partier tillämpar *mjuk könskvotering* (rekommendationer): Folkpartiet, Kristdemokraterna och Moderaterna. Miljöpartiet tillämpar hård könskvotering i riksdagsvalet och mjuk könskvotering i kommunalvalen. Centerpartiet och Sverigedemokraterna använder inte någon könskvotering i något val. Center-

²⁰ Wide 2006.

partiet har dock, till skillnad från Sverigedemokraterna, olika målformuleringar som syftar till att öka kvinnorepresentationen. Dyliga mål anses emellertid inte påverka kandidatnomineringen på samma sätt som rekommendationer och krav. Målformuleringar brukar därför inte kategoriseras som könskvotering²¹, vilket inte heller har gjorts här.

Den hårdaste könskvoteringen finns i stadgarna för Vänsterpartiet: "Kvinnor skall vara representerade i valda organ och på förtroendeposter med minst 50 procent om inte synnerliga skäl förhindrar detta. I de fall där suppleanter förekommer skall såväl antalet ordinarie ledamöter som styrelsen som helhet bestå av minst 50 procent kvinnor. Om synnerliga skäl anförs skall särskilt beslut om detta fattas och skälen antecknas till protokollet."²²

Socialdemokraterna har inte något skrivet om könskvotering i stadgarna, men det finns ett kongressbeslut från 1993 med formuleringen: "... att i enlighet med partistyrelsens förslag uttala att kommunfullmäktige-, landstings- och riksdagslistorna inför nästa val ska vara varvade". Eftersom det är ett kongressbeslut, betraktas principen om varvade listor som ett krav inom partiet.²³

Inom Folkpartiet har det ända sedan 1980-talet funnits rekommendationer om könsfördelningen bland politikerna. Den senaste formuleringen är rekommendationer från ett landsmöte 2013: "Vartannat namn på valsekeln bör vara en kvinna, vartannat namn en man. Detta gäller särskilt de översta platserna på listan. Om listan trots detta inte är varvad bör den på annat sätt ha en jämn könsfördelning."²⁴

Kristdemokraterna har över tid börjat röra sig från en rekommendation om könskvotering mot en striktare regel. Detta finns dock ännu inte inskrivet i partiets stadgar, utan formuleras separat i partiets riktlinjer inför det senaste valet: "Listorna ska också vara så utformade att målsättningen om minst 60/40 gällande könsfördelning uppnås, liksom att listorna skall vara 'varvade' så långt som möjligt."²⁵

²¹ Wängnerud 2001:140; Krook 2009.

²² Vänsterpartiets stadgar, §21.

²³ Uppgifter från Socialdemokraternas partikansli.

²⁴ Folkpartiet, Protokoll för landsmötet 2013, § 130.

²⁵ Kristdemokraterna, Riktlinjer för nomineringsarbetet inför valen 2014.

Miljöpartiet har ett krav på könskvotering inskrivet i sina stadgar: ”Varje organ i riksorganisationen ska bestå av minst 40 procent av varje kön, men sträva efter en jämn könsfördelning.”²⁶ Detta krav är dock endast giltigt på nationell nivå, eftersom partiets lokalavdelningar i hög grad är självständiga. Enligt partiföreträdare är det ändå praxis att lokalavdelningarna följer principen om könskvotering. På central nivå gick partiet även ut med rekommendationer till lokalavdelningarna om en jämn könsfördelning och varvade listor inför valet 2014.²⁷

Centerpartiet har inte formulerat någon rekommendation eller regel, utan har i sin arbetsordning istället ett mer öppet formulerat mål: ”Vid samtliga val /.../ inom Centerpartiet och vid upprättande av valsedlar bör hänsyn tas till kön, ålder och etnicitet för att skapa en jämn fördelning av uppdragen och god representativitet.”²⁸

I Sverigedemokraterna finns det varken några regler, rekommendationer eller målformuleringar gällande könsfördelningen bland kandidaterna. Sverigedemokraterna är därmed det enda av de svenska riksdagspartierna som tar uttalat avstånd från riktlinjer och rekommendationer vad gäller könsfördelningen bland kandidater och valda.²⁹

Generellt har de regler och riktlinjer om könskvotering inom partierna som har presenterats här beslutats på nationell nivå. Därefter ska detta implementeras av partierna på kommunal nivå. Över har partiernas lokalavdelningar i de flesta fall möjlighet att utarbeta egna kompletterande riktlinjer inför kandidat-nomineringen.

3.3 Könsfördelningen bland partiernas medlemmar, väljare och valda

Kvinnors politiska representation kan ses som resultatet av tre ”kritiska faser”, vilket illustreras i figur 3.1. För att kvinnor ska bli representerade i politiken måste kvinnor rekryteras, nomineras och väljas: För *det första* måste kvinnliga medborgare rekryteras till partipolitiken. Detta kan ske på olika sätt. Antingen rekryteras

²⁶ Miljöpartiets stadgar, § 17.

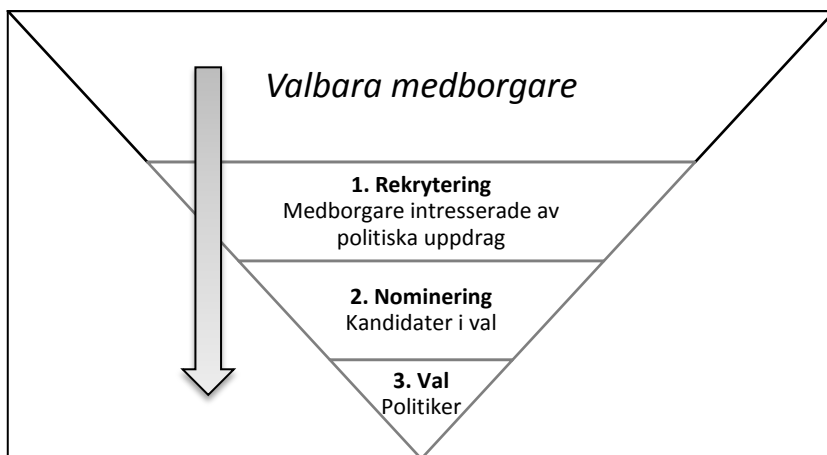
²⁷ Uppgifter från Miljöpartiets partikansli.

²⁸ Centerpartiet, Stadgar och arbetsordning.

²⁹ Uppgifter från Sverigedemokraternas partikansli.

kvinnor som medlemmar för att stödja partiet eller så rekryteras kvinnor specifikt inför val för att kunna kandidera. För *det andra* måste partierna sedan nominera kvinnliga kandidater inför valet genom att sätta upp kvinnor på valsedlarna. För *det tredje* måste väljarna rösta på kvinnliga kandidater i valen.³⁰

Figur 3.1 Tre kritiska faser för utvecklingen av kvinnors politiska representation: Mobilisering, nominering och val.



Källa: Bearbetning av Hellevik & Skard 1984:16.

Alla dessa tre faser är nödvändiga för kvinnorepresentationen. Väljarna kan inte rösta på kvinnor om partierna inte har nominerat några kvinnliga kandidater. Partierna kan inte nominera några kvinnliga kandidater om partiet inte har rekryterat några kvinnliga medlemmar. I den svenska kontexten har själva valet en liten betydelse för kvinnorepresentationen. I t.ex. Norge och Finland har personvalet större effekt och där har väljarna i högre grad en reell möjlighet att påverka vilka kandidater som väljs in och inte. Så är inte fallet i Sverige, utan det är bara ett fåtal kandidater på valbar plats som väljs in tack vare personval. I Sverige borde det därför istället vara rekryteringen och nomineringen som orsakar den skeva könsfördelningen.

³⁰ Hellevik & Skard 1984.

I tabell 3.2 redovisas andelen kvinnliga medlemmar, väljare, kandidater och ledamöter per parti. Den ”pool” som varje parti kan hämta sina politiker ur torde ytterst utgöras av *väljarna*. Det finns dock inte något tydligt samband mellan andel kvinnliga väljare och andel kvinnliga politiker, förutom att Moderaterna och Sverigedemokraterna har både lägst andel kvinnliga väljare och lägst andel kvinnliga ledamöter. Samma mönster upprepas i stort när det gäller andelen kvinnliga *medlemmar*.

Tabell 3.2 Andel kvinnliga kandidater, ledamöter, väljare och medlemmar fördelat på parti samt totalt.

	V	S	MP	C	FP	KD	M	SD	Totalt
Kvinnliga väljare %	47	53	58	66	53	53	44	27	50
Kvinnliga medlemmar %	46	42	54	..	44	50	41	23	..
Kvinnliga kandidater %	49	47	50	42	42	43	38	25	43
Kvinnliga ledamöter %	51	49	52	46	44	43	41	23	44

Källor: Könsfördelning bland ledamöter i kommunfullmäktige och kandidater i kommunalvalet 2014: Data från Valmyndigheten.

Könsfördelning bland väljarna 2010: Data från Dahlberg m.fl. (2011) (Tabell B.1, uppskattning utifrån opinionsdata).

Könsfördelning bland partimedlemmar (2012–2014): Data från partierna. Centerpartiet har inte några uppgifter om könsfördelningen bland sina medlemmar.

I dag är det omkring 5 procent av befolkningen (över 16 år) som är medlemmar i ett politiskt parti. Män är partimedlemmar i något högre grad än kvinnor (5,1 procent respektive 4,7 procent). Kvinnor är i minoritet bland medlemmarna i *alla* partier utom i Miljöpartiet och i Kristdemokraterna. Socialdemokraterna har t.ex. bland den lägsta andelen kvinnliga medlemmar, men bland den högsta andelen kvinnliga ledamöter. I Kristdemokraterna är situationen tvärtom: Andelen kvinnliga medlemmar är hög, men kvinnorepresentationen låg. Varken könsfördelningen bland väljarna

eller bland medlemmarna visar något entydigt samband med kvinnorepresentationen.

Andelen kvinnliga kandidater på valsedlarna är i nästan samtliga partier något lägre än andelen kvinnliga ledamöter. Det innebär att könsfördelningen är jämnare på listornas *valbara* platser än längre ner på listorna. Kvinnor hamnar således inte längre på valsedlarna bara som ”pynt” för att locka röster³¹, vilket har varit fallet tidigare: Det beskrevs då som att de kvinnliga kandidaterna placerades på ”prydnadsplatser”.³² Istället placerar partierna faktiskt de kvinnliga kandidaterna på valbara platser på listan i kommunalvalen. Det innebär att när kvinnor väl är nominerade så blir de också valda. Att det är en högre andel kvinnliga ledamöter än kvinnliga kandidater, beror sannolikt på att det finns fler manliga än kvinnliga kandidater i partierna. Det finns alltså inte tillräckligt många kvinnliga kandidater för att kunna varva hela listan. Istället verkar partierna prioritera en jämn könsfördelning på de valbara platserna.

Det är inte ett helt tydligt samband mellan partiernas könskvotering och könsfördelningen bland valda ledamöter. Visserligen har både Vänsterpartiet och Socialdemokraterna en relativt jämn könsfördelning, vilket överensstämmer med deras tvingande krav. Samtidigt har även Miljöpartiet en jämn könsfördelning, trots att partiets könskvotering inte är ett krav på kommunal nivå. Centerpartiet är dessutom det av de borgerliga partierna som har alla högst kvinnorepresentation, trots att de inte tillämpar någon könskvotering överhuvudtaget.

Viktigt att beakta är att könskvoteringen riskerar att få en begränsad effekt om det är ett udda antal valda ledamöter från partiet. Vanligast är nämligen fortfarande att manliga kandidater toppar valsedeln. I riksdagsvalet 2014 toppades t.ex. bara en tredjedel av valsedlarna av en kvinna.³³ Detsamma gällde i kommunalvalet 2010.³⁴ Om ett parti har en man som förstanamn, blir män överrepresenterade om partiet vinner ett udda antal mandat, *även* om listorna är varvade. Ju färre mandat partiet får, desto större effekt har förstanamnet på könsfördelningen vid udda

³¹ Darcy m.fl. 1994:151; Jones 2004:1209.

³² Skard 1980:48; Skard & Haavio-Mannila 1983.

³³ Wide 2014.

³⁴ Sundell & Öhrvall 2013.

antal mandat. Ett mandat ger 100 procent män, två mandat ger 50 procent män, tre mandat ger 67 procent män osv.³⁵

I de svenska kommunerna är det många partier som konkurrerar om få mandat. Det innebär att många av partierna bara har 1–3 mandat vardera i kommunerna. Det gör således att det i många fall kan vara viktigare för kvinnorepresentationen *vem som toppar valsekeln* än om partiet tillämpar könskvotering eller inte.

Tabell 3.3 Antal ledamöter totalt och antal kvinnliga ledamöter samt andel av samtliga ledamöter och andel av samtliga kvinnliga ledamöter fördelat på parti i kommunerna 2014.

	Antal ledamöter	% av alla ledamöter	Antal kvinnliga ledamöter	% av alla kvinnliga ledamöter
V	750	5,9	380	6,8
S	4 364	34,2	2 151	38,5
MP	731	5,7	378	6,8
C	1 411	11,1	645	11,6
FP	710	5,6	314	5,6
KD	515	4,0	219	3,9
M	2 435	19,1	1000	17,9
SD	1 307	10,2	306	5,5
Övriga	539	4,2	189	3,4
Totalt	12 762	100	5 581	100

Källa: Valstatistik från Valmyndigheten.

Tabell 3.3 visar hur mandaten i kommunerna är fördelade mellan partierna. Tabellen visar även hur de kvinnliga ledamöterna i

³⁵ Ett alternativt förslag förs fram av statsvetarna Anders Sundell och Richard Öhrvall (2013) mot bakgrund av att varvade listor alltid ger en övervikt av män vid udda antal mandat om förstanamnet är en man. Ett alternativ är därför att det könet som inte toppar listan varvas parvis, t.ex. M, K, K, M, M, K, K. Vid udda antal mandat skulle det ibland ge en övervikt av män och ibland en övervikt av kvinnor.

kommunfullmäktige är fördelade mellan partierna. De flesta kvinnliga ledamöterna kommer från Socialdemokraterna (39 procent), Moderaterna (18 procent) och Centerpartiet (12 procent). Detta innebär inte med nödvändighet att de driver frågan mest framgångsrikt, utan snarare att de är de största partierna.

4 En vertikal segregering av kvinnor i kommunpolitiken?

4.1 Den kommunala makthierarkin

Kvinnorepresentationen är lägre i de flesta indirekt valda politiska organen på kommunal nivå än i kommunfullmäktige. Ibland beskrivs detta förhållande som ”Ju mer makt, desto färre kvinnor” eller ”Ju högre upp man kommer i de politiska hierarkierna, desto färre kvinnor finns det”.³⁶

Att styrelse- och ordförandeposter har mer makt och högre status än ledamotsposter i fullmäktige och facknämnder får anses vara allmänt vedertaget, liksom att nämndposter har mer makt och status än bara fullmäktigeposter. Formellt är visserligen kommunfullmäktige den viktigaste politiska beslutsförsamlingen i kommunerna, men i realiteten fungerar kommunfullmäktige i många fall som en ”transportsträcka” för beslut som redan är fattade någon annanstans. Detta är inte något nytt, utan kommunfullmäktige har under de senaste decennierna beskrivits som svagt i förhållande till kommunstyrelsen och facknämnderna.³⁷

I en studie har kommunfullmäktigeledamöter fått gradera hur de upplevt sitt personliga inflytande över kommunens politiska verksamhet utifrån sina olika politiska uppdrag.³⁸ Resultatet blev följande rangordning, från störst upplevt inflytande till lägst upplevt inflytande:

³⁶ Hernes 1982; Haavio-Mannila m.fl. 1983.

³⁷ Granberg & Montin 2013.

³⁸ Gilljam, Karlsson & Sundell 2010:102-103.

1. Ordförande i kommunstyrelsen;
2. Ordförande i kommunfullmäktige;
3. Ordförande i facknämnd;
4. 1:e/2:e vice ordförande i kommunstyrelsen;
5. 1:e/2:e vice ordförande i kommunfullmäktige;
6. 1:e/2:e vice ordförande i facknämnd;
7. Ledamot i kommunstyrelsen;
8. Ersättare i kommunstyrelsen;
9. Ledamot i facknämnd;
10. Ersättare i facknämnd;
11. Endast kommunfullmäktigeledamot³⁹

Detta styrker beskrivningen av den kommunala makthierarkins utseende. Det är därför rimligt att utgå ifrån att det är så fördelningen av makt och status ser ut inom kommunalpolitiken. Detta kan uttryckas som att det råder *en vertikal marginalisering av kvinnor* i kommunpolitiken⁴⁰, dvs. att kvinnorepresentationen är lägre ju högre upp i makthierarkin man kommer.

4.2 Kvinnorepresentationen i den kommunala makthierarkin

Efter valet 2010 var 43 procent av kommunfullmäktiges ledamöter kvinnor och 57 procent var män. I kommunstyrelsen var det 41 procent kvinnor och 59 procent män. Det var bara 29 procent av kommunerna som hade en kvinnlig ordförande i kommunstyrelsen. I de kommunala facknämnderna var 44 procent av de ordinarie ledamöterna kvinnor. Kvinnorepresentationen varierar dock kraftigt mellan de olika nämnderna. Andelen kvinnor är högst i facknämnder med inriktning mot vård, omsorg och sociala frågor

³⁹ Gilljam, Karlsson & Sundell 2010: 103.

⁴⁰ Raaum 1995:90. Se även J. Ricknes och O. Folkes kapitel i denna antologi.

(57 procent) och lägst i facknämnder med inriktning mot miljö, trafik, fastigheter och tekniska frågor (30 procent).⁴¹

Denna uppdelning mellan könen överensstämmer med den som vi ser på arbetsmarknaden. Den kan antingen tolkas som att kvinnor trängs undan från vissa sektorer i politiken (dvs. en horisontell *marginalisering*), men den kan också tolkas som en horisontell *arbetsdelning* – att kvinnliga politiker strategiskt väljer de politikområden som främst intresserar dem och som upplevs som viktigast.⁴² Det kan då vara svårt att argumentera för att det handlar om en marginalisering, eftersom vård, omsorg och sociala frågor är så centrala inom kommunalpolitiken.

Det råder även stora skillnader mellan kvinnors och mäns representation på ordförandeposterna i facknämnderna. Det var bara 30 procent av ordförandeposterna i facknämnderna som innehades av kvinnor och 70 procent av män. Män dominerar således på ordförandeposterna.⁴³

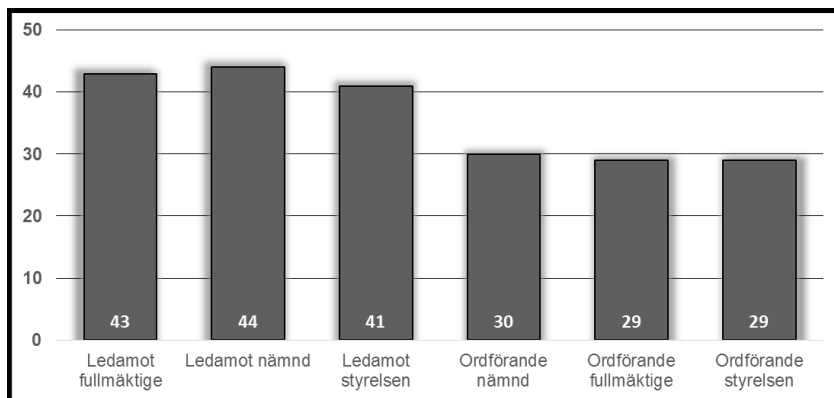
Dessa siffror presenteras i figur 4.1. Figuren visar att kvinnorepresentationen på *ordinarie ledamotsposter* i kommunfullmäktige, facknämnder och kommunstyrelser ligger runt 40 procent. På de *ordinarie ordförandeposterna* i nämnder, fullmäktige och styrelse ligger kvinnorepresentationen runt 30 procent. Här syns således den vertikala marginaliseringen, där kvinnorepresentationen är lägre på poster med mer makt och status.

⁴¹ SCB 2012.

⁴² Bergqvist 1994.

⁴³ SCB 2012.

Figur 4.1 Andel kvinnor på olika poster i kommunerna 2011, procent.



Källa: Statistik från SCB 2012.

Många kommuner har dessutom ett eller flera kommunala bolag, som är politikerstyrda. Det finns ingen statistik på andelen kvinnliga ledamöter i alla bolag i alla kommuner, men Riksdagens Utredningstjänst har gjort en kartläggning av de helägda bostads- och fastighetsbolagens styrelser. Detta utgör en mycket stor del av de kommunala bolagen. Andelen kvinnor i dessa bolagsstyrelser uppskattas vara bara 26 procent⁴⁴, dvs. snarare i nivå med kvinnorepresentationen i det privata näringslivets bolagsstyrelser (24 procent) än med övriga kommunalpolitiska organ. Det kan dessutom jämföras med de statliga bolagsstyrelserna, där kvinnor utgör omkring hälften av ledamöterna. Andelen kvinnliga ordföranden i de kommunala energi- och fastighetsbolagen är 12 procent och andelen kvinnliga vice ordföranden är 18 procent.⁴⁵

Politikeruppdrag i kommunerna kan vara avlönade eller oavlönade. Kommunstyrelsens ordförande är alltid avlönad. Detsamma gäller vanligtvis även kommunstyrelsens vice ordförande samt oppositionens ledare i kommunstyrelsen. I större kommuner kan även t.ex. facknämndernas ordförande vara avlönade.⁴⁶ I den studie som nämndes ovan fick respondenterna svara på om de

⁴⁴ Riksdagen 2011.

⁴⁵ Riksdagen 2011.

⁴⁶ Gilljam, Karlsson & Sundell 2010:101.

kategoriserade sig själva som heltids-, deltid- eller fritidspolitiker. Totalt ansåg sig 9 procent vara heltidspolitiker och 18 procent deltidspolitiker. Även här syns en tydlig marginalisering utifrån kön: Kvinnor utgjorde 43 procent av fritidspolitikerna, 36 procent av deltidspolitikerna och 37 procent av heltids-politikerna.⁴⁷ Kartläggningen som SCB gjort visar samma resultat: Kvinnor utgör 37 procent av heltidspolitikerna och 38 procent av deltidspolitikerna.⁴⁸ Manliga politiker är således arvoderade i högre grad än kvinnliga. Ytterligare ett viktigt uppdrag i innehas av gruppledarna, dvs. respektive partis ledare i kommunfullmäktige. Totalt utgör kvinnor 34 procent av gruppledarna.⁴⁹

4.3 Resultat

Sammantaget får det anses vara belagt att det råder en vertikal marginalisering av kvinnor i kommunalpolitiken. Andelen kvinnor är lägre på positioner med högre status och mer makt.

Indirekt valda uppdrag i kommunerna tillsätts proportionellt i relation till mandatfördelningen i fullmäktige. Partierna nominerar sina kandidater till de olika posterna, kommunfullmäktiges valberedning lägger ett förslag och kommunfullmäktige fattar sedan slutligt beslut om sammansättningen. Nomineringen och valet till indirekt valda poster är inte alls synlig för väljarna på samma sätt som till kommunfullmäktige. Det finns alltså ingen anledning för partierna att upprätthålla en god social representativitet på de indirekt valda posterna om målet med social representativitet bara är att vinna röster.

I andra länder har fullmäktiges valberedning fått ett större ansvar i arbetet med att tillsätta nämnderna. I Finland finns det en lag om könskvotering vid sammansättningen av styrelse och nämnder i kommunerna. Den kräver att respektive kön ska vara representerat med minst 40 procent i varje nämnd och styrelse.⁵⁰ När detta har diskuterats i Sverige har fokus främst legat på de kommunala bolagsstyrelserna. Frågan om könskvotering till dessa

⁴⁷ Gilljam, Karlsson & Sundell 2010:101.

⁴⁸ SCB 2012.

⁴⁹ Gilljam, Karlsson & Sundell 2010:95-96.

⁵⁰ Holli 2011.

har varit uppe i riksdagen men mött motstånd, bl.a. med hänvisning till det kommunala självstyret. Detta har också diskuterats i några svenska kommuner. Ett konkret förslag har varit att partierna ska nominera två kandidater (en man, en kvinna) till varje post och att kommunfullmäktiges valberedning sedan ska sammanställa förslagen till en jämställd bolagsstyrelse. Argumenten mot detta har varit att det går emot partiernas fria nomineringsrätt.

5 Ålder och etnicitet i kommunalpolitiken

Kvinnor är en underrepresenterad grupp i kommunpolitiken, men den sociala representativiteten brister även när det gäller andra grupper. I detta kapitel analyseras hur representationen av unga, äldre och invandrare ser ut i partierna i kommunerna.

5.1 Unga

Med unga avses i detta sammanhang personer i åldern 18–29 år. Tabell 5.1 visar att unga är kraftigt underrepresenterade i samtliga partier utom i Sverigedemokraterna. Över tid har det inte varit någon skillnad i representationen av unga mellan partierna till vänster och partierna till höger. Det har inte heller riktigt märkts någon förändring över tid. I valet 2014 skedde dock en liten ökning, framförallt i partierna till vänster samt i Moderaterna. Avståndet är dock fortfarande långt mellan de yngres andel av befolkningen (14 procent) och de yngres andel av ledamöterna i kommunfullmäktige (8 procent). I riksdagen är det efter valet 2014 11 procent av ledamöterna som är i åldern 18–29 år, vilket innebär att unga är bättre representerade på nationell nivå än på kommunal nivå.

Tabell 5.1 Andel unga (18–29 år) i kommunfullmäktige fördelat på parti, 1991–2014.

	1991	1994	1998	2002	2006	2010	2014
V	6,4	9,3	8,8	7,6	7,2	6,3	2014
S	3,8	6,9	5,0	4,9	4,6	5,8	7,7
MP	5,4	8,6	7,7	9,9	11,7	11,4	7,7
C	4,8	5,4	4,3	4,7	4,4	4,1	8,1
FP	3,5	3,9	4,4	4,5	4,7	4,6	4,2
KD	4,8	2,8	6,4	4,4	3,4	3,9	4,1
M	6,6	7,1	7,2	4,9	7,4	8,8	3,9
SD	..	..	..	14,3	12,4	16,5	9,8
ÖVR	11,6	6,5	4,6	4,1	3,1	3,7	13,4
Totalt	5,0	6,6	5,9	5,2	5,5	6,9	6,3

Källa: Valstatistik från SCB.

5.2 Äldre

Med äldre avses i detta sammanhang personer i åldern 65 år och äldre. Utvecklingen i kommunfullmäktige ser här något annorlunda ut än när det gäller unga. Tabell 5.2 visar att andelen äldre bland fullmäktigeledamöterna har ökat över tid i alla partier. Efter det senaste valet är skillnaden liten mellan andelen äldre av befolkningen (20 procent) och andelen äldre av fullmäktigeledamöterna (19 procent). Däremot råder det stora skillnader mellan partierna. Äldre är fortfarande underrepresenterade i de rödgröna partierna, samtidigt som de är något överrepresenterade i Folkpartiet och Moderaterna. I riksdagen är det däremot efter valet 2014 bara 3 procent av ledamöterna som är 65 år och äldre, vilken innebär att äldre är avsevärt mycket bättre representerade på kommunal nivå än på nationell nivå. Äldre är således en kraftig underrepresenterad grupp i riksdagen, men de är inte alls underrepresenterade i kommunalpolitiken sett till riket i sin helhet.

Tabell 5.2 Andel äldre (65 år och äldre) i kommunfullmäktige fördelat på parti, 1991–2014.

	1991	1994	1998	2002	2006	2010	2014
V	1,7	1,7	2,5	3,3	5,0	11,0	14,0
S	4,2	3,2	4,9	6,9	10,2	15,2	17,3
MP	5,9	4,5	5,7	7,4	10,1	12,7	13,1
C	3,8	3,5	5,1	6,8	9,6	15,7	17,2
FP	7,0	6,7	7,1	12,5	16,0	21,9	24,9
KD	5,0	5,6	7,4	9,5	11,9	16,1	19,0
M	7,6	7,8	10,1	11,5	15,6	21,2	23,2
SD	..	..	..	10,2	16,5	18,8	20,9
ÖVR	11,3	14,0	18,9	26,3	25,8	26,8	28,6
Totalt	5,4	4,7	6,7	8,9	12,3	17,4	19,3

Källa: Valstatistik från SCB.

5.3 Etnisk mångfald

Etnisk mångfald är ett begrepp som är avsevärt svårare att fånga än kön och ålder. "Invandrare" är inte ett enhetligt begrepp och det kan definieras på många olika sätt. I tabell 8 redovisas data utifrån ett sätt att mäta andelen invandrare i politiken: *Utrikes födda*. Denna grupp utgör omkring 14 procent av befolkningen. I både riksdagen och kommunfullmäktige är det efter det senaste valet bara 8 procent av ledamöterna som är födda utomlands. I kommunerna är det bara i Vänsterpartiet och i Miljöpartiet där andelen invandrare bland de valda fullmäktigeledamöterna motsvarar andelen invandrare av befolkningen. I övriga partier är andelen invandrare bland politikerna bara hälften av andelen invandrare bland befolkningen. Allra lägst är andelen invandrare i Centerpartiet.

Tabell 5.3 Andel utrikes födda i kommunfullmäktige fördelat på parti, 1991–2014.

	1991	1994	1998	2002	2006	2010	2014
V	7,1	7,7	10,9	11,2	13,2	13,8	11,6
S	5,1	5,6	5,9	7,3	7,6	8,8	9,1
MP	6,7	7,8	8,8	11,5	12,6	12,6	14,6
C	1,2	1,2	1,2	1,2	2,0	2,4	3,0
FP	3,5	4,0	4,2	7,9	7,8	6,9	6,9
KD	3,3	2,8	4,5	5,9	6,5	7,1	6,0
M	3,8	3,5	4,0	5,1	5,6	6,7	5,8
SD	..	..	..	4,1	4,1	5,6	7,0
ÖVR	5,5	4,1	4,6	4,6	6,9	5,4	5,4
Totalt	4,2	4,6	5,4	6,5	6,8	7,6	7,7

Källa: Valstatistik från SCB.

6 Kandidatnominering i partierna i fyra kommuner

I ett tidigare forskningsprojekt studerade jag nomineringsarbetet inför kommunalvalet 2010 genom att intervjua partier i fyra kommuner. Syftet var att undersöka hur nomineringsarbetet i partierna påverkade den sociala representativiteten i kommunfullmäktige. De fyra kommunerna låg i olika delar av landet och varierade med avseende på befolkningsstorlek, areal, näringsstruktur och politiskt styre. De studerade partiernas medlemsantal varierade från färre än tio medlemmar till över tusen.⁵¹ De fyra kommunerna tillhör olika kommungrupper enligt SKL:s indelning⁵² och dessa etiketter används i den följande texten:

- **Större stad** (100 000 invånare)
- **Varuproducerande kommun** (30 000 invånare)
- **Förortskommun till större stad** (20 000 invånare)
- **Glesbygdskommun** (5 000 invånare)

⁵¹ I studien ingick de sju partier som var representerade i både riksdagen och respektive kommunfullmäktige under mandatperioden 2006–2010 (Centerpartiet, Folkpartiet, Kristdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna, Socialdemokraterna och Vänsterpartiet). Alla sju partier fanns inte representerade i alla kommuner, och några partier avböjde deltagande i studien. Totalt genomfördes 23 intervjuer. Partiers nomineringsarbete handlar i hög grad om enskilda kandidater och hur deras meriter och politiska arbete värderas. Detta kan upplevas som känsligt. För att informanterna skulle känna sig bekväma att prata fritt om nomineringsprocessen och rangordningen av kandidaterna, har de studerade kommunerna oidentifierats. Det innebär att kommunnamnen inte nämns och att kommunerna beskrivs på ett sådant sätt att det inte är möjligt att identifiera dem.

⁵² Sveriges Kommuner och Landsting (2015), *Kommungruppsindelning*, <<http://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>>, tillgänglig 2015-04-13.

6.1 Partiernas nomineringsarbete

Centerpartiet

Centerpartiet i den större staden hade 500 medlemmar. Nomineringsarbetet inför valet leddes av en nomineringskommitté, där ingen som kandiderade själv fick ingå. Alla medlemmar bjöds in att nominera kandidater under förnomineringen. Kandidaterna fick sedan inför det kommande provvalet skriva en presentation som lades ut på internet. En femtedel av medlemmarna röstade i provvalet, då tio kandidater skulle rangordnas. Provvallsresultatet hade stor betydelse för den slutliga sammansättningen av listan. Dock skedde vissa justeringar för att få varvade listor. För att synliggöra de nya kandidaterna, tog partiet fram två olika listor. En med tidigare förtroendevalda och en med kandidater som inte varit politiskt aktiva tidigare. I valet 2010 var det 2 män och 2 kvinnor som blev valda från partiet.

Centerpartiet i den varuproducerande kommunen hade också 500 medlemmar. Nomineringsarbetet inför valet leddes av en nomineringskommitté, där ingen som kandiderade själv fick ingå. Alla medlemmar bjöds in att nominera kandidater under förnomineringen. På förnomineringsstämman fick styrelsen i uppdrag att rekrytera ytterligare kandidater för att listan skulle täcka alla delar av kommunen. En tredjedel av medlemmarna röstade i provvalet, då fem kandidater skulle rangordnas. Provvallsresultatet hade stor betydelse för den slutliga rangordningen av kandidaterna, som fördelades på två listor efter bostadsort. Listorna varvades inte, men provvallsresultatet gjorde att det ändå blev en relativt jämn könsfördelning på listan. I valet 2010 var det 4 män och 2 kvinnor som blev valda från partiet.

Centerpartiet i förortskommunen hade 30 medlemmar. Nomineringsarbetet inför valet leddes av styrelsen efter beslut av årsstämman. Alla medlemmar bjöds in att nominera kandidater under förnomineringen. Styrelsen rekryterade även kandidater aktivt. Omkring 75 procent av medlemmarna röstade i provvalet, då tio kandidater skulle rangordnas. Provvallsresultatet hade stor betydelse för den slutliga rangordningen av kandidaterna, men listan kompletterades av strategiska skäl i efterhand med en yngre kvinna på andra plats. De fyra översta namnen på listan varvades

utifrån kön. I valet 2010 var det 2 män och 1 kvinna som blev valda från partiet.

Centerpartiet i glesbygdskommunen hade 100 medlemmar. Nomineringsarbetet inför valet leddes av valberedningen. Alla medlemmar bjöds in att nominera kandidater under förnomineringen. Styrelsen rekryterade även kandidater genom att aktivt värva nya medlemmar till partiet. Utifrån inkomna förslag satte valberedningen samman en lista. En jämn könsfördelning sågs som viktig, men listan blev inte helt varvad eftersom färre kvinnor än män ville kandidera. I valet 2010 valdes 4 män och 3 kvinnor från partiet.

Folkpartiet

Folkpartiet i den större staden hade 300 medlemmar. Nomineringsarbetet inför valet leddes av en nomineringskommitté. Inför valet tillämpades ”öppna nomineringar”, dvs. via annonser i lokal-tidningen bjöds även icke-medlemmar in att nominera kandidater. En tredjedel av medlemmarna röstade i provvalet, då fem kandidater skulle väljas (inte rangordnas). Provvalse resultatet hade stor betydelse för den slutliga sammansättningen av listan, men rangordningen justerades för att fördelningen mellan kandidaterna skulle vara rättvis utifrån kön, ålder och etnicitet. Listan var varvad på de tio översta platserna. I valet 2010 var det 2 män och 2 kvinnor som blev valda från partiet.

Folkpartiet i den varuproducerande kommunen hade 60 medlemmar. Nomineringsarbetet inför valet leddes av valberedningen i samarbete med styrelsen. Alla medlemmar bjöds in att nominera sig själva eller andra medlemmar. Styrelsen arbetade även aktivt med att rekrytera nya medlemmar. Valberedningen och styrelsen diskuterades sig fram till en rangordning på listan. En jämn könsfördelning och fler yngre kandidater såg som viktigt. Listan varvades inte eftersom det ansågs gå emot partiets ideologi. I valet 2010 var det 2 män och 1 kvinna som blev valda från partiet.

Folkpartiet i förortskommunen hade 30 medlemmar. Nomineringsarbetet inför valet leddes av valberedningen, där ingen som kandiderade själv fick ingå. Valberedningen arbetade nära styrelsen. Alla medlemmar bjöds in att nominera kandidater. Dessutom

arbetade styrelsen med att rekrytera nya medlemmar genom olika tillställningar och personliga kontakter. Hälften av medlemmarna deltog i provvalet, då 3–5 kandidater skulle väljas (inte rangordnas). Kvinnor utgjorde en majoritet i partiet, både bland medlemmarna och de förtroendevalda. Partiet valde att inte varva listan, utan att låta kvinnorna vara överrepresenterade. I valet 2010 var det 3 kvinnor som blev valda från partiet.

Folkpartiet i glesbygdskommunen hade 40 medlemmar. Styrelsen ansvarade för nomineringsarbetet. Alla medlemmarna bjöds in att nominera kandidater, även icke-medlemmar. Därefter hölls ett medlemsmöte då rangordningen av kandidaterna diskuterades och fastställdes vid sittande bord. Styrelsen fick därutöver i uppdrag att fylla listan med ytterligare några namn. Listan varvades så långt antalet kvinnliga kandidater räckte (t.o.m. åttonde plats). I valet 2010 var det 1 man och 1 kvinna som blev valda från partiet.

Kristdemokraterna

Kristdemokraterna i den större staden hade 100 medlemmar. Nomineringsarbetet inför valet leddes av en nomineringskommitté, där det ingick redan valda fullmäktigeledamöter. Alla medlemmar bjöds in att nominera kandidater, dock inte sig själv. Även icke-medlemmar kunde nomineras. Provvallsresultatet hade stor betydelse för den slutliga sammansättningen av listan, men rangordningen justerades för att listan skulle bli varvad. I valet 2010 var det 2 kvinnor och 2 män som blev valda från partiet.

Kristdemokraterna i glesbygdskommunen hade 70 medlemmar. Nomineringsarbetet inför valet leddes av styrelsen. Alla medlemmar bjöds in att nominera sig själva eller andra medlemmar. Dessutom arbetade styrelsen med att rekrytera nya medlemmar genom olika tillställningar och personliga kontakter. Ungefär en tredjedel av medlemmarna deltog i provvalet. Provvallsresultatet hade stor betydelse för den slutliga sammansättningen av listan, men rangordningen justerades för att försöka varva listan. Ingen kvinna ville dock stå på valbar plats. I valet 2010 var det 2 män som blev valda från partiet.

Kristdemokraterna i den varuproducerande kommunen och i förortskommunen valde att inte delta i undersökningen.

Miljöpartiet

Miljöpartiet i den större staden hade 200 medlemmar. Nomineringsarbetet inför valet leddes av valberedningen. Alla medlemmar bjöds in att nominera sig själva eller andra medlemmar. I det webbaserade provvalet, där samtliga nominerade kandidater skulle rangordnas, röstade hälften av medlemmarna. Prov-valsresultatet hade betydelse för sammansättningen av listan, men rangordningen justerades utifrån partiets nationella och lokala kriterier, såsom varvade listor och etnisk mångfald. Listan presenterades på ett medlemsmöte, där de närvarande medlemmarna fick rangordna kandidaterna på nytt utifrån valberedningens förslag. I valet 2010 var det 3 män och 3 kvinnor som blev valda från partiet.

Miljöpartiet i den varuproducerande kommunen hade 25 medlemmar. Nomineringsarbetet inför valet leddes av valberedningen. Alla medlemmar tillfrågades om de ville kandidera. Därefter hölls ett möte med de intresserade kandidaterna, då man diskuterade sig fram till placeringarna på listan. Listan var varvad utifrån partiets riktlinjer nationellt. I valet 2010 var det 1 man och 1 kvinna som blev valda från partiet.

Miljöpartiet i förortskommunen valde att inte delta i undersökningen. Miljöpartiet ställde inte upp i kommunalvalet i glesbygdskommunen.

Moderaterna

Moderaterna i den större staden hade 300 medlemmar. Nomineringsarbetet inför valet leddes av en nomineringskommitté. Alla medlemmar tillfrågades om de ville kandidera. Partiets föreningar bjöds också in att nominera kandidater. De nominerade kandidaterna utvärderades utifrån tidigare uppdrag samt intervjuer. Partiet hade centralt rekommendationer om att var femte kandidat på listan skulle vara ny samt att det skulle vara en jämn könsfördelning, geografisk spridning, etnisk mångfald och en jämn åldersfördelning. Eftersom det fanns många kandidater var det lätt att följa rekommendationerna, förutom när det gällde etnisk mångfald. Listan varvades efter kön. I valet 2010 var det 6 män och 7 kvinnor som blev valda från partiet.

Moderaterna i den varuproducerande kommunen hade 400 medlemmar. Nomineringsarbetet leddes av en nomineringskommitté, som bestod av representanter från styrelsen och fullmäktige. Nomineringskommittén utgick från föregående vals lista samt tog kontakt med aktiva medlemmar för att rekrytera nya kandidater. När kandidaterna skulle rangordnas beaktades antalet personröster i valet 2006 samt kandidaternas engagemang och intresse. Dessutom togs hänsyn till riktlinjer från central nivå gällande jämn könsfördelning, etnisk mångfald och yngre medelålder. I valet 2010 var det 5 män och 2 kvinnor som blev valda från partiet.

Moderaterna i förortskommunen hade 150 medlemmar. Nomineringsarbetet leddes av en nomineringskommitté, som bl.a. inkluderade partiets kommunalråds kandidat samt ordföranden. Inför valet arbetade partiet aktivt med att rekrytera nya medlemmar i olika sammanhang. En fjärdedel av medlemmarna röstade i provvalet, där fem kandidater fick väljas. Provvälsresultatet hade stor betydelse för den slutliga sammansättningen av listan, men rangordningen justerades något för att få fler kvinnor högre upp. Listan var inte varvad. I valet 2010 var det 6 män och 3 kvinnor som blev valda från partiet.

Moderaterna i glesbygdskommunen hade 50 medlemmar. Nomineringsarbetet leddes av valberedningen i samarbete med styrelsen. Alla medlemmar bjöds in att anmäla intresse för att kandidera. Mer än hälften av medlemmarna röstade i provvalet, där max tio kandidater skulle rangordnas. Provvälsresultatet hade stor betydelse för rangordningen, men den justerades något för att listan skulle bli varvad i enlighet med rekommendationer från partiet nationellt. Listan varvades så långt antalet kvinnliga kandidater räckte (t.o.m. artonde plats). Det fanns en rekommendation inom partiet att var femte kandidat skulle vara helt ny, vilket uppnåddes genom en värvningskampanj i början av nomineringsarbetet. I valet 2010 var det 3 män och 3 kvinnor som blev valda från partiet.

Socialdemokraterna

Socialdemokraterna i den större staden hade 1 000 medlemmar. Nomineringsarbetet leddes av valberedningen, där kommunalrådet ingick. Valberedningen var stor och representerade de många s-föreningarna. Alla s-föreningar (inte enskilda medlemmar) bjöds in att nominera kandidater. Tidigare ledamöter fick fortsätta om de skött sitt uppdrag. Partiet ställde upp med fyra listor som var och en representerade en kommundel. När listorna sattes samman prioriterades en jämn könsfördelning, geografisk spridning, etnisk mångfald och en representativ åldersfördelning. Kommunalrådet toppade alla fyra listor. Alla listor var varvade. I valet 2010 var det 13 män och 12 kvinnor som blev valda från partiet.

Socialdemokraterna i den varuproducerande staden hade 300 medlemmar. Nomineringsarbetet leddes av valberedningen. Alla medlemmar bjöds in att nominera sig själva eller andra medlemmar. Valberedningen arbetade även aktivt med att rekrytera kandidater. Det var framför allt svårt att hitta kvinnliga kandidater samt yngre kandidater. Ålder, kön och bostadsort var dock ändå viktiga kriterier vid rangordningen av kandidaterna. De som redan hade uppdrag och ville sitta kvar fick göra det. I valet 2010 var det 7 män och 6 kvinnor som blev valda från partiet.

Socialdemokraterna i förortskommunen hade 200 medlemmar. Nomineringsarbetet leddes av valberedning, där även styrelsen ingick. Alla medlemmar bjöds in att nominera sig själva eller andra medlemmar. Valberedningen kontaktade även dem som redan satt i fullmäktige. Det var i hög grad kandidaternas egna önskemål som avgjorde placeringen på valsedel. De flesta nominerade ville helst stå på icke-valbar plats. Listan var varvad. I valet 2010 var det 3 män och 3 kvinnor som blev valda från partiet.

Socialdemokraterna i glesbygdskommunen hade 200 medlemmar. Valberedningen och styrelsen ansvarade för nomineringsarbetet. Arbetarkommunens fyra s-föreningar (inte enskilda medlemmar) bjöds in att nominera kandidater. Styrelsen sammanställde sedan en lista utifrån s-föreningarnas förslag. Listan var varvad utifrån kön. I valet 2010 var det 7 män och 6 kvinnor som blev valda från partiet.

Vänsterpartiet

Vänsterpartiet i den större staden hade ett par hundra medlemmar. Nomineringsarbetet leddes av en valberedning. Alla medlemmar bjöds in att nominera sig själva eller andra medlemmar. Ungefär hälften av medlemmarna deltog i provvalet, där de skulle rangordna fem kandidater på en lista med kvinnliga kandidater och fem kandidater på en lista med manliga kandidater. För att rösten skulle vara giltig, var man tvungen att rösta på *båda* listorna. Provvallsresultatet hade stor betydelse för den slutliga sammansättningen av listan, då kandidater plockades från respektive provvalslista så listan blev varvad. Manslistan var längre än kvinnolistan, vilket innebar att flera kvinnliga medlemmar övertalades att stå med på slutet. I valet 2010 var det 3 män och 4 kvinnor som blev valda från partiet.

Vänsterpartiet i den varuproducerande kommunen hade 30 medlemmar. Nomineringsarbetet leddes av styrelsen. Alla medlemmar bjöds in att nominera sig själva eller andra medlemmar. Styrelsen arbetade även aktivt med att rekrytera kandidater. Hur kandidaterna skulle rangordnas diskuterades och fastställdes på ett medlemsmöte. Listan toppades av tre kvinnor. I valet 2010 var det 2 kvinnor som blev valda från partiet.

Vänsterpartiet i förortskommunen hade 10 medlemmar. Inför valet annonserade partiet i lokaltidningen efter såväl nya medlemmar som kandidater. Nomineringsarbetet leddes av ordföranden, som skrev en lista med tänkbara kandidater i bokstavsordning och skickade denna till medlemmarna för att kontrollera att alla intresserade fanns med. Därefter hölls ett medlemsmöte då man diskuterade sig fram till rangordningen. I valet 2010 var det 1 man som blev vald från partiet.

Vänsterpartiet i glesbygdskommunen valde att inte delta i undersökningen.

6.2 De kommunala kontexterna

Den större staden

Den större staden är en ytmässigt stor kommun med omkring 100 000 invånare. Av befolkningen var 21 procent i åldern 19–29 år och 12 procent var 65 år eller äldre. Omkring 10 procent var

utrikes födda. Det fanns en högskola och flera gymnasieskolor i kommunen. Efter valet 2010 var det 14 procent av fullmäktiges ledamöter som var under 30 år och 14 procent som var över 65 år. Kvinnorepresentationen var 49 procent och det var 11 procent av fullmäktiges ledamöter som var utrikes födda. Av de 9 partier som ställde upp i kommunalvalet, hade 4 partier en kvinna som förstanamn på valsedeln.

De flesta partierna i kommunen hade kvinno-, ungdoms- och studentföreningar. I några fall fanns det även invandrar- och seniorföreningar. Partierna hade generellt sett många medlemmar och gav en samstämmig bild när de beskrev tillgången på kandidater inför kommunalvalet. De berättade att det var lätt att engagera studenter och andra yngre, men att dessa försvinner från partipolitiken när de bildar familj. Även tillgången på äldre kandidater beskrevs som god. Det var istället ett underskott på kandidater i 30- och 40-årsåldern. Inget parti beskrev någon brist på kvinnliga kandidater, även om antalet manliga kandidater i de flesta fall var större. Alla partier varvade sina listor utifrån kön. Det var dock få av partierna som hade någon särskild strategi för att inkludera utrikes födda på valsedlarna, även om etnisk mångfald ändå fanns med i några partier som ett viktigt kriterium. Flera partier såg det som en uppenbar brist att det saknades invandrare på valsedlarna. Trots att kommunen är stor till ytan, ansåg de flesta partierna att kommunandel inte är en viktig faktor att beakta i nomineringsarbetet.

Den varuproducerande kommunen

Den varuproducerande kommunen hade omkring 20 000 invånare på en relativt stor yta. Av befolkningen var 12 procent i åldern 19–29 år och 16 procent 65 år eller äldre. Omkring 15 procent var utrikes födda. Det fanns en gymnasieskola i kommunen. Efter valet 2010 var det inga av fullmäktiges ledamöter som var under 30 år, medan 20 procent av ledamöterna var över 65 år. Kvinnorepresentationen var 40 procent och det var 11 procent av fullmäktiges ledamöter som var utrikes födda. Av de 9 partier som ställde upp i kommunalvalet, hade 4 partier en kvinna som förstanamn på valsedeln.

Partierna beskrev överlag problem med att rekrytera såväl medlemmar som kandidater. Några av partierna hade flera hundra medlemmar, men hade en hög medelålder och få kvinnliga medlemmar som ville ta uppdrag. Det beskrevs som svårt att engagera yngre i partiarbetet. Många aktiva yngre flyttade efter några år från kommunen för att studera eller söka arbete. De flesta partierna hade inga aktiva invandrare alls, fastän de egentligen verkade anse det vara viktigt, medan två av partierna berättade att de hade en invandrare vardera på listan. Lite motsägelsefullt är att problemen med att rekrytera medlemmar och kandidater beskrevs som större i partierna med många medlemmar än i de mindre partierna. De olika kommundelarna hade mycket stor betydelse i nomineringsarbetet. De flesta partierna eftersträvade en god geografisk spridning bland kandidaterna.

Förortskommunen

Förortskommunen är liten till ytan med omkring 15 000 invånare. Av dessa var 10 procent i åldern 19–29 år och 11 procent 65 år eller äldre. Omkring 10 procent av befolkningen var utrikes födda. Det fanns ingen gymnasieskola i kommunen. Efter valet 2010 var det 7 procent av fullmäktiges ledamöter som var under 30 år och 7 procent som var över 65 år. Kvinnorepresentationen var 45 procent och det var 3 procent av fullmäktiges ledamöter som var födda utomlands. Av de 9 partier som ställde upp i kommunalvalet, hade 3 partier en kvinna som förstanamn på valsedeln.

Partierna i kommunen var relativt små. Alla partier berättade om problem att rekrytera medlemmar, framförallt medlemmar under 30 år. Kommunen saknade en egen gymnasieskola, vilket innebar att politiskt intresserade tonåringar ofta engagerade sig i grannkommunerna där de gick i skolan. Efter gymnasiet flyttade många från kommunen. Några partier berättade att det vissa år kunde uppstå en aktiv ungdomsförening inom partierna, som dock lika snabbt försvann när dessa medlemmar flyttade från kommunen. In- och utflyttningen i kommunen beskrevs av partierna generellt som hög, vilket medförde att det kunde vara svårt att hitta en kontinuitet i partiarbetet. Kommunen var liten till ytan, men bestod ändå av flera tätorter. Detta saknade dock i stort betydelse i nominerings-

arbetet i alla partier. Även etnisk mångfald beskrevs av alla partier som en icke-fråga, vilket motiverades med att det fanns få invandrare i kommunen.

Glesbygdskommunen

Glesbygdskommunen hade en stor area och en liten befolkning, bara några tusen invånare. Av befolkningen var 11 procent i åldern 19–29 år och 20 procent 65 år eller äldre. Omkring 8 procent av befolkningen var utrikes födda. Det fanns ingen gymnasieskola i kommunen. Efter valet 2010 var det 7 procent av fullmäktiges ledamöter som var under 30 år och 16 procent som var över 65 år. Kvinnorepresentationen var 42 procent och det var 6 procent av fullmäktiges ledamöter som var utrikes födda. Av de 7 partier som ställde upp i kommunalvalet, hade 2 partier en kvinna som förstanamn på valsedeln.

Partierna i kommunen hade generellt få medlemmar. Samtidigt arbetade de flesta partierna ständigt med att möta medborgare och rekrytera nya medlemmar i mer otraditionella sammanhang runt om kommunen. Alla partier upplevde problem med att rekrytera yngre medlemmar. Många unga flyttade från kommunen och partierna såg det som problematiskt att själva ta initiativ till en aktiv ungdomsverksamhet i partiet. Alla partier arbetade med att få en jämn könsfördelning på listorna, men flera beskrev att det var svårt att få de kvinnliga medlemmarna att vilja stå med på listan. Kommunen var stor till ytan och flera av partierna uppgav att geografisk spridning bland kandidaterna var väldigt viktigt. Andra partier förespråkade istället kommunen som en enhet.

6.3 Resultat

Genomgången av de 23 partiföreningarna visar både skillnader och likheter i nomineringsarbetets normer, rutiner och organisering. I vissa fall leddes nomineringsarbetet av föreningens tyngsta politiker i kommunen, medan det i andra fall var tydligt reglerat att den som själv kandiderade inte skulle ingå i nomineringsarbetet. En partiförening arbetade med helt öppna nomineringar, men i övrigt var det vanligast att alla medlemmar bjöds in att lämna

namnförslag. I många fall, men inte alla, kunde man även föreslå sig själv. I några föreningar låg fokus istället på att aktivt tillfråga alla medlemmar om de var intresserade, istället för att uppmana medlemmarna att föreslå andra personer. Rådgivande provval var vanligt förekommande. Det motiverades med att det var demokratiskt och gav en bra fingervisning om vad väljarna troligen tyckte. En nackdel som nämndes var att nya kandidater missgynnas. Hur själva provvalet genomfördes varierade utifrån antal kandidater som skulle väljas eller rangordnas och hur poängsättningen gick till. I några av de minsta partiföreningarna med bara 10–20 medlemmar skedde nästan hela nomineringsprocessen istället på ett medlemsmöte, där medlemmarna i grupp diskuterade sig fram till hur listan skulle se ut. Omvalsprincipen, d.v.s. en norm att sittande politiker får behålla sina uppdrag kommande mandatperiod om de själva vill, var genomgående stark i partierna.

De allra flesta partiföreningar eftersträvade varvade listor eller en så jämn könsfördelning som möjligt. Det var bara i ett par fall som de tog avstånd från könskvotering av ideologiska skäl, men även där sågs det som positivt med en jämn könsfördelning. Även när det gäller övriga grunder för social representativitet, såsom ålder och etnisk mångfald, var föreningarna generellt positiva och engagerade. Få av föreningarna diskuterade däremot en strategi för att rekrytera äldre kandidater, trots att äldre länge varit underrepresenterade i kommunpolitiken och fortfarande är det i riksdagen.

Så gott som alla partiföreningar argumenterade för social representativitet på samma sätt: en jämn könsfördelning är viktig därför att kvinnor och män har olika erfarenheter och olika intressen, vilket påverkar politikens innehåll. Flera föreningar argumenterade även för att det handlar om demokrati och rättvisa och att det är en självklarhet att kvinnor ska delta i politiken precis som de deltar i övriga samhället. Några partiföreningar argumenterade även för partiets ideologiska förankring i jämställdhet och feminism och att man måste föregå med gott exempel i jämställdhetsarbetet. Det fanns inga tydliga skillnader i argumentationen mellan partierna.

Ett genomgående tema var bristen på kandidater, framförallt vad gäller kvinnor, invandrare och yngre. I flera av kommunerna

beskrevs hur de yngre flyttar från kommunen och att det är svårt att bygga upp en bestående ungdomsverksamhet. Det upplevdes också vara svårt för partiförningarna att rekrytera yngre medlemmar när man saknar nätverk. Istället efterlystes yngre "eldsjälar" som kunde skapa dessa nätverk och få med sig andra yngre.

Det verkar således inte finnas några explicit diskriminerande praktiker i själva nomineringsarbetet, som skulle kunna missgynna kvinnor och andra underrepresenterade grupper. Ett problem verkar istället vara att partiföreningarna först under det pågående nomineringsarbetet upptäcker den skeva fördelningen vad gäller kön och etnisk mångfald bland föreningens aktiva medlemmar. Då har det varit svårt att hitta nya medlemmar som ville stå på listan. Här är det tydligt att det krävs mer långsiktiga strategier inom partierna, där nya medlemmar rekryteras i mycket god tid innan nomineringsarbetet påbörjas och att dessa ges möjlighet att skaffa sig erfarenhet och kunskap inom partiet. I flera fall beskrevs det hur kvinnliga medlemmar övertalats att stå med på listan vid tidigare val trots stor tveksamhet och hur dessa sedan hoppade av sina uppdrag ganska snart efter valet. Några partiföreningar arbetade aktivt med studiecirkelar och "politikerkolor" för att slussa in nya medlemmar i det politiska arbetet. Andra lät nya medlemmar börja som ersättare i en nämnd för att på så sätt få en chans att utvecklas som politiker. Samtidigt är det mycket stora skillnader mellan partiföreningarna med avseende på medlemsantal och resurser. Ett dylikt arbete är sannolikt enklare i de större föreningarna med flera hundra medlemmar än i de med ett tiotal medlemmar.

7 Sammanfattning och slutsatser

Att den sociala representativiteten i politiken spelar roll för både politikens innehåll och för demokratin är idag allmänt accepterat. Trots detta är kvinnor, yngre och invandrare fortfarande underrepresenterade i kommunpolitiken. Detta gäller i kommunfullmäktige som väljs av medborgarna i allmänna val, men det gäller i ännu högre grad bland de indirekt valda ledamöterna i kommunerna i styrelser och på ordförandeposter. Dessa ledamöter väljs av kommunfullmäktige efter förslag från partierna.

En förklaring till den ojämna könsfördelningen kan vara att kvinnor missgynnas i nomineringsprocessen. Det innebär i så fall att partierna efterfrågar och förespråkar färre kvinnor än män. En annan förklaring kan vara att kvinnor av olika skäl är mindre intresserade av politiska uppdrag än vad män är. Tidigare studier har visat att kvinnor i lägre grad än män anser sig vara tillräckligt kvalificerade för politiska uppdrag.⁵³ Därutöver uttrycker kvinnor större svårigheter att kombinera politiska uppdrag med livet i övrigt än vad män gör.⁵⁴ Förmodligen är båda förklaringarna giltiga. Föreliggande rapport visar att många partier eftersträvar en jämn könsfördelning i kommunalvalet, men att de i vissa fall upplever ett underskott på kvinnliga kandidater. Samtidigt är det så att även om det snarare är regel än undantag att partierna varvar sina listor, så blir förstanamnet ofta oreflekterat en man. Formellt har alltså kvinnor och män samma möjligheter, men i realiteten verkar politikernas kön på något sätt sortera upp och styra karriärmöjligheterna och uppdragsvilligheten.

⁵³ Lawless & Fox 2010.

⁵⁴ Erlingsson & Öhrvall 2010.

Partierna ses som ”grindvakter” till politikens församlingar. Partierna har ett mycket stort ansvar i sitt arbete med att rekrytera och nominera politiker. Könsvotering i form av varvade listor har visat sig vara ett effektivt verktyg för att öka kvinno-representationen i kommunfullmäktige. Kvotering är dock svårare att tillämpa när det gäller andra grupptillhörigheter, såsom ålder och etnicitet, och fungerar inte när partiet bara ska utse en kandidat. Det handlar inte heller bara om att ”öppna grinden”. Det är lika viktigt att ge nya politiker goda förutsättningar för sitt uppdrag. För att förbättra den sociala representativiteten krävs det långsiktiga strategier både inom och mellan partierna för att rekrytera medlemmar och för att låta alla partimedlemmar oavsett bakgrund meritera sig samt känna sig inkluderade i politiken.

Partierna måste dessutom kritiskt granska de normer och kriterier som avgör vem som nomineras och inte. Detta gäller framför allt i nomineringen till indirekt valda poster, där könsfördelningen i många fall fortfarande är väldigt skev. Män dominerar på ordförandeposter, som gruppledare, som heltids-politiker och som förstanamn på valsedlarna. När listorna ska sättas samman eftersträvas och uppnås ofta en relativt jämn köns-fördelning sett till listan i helhet, men när partierna ska utse en enda politiker till ett viktigt uppdrag tenderar det fortfarande att bli en man. Eftersom många av partierna bara har ett fåtal mandat ute i kommunerna, kan det ofta vara viktigare för kvinnorepresentationen vem som toppar valsedeln än om partiet tillämpar könsvotering eller inte.

Referenser

- Bergqvist, Christina (1994) *Mäns makt och kvinnors intressen*, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Birgersson, Bengt Owe & Jörgen Westerståhl (1989) *Den svenska folkstyrelsen*, Stockholm: Allmänna förlaget.
- Caul Kittilson, Miki (2006) *Challenging Parties, Changing Parliaments. Women and Elected Office in Contemporary Western Europe*. Columbus: The Ohio State University Press.
- Caul, Miki (1999) "Women's Representation in Parliament. The Role of Political Parties", i: *Party Politics*, Vol. 5, No. 1, s. 79–98.
- Dahlberg, Stefan m.fl. (2011) *Partiernas väljare 1956–2010*, Rapport 2011:2, Valforskningsprogrammet, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Dahlerup, Drude (2006) red. *Women, Quotas and Politics*. London: Routledge.
- Darcy, R., Susan Welch & Janet Clark (1994) *Women, Elections & Representation*, Lincoln: University of Nebraska Press.
- Erlingsson, Gissur Ó & Öhrvall, Richard (2010) *Politikens villkor: Om engagemang och avhopp i kommunpolitiken*, Linköpings universitet, Centrum för kommunstrategiska studier.
- Gilljam, Mikael, David Karlsson & Anders Sundell (2010) *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati*, Stockholm: SKL Kommentus AB.
- Granberg, Mikael & Stig Montin (2013) *Moderna kommuner*, Stockholm: Liber Förlag.
- Haavio-Mannila, Elina (1983) m.fl., *Det uferdige demokratiet. Kvinner i nordisk politikk*, Oslo: Nordiska Ministerrådet.

- Hellevik, Ottar & Torild Skard (1984) *Norske kommunestyre – plass for kvinner?* Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Hernes, Helga Maria (1982) *Staten – kvinner ingen adgang?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, Helga Maria (1987) *Welfare State and Women Power. Essays in State Feminism*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Holli, Anna Maria (2011) "Transforming local politics? The impact of gender quotas in Finland." I Pini, B. & P. McDonald (red.) *Women and Representation in Local Government. International Case Studies*, Oxon: Routledge, s. 142–158.
- IULA (1998) *Women in Local Government*, International Union of Local Authorities, The Hague.
- Jones, Mark P. (2004) "Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the Costa Rican Experience", *Journal of Politics* (66)4: 1203-23.
- Krook, Mona Lena (2009) *Quotas for Women in Politics. Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*, Oxford: Oxford University Press.
- Larsson, Thorbjörn (1993) *Det svenska statskicket*, Lund: Studentlitteratur.
- Lawless, Jennifer L. & Richard L. Fox (2010) *It Still Takes A Candidate. Why Women Don't Run for Office*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindgren, Karl-Oskar & Kåre Vernby (2007) "Om kvinno-representation och rätten till heltid", *Kommunal ekonomi och politik*, Vol. 11, Nr. 4
- Lovenduski, Joni & Pippa Norris (1993) red. *Gender and Party Politics*, London: SAGE Publications.
- Paxton, Pamela & Melanie M. Hughes (2007) *Women, Politics, and Power: A Global Perspective*, London: SAGE Publications.
- Phillips, Anne (1996) "Feminism and the Attractions of the Local", i: Desmond King & Gerry Stoker (red.) *Rethinking Local Democracy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 111–129.
- Phillips, Anne (2000) *Närvarons politik – den politiska representationen av kön, etnicitet och ras*, Lund: Studentlitteratur.

- Raaum, Nina (1995) "Politisk representasjon", i: Nina C. Raaum (red.) *Kjønn og politikk*, Oslo: TANO.
- Riksdagen (2011) *Könsfördelning i kommunala bolagsstyrelser*. RUT Dnr 2011:60.
- Rule, Wilma (1987) "Electoral Systems, Contextual Factors and Women's Opportunity for Election to Parliament in Twenty-three Democracies", *Western Political Quarterly*, Vol. 40, s. 477–498.
- Rönblom, Malin (1997), "Halva makten? En feministisk granskning av politik", i: Nordborg, Gudrun red. (1997), *Makt & kön. Tretton bidrag till feministisk kunskap*, Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposion, s. 151–170.
- Sainsbury, Diane (1993) "The Politics of Increased Women's Representation: the Swedish Case", i: Lovenduski, Joni & Pippa Norris (red.) *Gender and Party Politics*, London: SAGE Publications, s. 263–290.
- SCB, *Statistikdatabasen*,
<[http://http://www.statistikdatabasen.scb.se/](http://www.statistikdatabasen.scb.se/)>.
- SCB (2012) *Förtroendevalda i kommuner och landsting 2011*, Demokratistatistik rapport 12, SCB.
- Skard, Torild & Elina Haavio-Mannila (1983) "Kvinner i parlamentene", i: Haavio-Mannila, Elina (m.fl.) *Det uferdige demokratiet. Kvinner i nordisk politikk*, Oslo: Nordiska ministerrådet, s. 78–117.
- Skard, Torild (1980) *Utvalgt til Stortinget. En studie i kvinners frammarsj og menns makt*, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- SOS, *Allmänna valen, 1970–2002*.
- SOS, *Kommunala valen, 1919–1967*.
- Sundell, Anders & Richard Öhrvall (2013) "Fortfarande en bit kvar till jämn könsfördelning i politiken", *Politologerna*, <<https://politologerna.wordpress.com/2013/03/08/fortfarande-en-bit-kvar-till-jamn-konsfordelning-i-politiken/>>, tillgänglig 2015-04-13.
- Svaleryd, Helena (2009) "Women's representation and public spending", i: *European Journal of Political Economy*, Vol. 25, No. 2.

Sveriges Kommuner och Landsting (2015), *Kommungruppsindelning*,
<[http://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommuneroc
hlandsting/kommungruppsindelning.2051.html](http://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommuneroc
hlandsting/kommungruppsindelning.2051.html)>, tillgänglig
2015-04-13.

Valmyndigheten, <www.val.se>.

Verge, Tània (2011) "Women and Local Politics in Spain: Exploring Gender Regimes and Biased Party Candidate Selection Processes", i: Barbara Pini & Paula McDonald (red.), *Women, Voice and Representation in Local Government*, s. 59–75. London: Routledge.

Wide, Jessika (2006) *Kvinnors politiska representation i ett jämförande perspektiv. Nationell och lokal nivå*, Umeå universitet.

Wide, Jessika (2014) "Vem toppar valsedeln i riksdagsvalet?", *Om makt och politik*,
<<https://maktochpolitik.wordpress.com/2014/09/19/vem-toppar-valsedeln-i-riksdagsvalet/>>, tillgänglig 2015-04-13.

Wängnerud, Lena (2001) "Kvinnors röst: En kamp mellan partier", i: Jönsson, Christer (red.) *Rösträtten 80 år. Forskarantologi*, Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond/Justitiedepartementet, s. 129–146.

Wängnerud, Lena & Anders Sundell (2012) "Do politics matter? Women in Swedish local elected assemblies 1970–2010 and gender equality in outcomes". *European Political Science Review*, 4: 97-120.

Vertikal ojämlikhet i kommunpolitiken

Olle Folke och Johanna Rickne*

* Finansiellt stöd från Vetenskapsrådet och Torsten och Ragnar Söderbergs Stiftelser har möjliggjort forskningen som ligger till grund för denna rapport.

Innehåll

1	Introduktion	165
2	Kvinnors politiska karriärer: återval, glastak och könskvotering	167
2.1	Ackumulering av politisk erfarenhet.....	168
2.2	Glastak.....	171
2.3	Bristande erfarenhet vs. glastak, vad är viktigast?	173
2.4	Könskvotering	175
3	Familjen och den politiska karriären	182
4	Utrikes föddas vertikala politiska representation.....	188
4.1	Personröster.....	193
4.2	Personer med utländsk bakgrund och nordiska invandrare.....	194
4.3	Könskvotering och utrikes föddas representation	195
5	Slutsatser	197
	Referenser.....	199

1 Introduktion

Det ligger i samhällets intresse att rekryteringsbasen för politiska uppdrag är bred. Med ett större intresse för uppdragen bland den breda allmänheten ökar möjligheterna att locka de mest engagerade och duktigaste medborgarna till politiken. Det finns också en stor forskningslitteratur som visar att politiska församlingar som är mer representativa av befolkningens demografiska sammansättning uppfattas som mer legitima. Sådana församlingar är också mer sannolika att fatta politiska beslut i enlighet med medborgarnas önskemål.

Forskning om rekrytering till politiken har i huvudsak fokuserat på att förklara variation mellan olika grupper, exempelvis utrikes och inrikes födda, utifrån sannolikheten att bli folkvald.² Det finns också ett antal enkätstudier som undersökt avhopp från politiken. I den här rapporten fokuserar vi i stället på rekryteringen till högre politiska positioner. Denna variation är särskilt intressant eftersom personer på högre förtroendeuppdrag har ett mycket större inflytande över de politiska besluten än den genomsnittligt folkvalda ledamoten.³

Vi undersöker rekryteringen till högre positioner utifrån tre perspektiv: kön, invandrarbakgrund och familjestruktur. Analysen grundar sig på data från svenska kommuner, ett dataunderlag som innefattar samtliga nominerade och folkvalda politiker från alla partier och i alla kommunala val mellan 1982 och 2010.⁴ Vi undersöker variationen i socioekonomiska egenskaper på olika hierarkiska nivåer,

² Se exempelvis Dancygier m.fl. i tryck..

³ se exempelvis Nilsson 2001, Jonsson, 2003, diskussion av Wide i denna antologi-

⁴ Med hjälp av Statistiska Centralbyrån har vi tagit avstamp i samtliga kommunala valsedlar från perioden 1982–2010 och satt samman en databas med socioekonomiska variabler för alla personer som stått på en valsedel i något val under denna trettioårsperiod. Variablerna i databasen innefattar politikernas utbildnings- och yrkesbakgrund, antalet barn och huruvida personen är gift eller född utanför Sveriges gränser. Vi har också information om både politikernas födelseregion i de fall där hen är utrikesfödd, och även födelseregionen för politikernas föräldrar.

exempelvis bland nominerade, valda till kommunfullmäktige, och på uppdrag som nämndordförande och kommunstyrelseordförande. Vi analyserar också ett antal förklaringar till att den sociala representationen ser ut som den gör.

Den första av rapportens tre delar handlar om könsskillnader i vertikal representation. Här analyserar vi könsskillnader i ackumuleringen av politisk erfarenhet, mätt som att bli vald till ytterligare en period i kommunfullmäktige. Vi undersöker också om kvinnors politiska karriärer hindras av ett glastak och om könskvotering ökar eller minskar sannolikheten för att kvinnor ska ta sig till partiets ledande positioner. Rapportens andra del handlar om kommunpolitikernas familjestruktur. Den innehåller en deskriptiv analys av hur sannolikheten att en person är gift och har barn har utvecklats över tid på olika kommunpolitiska uppdrag. Vi analyserar också graden av skilsmässor bland kvinnor och män som utnämnts till högre förtroendeuppdrag. Rapportens tredje och sista del handlar om utrikes födda politiker. Vi beskriver graden av vertikal ojämlikhet och undersöker om bristen av utrikes födda på högre positioner kan förklaras av vistelsetid i Sverige, utbildningsnivå, en lägre sannolikhet att ha släktband till tidigare folkvalda politiker i samma kommun eller stöd i personvalet. Vi undersöker också kopplingen mellan könskvotering och utrikes föddas representation.

2 Kvinnors politiska karriärer: återval, glastak och könskvotering

Det har tidigare dokumenterats att det finns ett underskott av kvinnor på de högre positionerna inom svensk kommunpolitik.⁵ Den vertikala ojämlikheten illustreras i figur 2.1 nedan och med hjälp av data från 2010. Vi ser att kvinnor utgör 44 procent av ledamöterna i kommunfullmäktige, 35 procent av nämnd-ordföranden och 28 procent av ordföranden i kommunstyrelsen. I den här sektionen undersöker vi tre aspekter av den vertikala ojämlikheten. Först undersöker vi hur kvinnor och män ackumulerar erfarenhet för högre förtroendeuppdrag genom att väljas upprepade gånger till kommunfullmäktige (återval). Syftet är att förstå vilka faktorer som kan förklara huruvida politikerna fortsätter i ytterligare en period, snarare än att avbryta sin karriär.

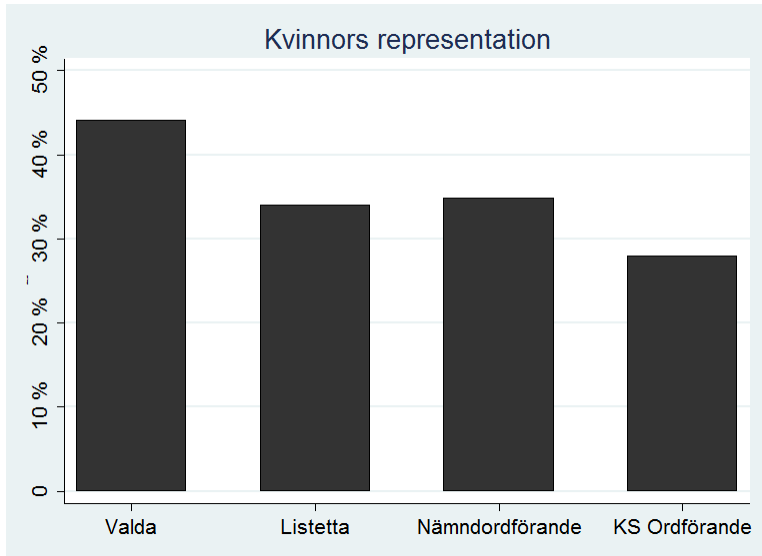
I den andra delen undersöker vi sannolikheten att rekryteras till högre förtroendeuppdrag *för en given nivå av erfarenhet* och andra bakgrundsvariabler. Analysens mål är att utvärdera om kvinnors karriärer hindras av ett glastak, ett begrepp som vi preciserar genom fyra testbara hypoteser. I korthet innebär det att testa om det finns en snedrekrytering på basis av kön (och inte på basis av meriter) som förvärras ju längre upp på karriärstegen som analysen gäller.

En tredje del av analysen studerar samband mellan könskvotering och kvinnors karriärer, både mellan partierna och inom Socialdemokraterna när detta parti införde varvade listor (Varannan Damernas) år 1993. Här är det således frågan om att utvärdera huruvida en särskild reform kan påverka den vertikala ojämlikheten

⁵ Se till exempel Järnbert och Wilén, 2013 och Wide, 2015.

och i så fall på vilket sätt. Figuren nedan visar hur representationen av kvinnor blir lägre ju tyngre uppdrag som beaktas.

Figur 2.1 Genomsnittlig andel kvinnor på fyra typer av politiska positioner efter valet 2010.



2.1 Ackumulering av politisk erfarenhet⁶

Med hjälp av vårt detaljerade datamaterial om de svenska kommunpolitikerna kan vi undersöka vilka män och kvinnor som återkommande blir förtroendevalda i flera mandatperioder i rad. Dessa ”återvalda” individer utgör det huvudsakliga underlaget för rekryteringen till högre positioner. Liksom i andra länder samlar politiker på sig erfarenhet, färdigheter och förtroende över tid och klättrar på detta sätt upp till högre hierarkiska nivåer.⁷ Vår analys baserar sig på data från samtliga kommunpolitiker under sex valperioder, 1991–2010. Vi delar in politikerna i två grupper, de som sitter kvar på sitt mandat i kommunfullmäktige i ytterligare en mandatperiod (återval) och de som inte gör det (avhopp). Syftet är

⁶ För en utförlig beskrivning hänvisas läsaren till Folke och Rickne (i tryck (a)) Electoral competition and gender differences in political careers. *Quarterly Journal of Political Science*
⁷ Jmf. Norris, 1997.

förstå vilka faktorer som är relaterade till återval och om det finns några könsskillnader i detta mönster.

Vi börjar med att beräkna skillnaden i sannolikheten att män och kvinnor fortsätter sitt åtagande i kommunfullmäktige ytterligare en mandatperiod. Beräknat på basis av alla partier och under de sex senaste valperioderna är könsskillnaden i att bli återvald nästan åtta procent (57 procent för män och 53 procent för kvinnor). Genom att sätta återval som utfallsvariabel och kön som förklarande variabel i en regressionsanalys kan vi lägga till ytterligare förklarande variabler och undersöka om de påverkar den skattade könsskillnaden. Utifrån denna ansats kan vi inte dra slutsatser om orsakssamband, men vi kan däremot undersöka hur stor andel av kvinnors och mäns utträde ur kommunpolitiken som kan förklaras av vissa mätbara egenskaper hos politikerna och den kommunala kontexten.

Det finns flera kvalifikationer som kan göra politiker mer eller mindre kvalificerade i partiorganisationens ögon och som dessutom kan skilja sig åt mellan kvinnor och män. Om kvinnorna är mindre kvalificerade än männen skulle detta kunna förklara varför de inte blir kvar i politiken i lika stor utsträckning som män. Vi tar hänsyn till tre mätbara kvalifikationer: (1) antal utbildningsår, (2) inkomsten på den privata arbetsmarknaden och (3) yrkessektor.⁸ Med hänsyn till dessa variabler blir dock skillnaden i sannolikheten att bli kvar i kommunpolitiken mellan könen *större*, inte mindre. Kvinnor har i genomsnitt en mer attraktiv profil för partierna i dessa dimensioner, men trots detta försvinner de från politiken i snabbare takt.

Nästa steg är att undersöka om kvinnors lägre sannolikhet att bli kvar som folkvalda kan förklaras av faktorer som kan härröras till händelser i en politikers privatliv eller dennes arbetsmarknads situation. I studier av avhopp har särskilt tre faktorer framkommit som vanliga skäl till att lämna sitt uppdrag: att flytta från kommunen, att få barn och att få ett bättre jobb på den privata arbetsmarknaden.⁹ Vi lägger därför till kontrollvariabler för tre händelser under efterföljande mandatperiod: (1) att politikern flyttar ifrån kommunen, (2) att personen blir förälder till sitt första barn¹⁰, eller

⁸ Galasso och Nannicini 2011, Besley och Reynal-Querol 2011, Francheset och Piscopo 2012.

⁹ Nielsen 2001.

¹⁰ För att ta hänsyn till att detta kan ha olika betydelse för män och kvinnor så interagerar vi dessa kontroller med politikerns kön.

(3) lönen på den privata arbetsmarknaden ökar med mer än 25 procent. Vi kontrollerar också för huruvida personen har mer än ett barn. När kontrollvariabler läggs till ser vi att könsskillnaden i sannolikheten att bli kvar i ytterligare en mandatperiod minskar med två tredjedelar. Genom att testa betydelsen av olika variabler kan vi härleda minskningen till kontrollvariabeln för att bli förälder för första gången.

Analysen visar således att kvinnor och män reagerar olika när det gäller att fortsätta med sina politiska uppdrag efter att ha blivit förälder. Det är dock viktigt att flagga för att vi inte kan uttala oss om reaktionerna beror på ett större familjeansvar hemma eller på att män och kvinnor som blir föräldrar bemöts på olika sätt inom sina partier. Fördomar om förväntat beteende kan finnas på olika nivåer i organisationen och påverka att kvinnor i högre grad än män hoppar av sina uppdrag i samband med föräldraskapet. Däremot stödjer resultaten den diskussion som förts under en lång tid och som fokuserat på vikten av att arbetsvillkoren och normerna inom politiken är sådana att det går att kombinera politiska uppdrag med ett aktivt föräldraskap (detta diskuteras vidare i rapportens sista sektion).¹¹

Sammanfattningsvis ger resultaten inget stöd för hypotesen att kvinnor är mindre sannolika att ackumulera erfarenhet inom kommunpolitiken på grund av bristande formella meriter. Däremot ser vi att kvinnor, trots sina bättre meriter, har ett snabbare utträde från den grupp av individer som utgör rekryteringsunderlaget till de högre positionerna. Vidare inträffar detta utträde ofta i samband med en förändrad familjesituation.

Våra kontrollvariabler är unika i sitt slag när det gäller hur väl vi kan undersöka variationen i sannolikheten att bli återvald till sitt mandat i kommunfullmäktige. Men även med dessa variabler förblir en ansevärd del av könsskillnaden oförklarad. Som ett sätt att testa om könsskillnaden kan kopplas till incitament hos partierna att rekrytera på basis av merit jämför vi mönstret i återval i kommuner med olika grad av politisk konkurrens. Tanken är, i enlighet med nationalekonomisk forskning, att en ökad konkurrens om väljarnas röster ger större incitament att rekrytera på basis av merit, medan en låg grad av konkurrens tillåter rekrytering på basis

¹¹ Se till exempel SOU 1975:41, och Bäck 2000.

av annan hänsyn.¹² Resultaten visar tydligt att könsskillnaden i sannolikheten att bli återvald är mindre ju större konkurrens det är mellan höger och vänsterblocket i kommunen. Dessutom ökar kvinnors sannolikhet att bli förstanamn på valsedeln med graden av politisk konkurrens. Resultaten påverkas inte om hänsyn tas till samtliga kontrollvariabler som diskuterats ovan. De är också snarlika oavsett om jämförelser av variation i konkurrens görs över tid i en och samma kommun eller om olika kommuner jämförs. Vi tolkar resultaten som evidens för att partierna inte kan undvara kvinnornas kompetens när det är som viktigast att vinna röster från motståndarblocket. Nomineringsprocessen blir mer jämställd när partierna utsätts för ett större externt tryck.

2.2 Glastak¹³

För att ytterligare närma oss frågan om vad som avgör kvinnors tillträde till inflytelserika positioner studerar vi de specifika utnämningarna till viktiga förtroendeuppdrag. Vi vill i detta hänseende undersöka om det finns ett glastak som förhindrar att kvinnor klättrar i hierarkin. Ett glastak innebär att individer från en viss grupp (här kvinnor) är mindre sannolika att få en befordran inom en organisation trots att de är lika kvalificerade som individer från andra grupper (här män). Ett glastak innebär också att denna diskriminering tilltar ju högre positioner inom organisationen som befordran gäller.¹⁴ Inom näringslivet används ofta löneskillnader för att påvisa existensen av glastak, men inom politiken är det mer lämpligt att jämföra fördelningen av förtroendeuppdrag. Vi undersöker tre hierarkiska kategorier med tilltagande politisk makt: grundnivån som förtroendevald i fullmäktige, ordförandeskap i nämnder och ordförandeskap i kommunfullmäktige. Eftersom det är partierna i kommunens styrande majoritet som tillsätter dessa förtroendeuppdrag avgränsas datamaterialet till att bara innefatta dessa partier.

¹² Exempelvis Becker, 1957 och Black och Strahan, 2001.

¹³ För en utförlig beskrivning hänvisas läsaren till Folke och Rickne (i tryck (b)) *The Glass Ceiling in Politics: Formalization and Empirical Tests*, working paper.

¹⁴ Se exempelvis Cotter m.fl. 2001, Baxter och Wright 2000.

Vi testar fyra kriterier som vart och ett, givet att de uppfylls, ger gradvis större stöd för existensen av ett glastak. Vi sammanfattar dessa kriterier och dess testbara implikationer i Tabell 2.1.

Tabell 2.1 Definition av kriterier för ett glastak

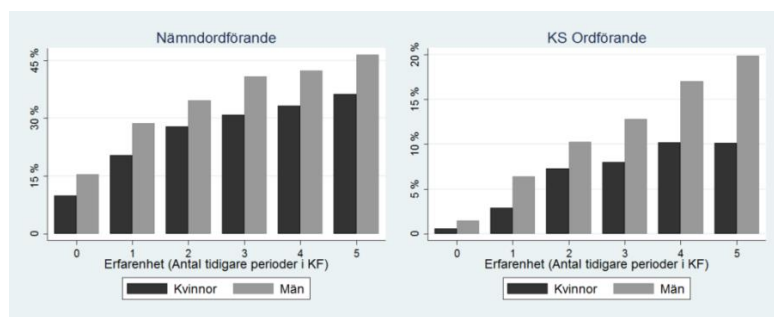
Kriterium 1:	Kvinnor är underrepresenterade på högre positioner, också när relevanta kvalifikationer konstanthålls.
Kriterium 2:	Kvinnors underrepresentation är minst lika stor på de högre hierarkiska nivåerna än på de lägre, också när relevanta kvalifikationer konstanthålls.
Kriterium 3:	Den genomsnittliga kvinnan är mindre sannolik att avancera till högre positioner än den genomsnittliga mannen, också när relevanta kvalifikationer konstanthålls.
Kriterium 4:	Ju längre en kvinna har varit i politiken desto lägre sannolikhet att hon har nått de högre positionerna i jämförelse med en man med samma erfarenhet. Skillnaden är som störst för de allra högsta nivåerna och kan inte förklaras av skillnader i relevanta kvalifikationer.

Vår analys ger stöd för samtliga fyra kriterier, även om data är något bristfälligt för att fullt ut kunna analysera kriterium nummer fyra. Resultaten kan sammanfattas som följer:

1. Kvinnor har en lägre sannolikhet att bli både kommunstyrelsens ordförande (KSO) och nämndordförande. Denna ojämlikhet kvarstår efter att vi har kontrollerat för ett flertal viktiga kvalifikationer, så som politisk erfarenhet, utbildning, ålder och yrke. Detta ger stöd för kriterium 1.
2. För givna kvalifikationer är kvinnor mindre sannolika att ha nått positionen som nämndordförande. De är också mindre sannolika att ha nått positionen som KSO. De två nackdelarna är ungefär lika stora och resultaten ger därför stöd för kriterium 2.
3. Kvinnor har en nackdel också vad gäller att flyttas upp till en högre position mellan två valperioder. Inte heller denna nackdel kan förklaras av skillnader i kvalifikationer, vilket ger stöd för kriterium 3.
4. Figur 2.2 nedan jämför sannolikheten att ha tilldelats ett förtroendeuppdrag som nämndordförande eller KSO bland män och

kvinnor med lika många perioder av erfarenhet som fullmäktigeledamöter, vårt mått på politisk erfarenhet. Resultaten visar att kvinnor har en mycket lägre sannolikhet att ha nått dessa uppdrag än män med samma erfarenhet. Kvinnors relativa, och lägre, sannolikhet att blir KSO minskar med graden av erfarenhet. Detta ger stöd för det fjärde kriteriet genom att visa att klyftan i karriärerna vidgas över tid och blir större ju längre kvinnorna och männen varit valda.

Figur 2.2 Sannolikhet att bli tilldelad ett förtroendeuppdrag som nämndordförande eller KSO bland män och kvinnor med lika många perioder av erfarenhet som fullmäktigeledamöter



2.3 Bristande erfarenhet vs. glastak, vad är viktigast?

Utifrån de två forskningsrapporterna som vi beskriver ovan finns det både ett ”läckande rör” (en högre sannolikhet att kvinnor lämnar politiken, och främst i samband med att de får barn) och ett glastak (en lägre sannolikhet att kvinnor tilldelas förtroendeuppdrag trots likvärdiga kvalifikationer) som hindrar kvinnor från att nå toppen i kommunpolitiken. Att båda faktorerna spelar roll för kvinnors möjligheter att nå toppen säger oss dock lite om vilken faktor som är mest betydelsefull.

För att mäta den relativa vikten av de två faktorerna kan vi göra en enkel övning. Grundidén är att skatta hur stor andelen kvinnor med högre positioner hade varit om kvinnor haft samma sannolikhet som män att nå dessa positioner för varje nivå av politisk erfarenhet. Den kvarvarande vertikala ojämlikheten skulle därefter kunna tillskrivas ett ”läckande rör” (leaky pipeline).

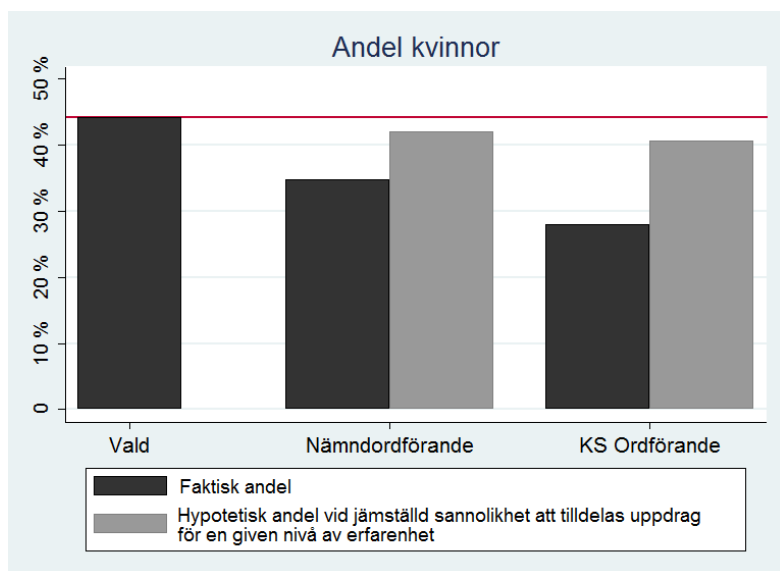
Vi skapar en hypotetisk situation där kvinnor och män med samma nivå av politisk erfarenhet också har samma sannolikhet att tilldeles ett visst uppdrag¹⁵. I denna hypotetiska värld kommer all ojämlikhet mellan män och kvinnor att bero på skillnader i genomsnittlig erfarenhet. Därmed kan den vertikala ojämlikheten i den hypotetiska situationen tillskrivas det ”läckande röret”, det vill säga det faktum att kvinnor är mindre sannolika att bli återvalda och därigenom ackumulera ytterligare perioder av erfarenhet. Vi presenterar resultaten av denna övning i Figur 2.3.

Figur 2.3 bör tolkas som följer: Längst till vänster visar den svarta stapeln den faktiska andelen valda kvinnor i kommunfullmäktige. Om det inte hade funnits någon vertikal ojämlikhet hade denna andel varit konstant också för de högre förtroendeuppdragen. Denna nivå av kvinnlig representation illustreras av den streckade horisontella linjen. Som vi tidigare konstaterat är den verkliga andelen kvinnor sjunkande på högre positioner, vilket illustreras av nästa två svarta staplar för andelarna nämndordföranden och KSO.

De grå staplarna visar våra beräkningar för hur stor andelen kvinnor på de två förtroendeuppdragen hade varit om kvinnor och män haft samma genomsnittliga sannolikhet att utnämnas till dessa förtroendeuppdrag för ett givet antal valperioder som fullmäktigeledamot. Vi kan se att vi med en jämställd tillsättning av uppdrag utifrån graden av erfarenhet skulle gå från 28 procent kvinnliga KSO till 41 procent. Genom att sedan täppa till det läckande karriärröret skulle de resterande 3 procenten av gapet jämnas ut. Bland nämndordförandena skulle vi gå från 35 till 42 procent kvinnor med jämställd belöning av erfarenhet.

¹⁵ Vi skapar denna hypotetiska situation genom att först räkna ut den genomsnittliga sannolikheten för att någon med en viss erfarenhet ska utnämnas till de två respektive uppdragen, nämndordförande och kommunstyrelsens ordförande. Sedan räknar vi ut hur många kvinnor och män som skulle ha fått respektive uppdrag givet att män och kvinnor som varit valda till kommunfullmäktige lika länge (lika mängd erfarenhet) hade haft den genomsnittliga sannolikheten att bli utnämnd. Detta är vår hypotetiska värld där kvinnor och män med samma erfarenhet också har samma sannolikhet att få ett uppdrag.

Figur 2.3 Genomsnittlig andel kvinnor på toppositioner med och utan jämställd sannolikhet att utnämnas till förtroendeuppdrag för samma längd av politisk erfarenhet



Vår analys visar att bristen på kvinnor på de högre positionerna till största delen beror på glastaket (ojämlika tillsättningar av uppdrag trots jämställda meriteringsgrunder). Denna faktor orsakar mer än tre fjärdedelar av den vertikala ojämlikheten. För att komma till rätta med den låga andelen kvinnor på de högre positionerna skulle det därför ha en relativt liten betydelse att jämna ut könsskillnaden i avhopp. Fokus bör i stället ligga på ett mer jämlikt tillsättande av högre förtroendeuppdrag bland de kvinnor och män som stannar kvar i politiken under en längre tid.

2.4 Könskvotering¹⁶

Mer än hundra länder runt om i världen har infört någon typ av könskvotering i sitt politiska system. I Sverige har kvotering inte införts med hjälp av nationell lagstiftning utan på frivillig grund av

¹⁶ För en utförlig beskrivning hänvisas läsaren till O'Brien och Rickne (i tryck) *Gender Quotas and Women's Political Leadership*, *American Political Science Review*, och Rickne (2014) *Könskvotering och kvinnors karriärer: En jämförelse av svenska politiska partier* (2014) *Statsvetenskaplig Tidskrift* 116(2), 207–228.

enskilda politiska partier.¹⁷ Men liksom i andra länder har kvoteringarna varit kontroversiella.

Kritiker till kvotering hävdar ofta att åtgärden är onödig eftersom andelen kvinnor ändå ökar sakta men säkert över tid.¹⁸ Vidare argumenteras det ofta att kvotering rent av kan skada kvinnors möjligheter till karriär inom organisationen. Om kvotering innebär att meriter åsidosätts som rekryteringsgrund kan det skapas misstro mot de nya – och även de tidigare – kvinnorna inom organisationen. Det kan i sin tur innebära negativa förväntningar om kvinnornas arbetsinsats. Eftersom stigmatisering bygger på ett antagande om att ”inkvoterade” personer har lägre kompetens kan fenomenet uppkomma även om kvinnorna är lika meriterande som männen. Sammanfattningsvis kan en kvotering enligt detta resonemang underlätta för kvinnor att ta sig in på lägre nivåer inom en organisation, samtidigt som den försämrar kvinnornas långsiktiga möjligheter till jämlikt politiskt inflytande.¹⁹

Den motsatta hypotesen är att kvotering kan ha positiva effekter på kvinnors möjligheter till att nå toppen av politiken. Intuitionen bakom denna hypotes är att karriärmöjligheterna är bättre i en mer könsbalanserad organisation. Fler personer av en viss social grupp kan stödja varandra och skapa bättre möjligheter att klättra i hierarkin. I samband med att Socialdemokraterna införde varvade valseklar släppte S-kvinnor en ”makthandbok” som diskuterade den detaljerade processen för en sådan mobilisering. Kvinnor uppmanades att nominera varandra till ledande poster, gemensamt lansera kandidater i media, gå på möten och rösta för sina kandidater och uppmuntra varandra att aktivt kandidera till olika maktpositioner.

För att få en bild av hur kvotering påverkat kvinnors möjligheter att nå toppen i de svenska partierna kommer vi att redovisa data för både lägre och högre positioner. Vi börjar med att sammanfatta vilka partier som infört kvotering för att sedan

¹⁷ Se till exempel Wide 2015.

¹⁸ Dahlerup och Freidenvall 2010.

¹⁹ En negativ effekt på kvinnors karriärer kan också uppkomma genom att samarbetsklimatet förändras. Kanthak och Krause (2012) resonerar att sammanhållningen bland politiska minoriteter (så som kvinnor) försämrars i grupper med en större andel kvinnor. När andelen växer blir det svårare för den politiska minoriteten att mobilisera stöd för varandra. Författarna föreslår också att stödet för minoriteten från de manliga politikerna minskar eftersom minoritetens tillväxt gör dem till ett större hot mot majoritetens maktpositioner.

undersöka hur införandet av dessa åtgärder samvarierat med andelen valda kvinnor. En särskilt viktig insikt från forskningen om olika utformningar är att "platsgaranti" på valsedeln är en förutsättning för att en kvotering ska ha den förväntade positiva effekten på andelen valda kvinnor. Det krävs alltså specifika regler som specificerar att även högre platser på valsedeln ska tilldelas kvinnor²⁰, exempelvis att kvinnor och män varvas på valsedeln.²¹ Det är också viktigt att organisationen formulerar krav som ses som obligatoriska att följa snarare än rekommendationer.

Svenska partier skiljer sig tydligt åt när det gäller vilka åtgärder de antagit för att öka andelen kvinnor på deras mandat i kommunfullmäktige. Det är tre av riksdagspartierna som har infört åtgärder som anses obligatoriska och som garanterar valbara platser till kvinnor, nämligen Vänsterpartiet (50 procent år 1993), Socialdemokraterna (50 procent år 1993) och Miljöpartiet (40 procent 1987 och 50 procent 1997).²² Resterande partier har, med undantag för Sverigedemokraterna, i stället formulerat målsättningar och rekommendationer.²³

Figur 2.4 jämför utvecklingen över tid av den genomsnittliga andelen kvinnor i partierna som infört kvotering och de som inte gjort det. Sverigedemokraterna har utelämnats från analysen eftersom de först på senare år nått representation i kommunfullmäktige. Det är tydligt att partierna med åtgärder som ger kvinnor platsgarantier på valsedlarna har uppnått en mer jämställd representation i kommunfullmäktige.

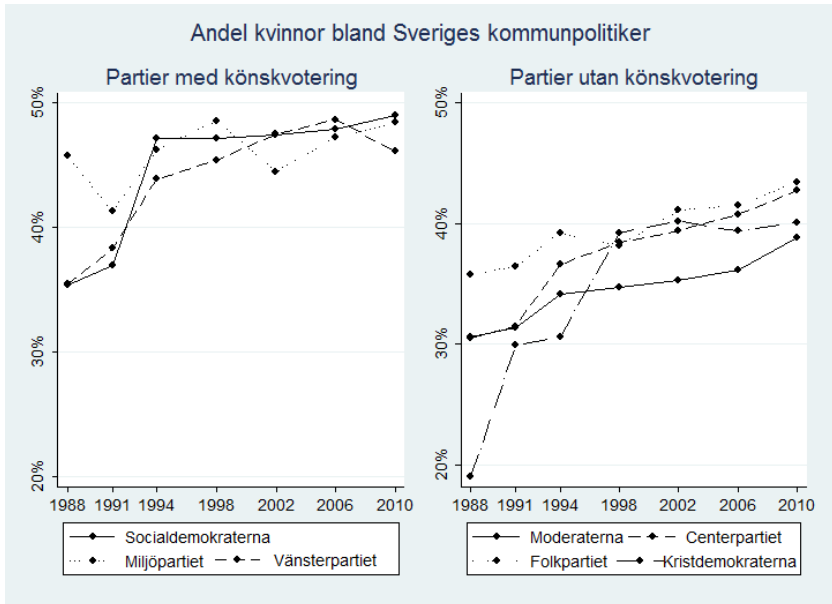
²⁰ Krook 2009.

²¹ Åtgärder som i stället anger en procentsats av valsedeln som helhet, exempelvis att "30 procent av de nominerade på valsedeln ska vara kvinnor" utmynnar vanligtvis i en koncentration av kvinnliga kandidater till listans nedre regioner. Följden blir naturligtvis att kvinnor visserligen står på listan men att de har låg sannolikhet att faktiskt bli valda.

²² www.quotaproject.org

²³ I vissa sammanhang kallas dessa åtgärder för "mjuk kvotering".

Figur 2.4 Genomsnittlig andel kvinnor bland kommunfullmäktigeledamöterna från politiska partier med eller utan platsgarantier för kvinnor på partiets valsedlar

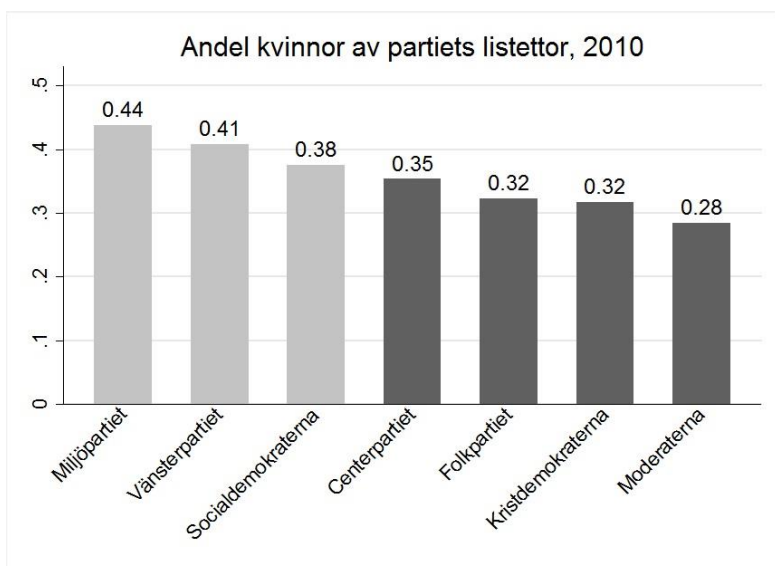


Figurerna ger också en uppfattning om hur verbala målsättningar inom partierna var en effektiv metod för att öka andelen kvinnor bland partiernas kommunfullmäktigeledamöter. Det tydligaste exemplet är kanske Socialdemokraterna, som införde en målsättning om 50 procent kvinnor på partiets valsedlar år 1990. Denna åtgärd ledde bara till en blygsam ökning av den genomsnittliga andelen kvinnor. Moderaterna och Centerpartiet antog samma verbala målsättning inför valet 1994. Här visar Figur 2.4 att kvinnors numeriska representation ökade för båda partierna i detta val, och dessutom betydligt mer än både föregående och efterkommande perioder. Det är dock tydligt att båda ökningarna var mer blygsamma än ökningen i Socialdemokraterna som införde varvade listor i samma år.

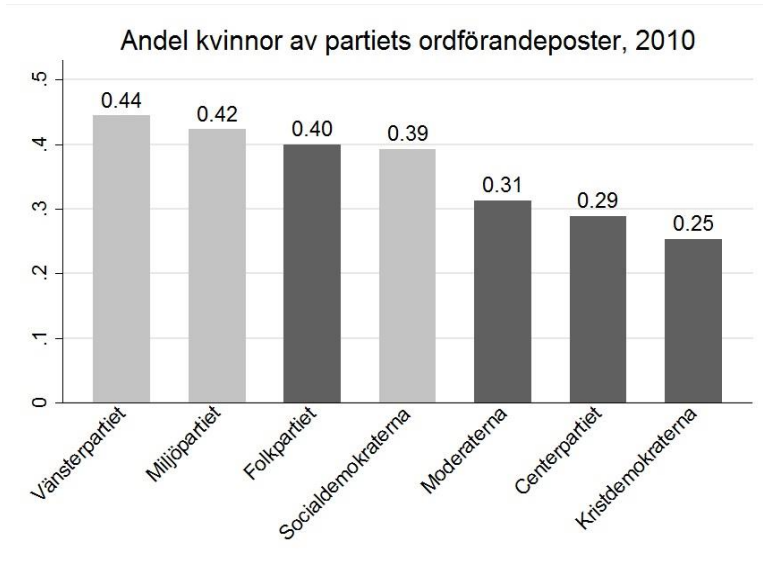
Härnäst skiftar vi fokus till de högre nivåerna av förtroendeuppdrag. Vi börjar med att jämföra olika partier med varandra mot bakgrund av om de infört kvotering med platsgaranti eller inte. Om kvotering utgör ett allvarligt hinder för kvinnors möjligheter att nå toppen borde vi se sämre könsbalans på toppen i de partier som infört

åtgärder med platsgaranti. Figuren 2.5 och 2.6 beskriver hur det såg ut på toppen av de kommunala partigrupperna i kommunerna efter valet 2010. Det är uppenbart att det finns en högre andel kvinnor på ledande positioner i de partier som infört kvotering, det vill säga Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Socialdemokraterna, jämfört med de partier som inte infört kvotering.

Figur 2.5 Andelen kvinnor bland partiernas listettor i valet 2010. Ljusgrå kolumner markerar partier med könskvotering.



Figur 2.6 Andelen kvinnor bland partiernas företrädare som innehar minst ett ordförandeskap i kommunstyrelsen, kommunfullmäktige eller nämnd efter valet 2010. Ljusgrå kolumner markerar partier med könskvotering.



En mer ambitiös metodologisk ansats är att studera Socialdemokraternas införande av varvade valsedlar i och med Varannan Damernas inför valet 1994. Beslutet om kvotering fattades av partiets nationella organisation och respons på hotet om ett feministiskt utbrytarparti på riksnivån, de så kallade Stödstrumporna. Vi betraktar införandet av varvade valsedlar som ett naturligt experiment där vi kan jämföra hur sannolikheten att få en kvinnlig ledare för partigruppen påverkades på platser där kvoteringen hade olika stor effekt. Om kvotering gör att kvinnor bedöms som mindre kompetenta och att de därmed får sämre karriärmöjligheter borde vi se en lägre sannolikhet att kvinnor nådde högre positioner i kommuner där kvoteringen tvingade partigruppen att öka andelen valda kvinnor (det vill säga kommuner där andelen kvinnor sedan tidigare var som lägst). Om åtgärden däremot underlättade för kvinnor att mobilisera sina krafter och förbättra sina karriärmöjligheter borde vi se störst ökning i sannolikheten för kvinnligt ledarskap i de kommuner där kvoteringen hade en större effekt.

För att få jämförbarhet över tid approximeras kvinnors politiska ledarskap i de kommunala partigrupperna med en indikator för om partiet hade en kvinna som förstanamn på sin valsedel. En analys av

kvinnors tillträde till denna topposition på valsedlarna under perioden 1988–2010 visar på en positiv och långvarig effekt av kvoteringen på sannolikheten att en kommunal partigrupp har en kvinna som förstanamn. I de kommuner där Socialdemokraterna tidigare hade den lägsta andelen valda kvinnor, och som alltså såg den största ökningen i och med införandet av de varvade listorna, skedde också den största ökningen av sannolikheten att ha en kvinna som förstanamn i valen efter kvoteringen.

Vi undersöker en möjlig förklaring till den positiva effekten av kvoteringen på sannolikheten att få en kvinnlig listetta. I stället för att analysera huruvida en kvinna toppade valsedeln används samma metod för att undersöka den genomsnittliga kvalifikationsnivån bland de valda kvinnorna. Resultaten visar att kvoteringen ökade antalet (och andelen) folkvalda kvinnor med universitetsutbildning och tidigare yrkeserfarenhet inom förvaltning eller som riksdagsledamot.²⁴ Fler meriterade kvinnor i gruppen är således en rimlig delförklaring till den ökade chansen för att en kvinna når toppen av partigruppen.

Kvotering är en reform som ofta kritiserats för att gå emot principen om meritokrati vid rekryteringar. Sammantaget visar dock resultaten i våra studier av könsmönster i karriärer inom kommunpolitiken att det finns goda grunder att tvivla på meritokratin. Om en man och kvinna har jämlika formella meriter är det långt vanligare att förtroendeuppdrag går till mannen. Könsskillnader i avhopp från politiken är också mindre där de politiska partierna utsätts för en högre grad av politisk konkurrens. Resultaten i den här sektionen visar att Socialdemokraternas införande av kvoteringen gav fler meriterade kvinnor i partigrupperna och ökade sannolikheten för kvinnligt ledarskap.²⁵ Den bild som målas upp tyder på bristande meritokrati inom kommunpolitiken men att kvotering är en möjlig åtgärd för att göra rekryteringsprocessen mer, snarare än mindre, meritokratisk.

²⁴ Det är viktigt att ha en kritisk hållning till alla mått på kvalifikationer bland politiker. Här följer vi forskningslitteraturen i hur kvalifikationer mäts, men det är uppenbart att vi samtidigt fångar en "elitisering" av gruppens sammansättning, något som i sig inte är oproblematiskt från ett representationsperspektiv.

²⁵ Till detta kan läggas resultaten från vår tidigare studie (se Besley m.fl. 2013) där vi undersöker männens kvalifikationer och finner att kvoteringen orsakade en förbättring av männens genomsnittliga kvalifikationsnivå. Detta resultat är oförenligt med idén att kvoteringen ledde till en försämrad rekrytering av män genom att avskräcka kompetenta män från fortsatt politisk karriär.

3 Familjen och den politiska karriären

Fokus i alla de studier som vi nämnt ovan gäller kvinnors möjligheter att nå toppen. En kanske lika viktig fråga är vad som händer med de kvinnor som nått toppen och hur deras politiska karriärer påverkat deras livssituation. Genom att öka vår kunskap om detta kan vi få en tydligare bild av de faktorer som kan locka eller avskräcka politiker på lägre nivåer från att söka sig till de högre positionerna. Analysen är naturligtvis också viktig i sig eftersom arbetsmiljön för kommunpolitikerna kan avgöra exempelvis hur väl de kan utföra sina uppdrag och hur länge de vill stanna kvar på dessa.

Att göra karriär är en process där en person successivt klättrar uppför en stege av positioner inom en organisation. Vanligtvis ökar graden av ansvar och mängden arbetsuppgifter när personer når tyngre uppdrag. I Svenska kommuner finns en lång historia av maktkoncentration till den högsta positionen, kommunstyrelsens ordförande.²⁶ Till skillnad från de andra förtroendevalda är KSO oftast heltidsavlönad. Till positionen hör också en rad krävande arbetsuppgifter såsom att föra ordet i kommunstyrelsens sammanträden, att koordinera det politiska arbetet i partiet och/eller i den styrande majoriteten och att företräda kommunen i nationella och internationella sammanhang. Förutom detta ska KSO också med kommunchefens hjälp styra den kommunala sektorns operativa verksamhet.²⁷

²⁶ Jonsson 2003.

²⁷ Ibid.

Arbetet som kommunstyrelseordförande delar många av de egenskaper som tillskrivs så kallade ”extrema jobb”.²⁸ Antalet arbetstimmar per vecka är högt, uppdraget medför ett betydande ansvar för budget och personal, en svårighet att förutsäga mängden arbete, och förväntningar om att vara tillgänglig utanför kontorstid och på kvällar och helger. I intervjuer med kommunstyrelseordföranden beskrivs uppdraget som ”gränslöst”. I en intervju citerad av Nilsson beskriver en KSO att ”många har svårt att betrakta uppdraget som ett arbete.”²⁹ Framför allt är det svårt att se gränserna för vad de ska göra. Arbetsmängden är obegränsad. Arbetstidens omfattning reduceras endast av familjesituation och hälsa”.

Vi har genomfört en enkätundersökning där KSO ombads ange antalet arbetstimmar per vecka som i genomsnitt ägnats åt uppdraget. Hela 84 procent av de svarande angav en arbetsvecka som översteg 40 timmar. Nästan en tredjedel rapporterade en arbetsvecka på mer än 60 timmar. I genomsnitt angav de svaranden att de spenderade elva timmar i veckan av kvällstid på sina uppdrag.

Det finns viktiga lagmässiga åtskillnader mellan politiska förtroendeuppdrag och regelrätta anställningar som löntagare på företag eller i en organisation. Dessa skillnader kan också ha stor betydelse för arbetsmiljön och, i sin tur, på vilka personer som söker sig till uppdragen. Två viktiga områden där arbetsvillkoren skiljer sig åt är reglerna för föräldraledighet och tjänstledighet. Ingetdera medges av kommunallagen. Ledighet under en längre period kräver att politikern avsäger sig sina uppdrag eller att kommunerna utformar lokala regler som ändå medger en viss frånvaro. Trots att vissa politiker är heltidsanställda på sina uppdrag saknar de alltså grundläggande rättigheter till ledighet som medföljer andra anställningar. En anledning till denna utformning av kommunallagen är den kontroversiella frågan om ”professionella” politiker. Fler heltidsanställda politiker, menar vissa, minskar behovet av partiernas medlemmar och undergräver politikernas arbetssätt som en folkrörelse som engagerar frivilliga, fritidspolitiker. Med regelrätta anställningar blir politiken ett permanent jobb, som utförs av permanent anställda, vilket motsäger det

²⁸ Luce and Hewitt 2006.

²⁹ Nilsson 2001:181.

grundläggande synsättet på de folkvalda som folkets tillfälliga företrädare.

Det faktum att heltidsanställda förtroendevalda inte kan ta tjänst- eller föräldraledigt utan att avsäga sig sina uppdrag, kombinerat med de höga kraven som ställs på dessa företrädare, kan innebära problem för den som vill, eller måste, kombinera en sådan position med ett aktivt föräldraskap. Ett sätt att närma sig en analys av dessa problem är att beskriva familjesituationerna för kommunstyrelseordföranden i jämförelse med de övriga folkvalda från samma parti.

I Tabell 3.1 sammanfattar vi olika indikatorer för livssituationen för kvinnor och män inom dessa två grupper (ledamöter och KSO). För valperioderna mellan 1991 och 2002 har vi antagit att personen som är förstanamn på valsedeln i det största partiet i den styrande majoriteten har positionen som KSO. För valperioderna 2006 och 2010 har vi emellertid använt exakta data för positionen. Med data för de senare perioderna kan vi också verifiera att approximation för de tidiga perioderna, och konstatera att den stämmer i mer än nio av tio fall.

Tabell 3.1 Jämförelse av familjesituationerna hos KSO och övriga valda från samma partier. Data från valperioderna 1991 till 2010

	KSO		Övriga valda	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Gift	61 %	78 %	61 %	71 %
Skild	21 %	9 %	17 %	10 %
Barn (0–3)	28 %	33 %	36 %	36 %
Barn (0–17)	3 %	5 %	8 %	8 %
Andel föräldraledighet*	82 %	13 %	75 %	22 %
Andel av hushållets löneinkomst**	67 %	73 %	53 %	61 %
Antal observationer	32 149	46 150	376	1 106

* Politikerns andel av föräldraledigheten är beräknat som politikerns andel av det totala antalet dagar av föräldraledighet som tagits ut av någon av föräldrarna. ** politikerns löneandel är definierat som politikerns årslön dividerat med den totala lönen för de två makarna.

Tabell 3.1 visar flera slående fakta. Bland de valda är det färre kvinnor än män som är gifta (61 procent jämfört med 71 procent). Men bland KSO är skillnaden enorm, 61 procent jämfört med 78 procent. Vi ser också att det är vanligare att de kvinnliga politikerna skilt sig. Bland KSO är hela 21 procent av kvinnorna skilda, medan bara 9 procent av männen är det. Vad gäller andelen politiker med omyndiga barn (0–17 år) eller små barn (0–3) utmärker sig kvinnliga KSO som den grupp som har helt klart lägst andel. Här kan vi passa på att nämna ett slående fakta som inte finns med i tabellen. Bland kvinnliga KSO som har omyndiga barn och är gifta i början av mandatperioden så skiljer sig hela 17 procent under mandatperioden om de är KSO, medan endast 7 procent av männen i samma grupp skiljer sig.

De manliga politikerna har tagit ut en avsevärt mindre andel av föräldradeltidigheten än de kvinnliga politikerna, och de manliga KSO har tagit ut minst andel av alla grupperna (13 procent). De kvinnliga KSO har å andra sidan tagit ut den största andelen, hela 82 procent.

Det är också intressant att jämföra relationen mellan de kvinnliga och manliga politikerna och deras gifta makar.³⁰ De manliga kommunalråden har äkta makar som har betydligt lägre årsinkomster än de själva. För de kvinnliga kommunalråden ser vi detsamma. Bland KSO är det 97 procent av männen och 88 procent av kvinnorna som har en högre årsinkomst än sin partner. Dessa siffror är av särskilt intresse eftersom de innebär att kvinnliga KSO har en inkomstfördelning som dels skiljer sig från det genom-snittliga mönstret i befolkningen, men också bryter mot den sociala normen att mannen bör ha en högre lön än sin fru.³¹

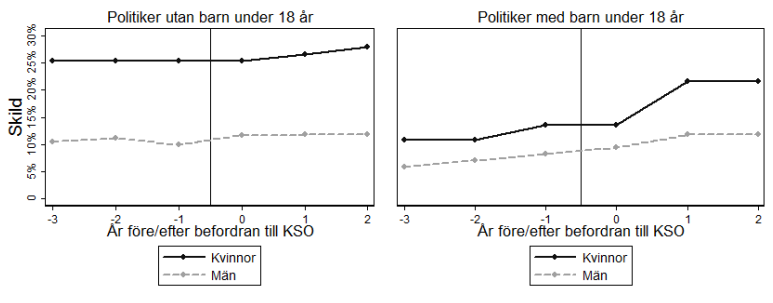
Varför är det så mycket vanligare att kvinnliga KSO är skilda och skiljer sig medan de sitter på sitt uppdrag? Vår forskning visar att en anledning troligtvis är att positionens natur innebär för stora påfrestningar för en relation där båda de vuxna har krävande jobb och där det dessutom finns hemmavarande barn. Analys beskrivs grafiskt i figur 3.1 nedan. Vi utgår ifrån de politiker som blir KSO för första gången och följer dem bakåt i tiden till valperioden innan de tilldelades uppdraget. Värdena på X-axeln startar under perioden

³⁰ Svenska registerdata innefattar inte något mått på familjer som är sambo vilket innebär att vi bara kan göra dessa beräkningar för par som gift sig.

³¹ Bertrand m.fl 2015.

före uppdraget, -3 till -1, där tidpunkt -1 är valåret (notera att KSO tillträder i december). Tidpunkt 0 är det första året som KSO, och 1 och 2 är de två följande åren. Linjerna i figuren visar andelen av männen och kvinnorna som är skilda i de olika tidpunkterna. I den vänstra figuren visas andelen skilda bland män och kvinnor som inte har något barn under 18 år. I den högra figuren visas motsvarande andelar för dem som har minst ett barn i den åldern.

Figur 3.1 Andelen skilda män och kvinnor med respektive utan barn under 18 år över tid, där tidpunkt 0 motsvara det första året som KSO.



Resultaten i figur 3.1 är slående. I den högra delen av figuren kan vi se att kvinnor utan hemmavarande barn är mer än dubbelt så sannolika att vara skilda som männen i samma livssituation. Andelen skilda förändras dock inte märkbart när individerna utses till KSO. För dem med barn sker däremot en stor förändring. Innan tillträdet till positionen är kvinnorna och männen med barn under 18 år relativt snarlika när det gäller andelen skilda. Efter tillträdet ser vi en skarp ökning av skilsmässorna bland kvinnorna där andelen skilda kvinnor fördubblas, från 10 till 20 procent. Framtida forskning kommer att syfta till att undersöka det här mönstret på ett mer ingående sätt.

Som vi sett i den här sektionen, och också tidigare i den här rapporten, har familjesituationen olika påverkan på mäns och kvinnors sannolikhet att fortsätta som kommunpolitiker. Denna situation är inte unik för den politiska sektorn. Tvärtom har forskare uppmärksammat att just företeelsen att bli förälder har en stor negativ inverkan på kvinnors arbetsutbud i ekonomin som helhet. Tongivande ekonomer har till och med hävdat att förbättrade förutsättningar för kvinnor att kunna kombinera sina åttagan-

den som föräldrar med sina karriärer är det ”sista kapitlet” i berättelsen om hur kvinnor och män ska få jämlika löner i dagens industrisamhällen.³² Ett annorlunda sätt att beskriva denna process skulle kunna vara att skapa arbetsvillkor som (1) gör det möjligt för både män och kvinnor att kombinera aktiva föräldraskap med politiska åtaganden och (2) skapa politiska åtaganden som tidsmässigt är möjliga att kombinera med två heltidsarbetande föräldrar.

Tidigare studier har formulerat olika förutsättningar för att yrken (i det här fallet det lokalpolitiska uppdraget) ska gå att kombinera med ett förtroendeuppdrag. De faktorer som särskilt lyfts fram är tids- och platsmässig flexibilitet, resonabla krav på arbetstiden och att samla mindre ansvar i en och samma individ. För positionen som KSO skulle detta kunna innebära dubbelt ledarskap och ökade resurser till den politiska staben, tydliga och sänkta krav på omfattningen av arbetsuppgifterna, och tydliga gränsdragningar för arbete på kvällar och helger. En kultur av att KSO ska vara ”tillgänglig jämt” bör ersättas med en kultur av att jobbet sköts som bäst om personen också har rätt till privat tid för hem och familj. Mer tillgänglighet är inte bättre.

När det gäller tids- och platsmässig flexibilitet är det möjligt att skapa förutsättningar för kommunpolitiska uppdrag som gör dem mer attraktiva för barnföräldrar. Det kan särskilt handla om infrastrukturen. Att ha skötrum och lek/videorum för barn i anslutning till möteslokalerna, eller en lekhörna inne i själva mötesrummet, kan vara underlätta deltagandet bland föräldrar. I dagsläget finns skötrum i knappt hälften av alla svenska kommuner, medan lek/videorum endast finns i knappt 5 procent (författarnas eget enkätmaterial).³³ Det är också bara i en tredjedel av kommunerna där den lagstadgade rätten till ersättning för barnvakt under politiska möten utnyttjas i praktiken. Det är också önskvärt att möten förläggs utanför skolloven, vilket utgör en explicit regel i 25 procent av kommunerna.

³² Goldin 2014.

³³ Enkätundersökning genomfördes under våren 2014. Svarsfrekvensen var 70 procent av samtliga KSO och vice-KSO. Minst ett svar kom in från 90 procent av kommunerna.

4 Utrikes föddas vertikala politiska representation³⁴

Det är inte bara kvinnor som blir mer sällsynta på de högre förtroendeuppdragen i kommunpolitiken. Detsamma gäller utrikes födda. I figur 4.1 jämför vi den genomsnittliga andelen personer födda utanför Norden bland befolkningarna i svenska kommuner³⁵ med andelen personer födda utanför Norden på tre hierarkiska nivåer av kommunpolitiken.³⁶ Som lägsta nivå använder vi nominerade politiker, mellannivån är kommunfullmäktige-ledamöter som inte är KSO, och den högsta nivån är KSO.³⁷ För att jämföra utrikes föddas representation på de tre nivåerna inom samma organisationer, dvs. lokala politiska partier, använder vi endast data från det största partiet i den styrande majoriteten i varje kommun. Detta dataunderlag omfattar 40 procent av den totala mängden fullmäktigeledamöter.

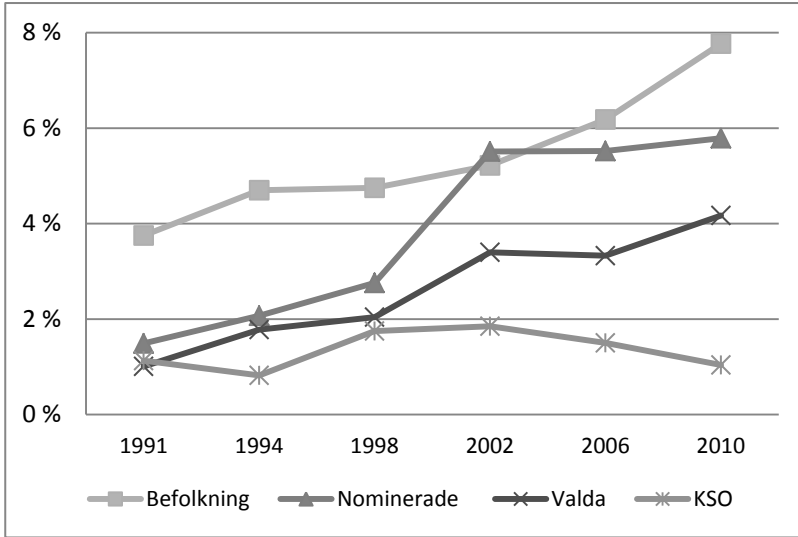
³⁴ Detta stycke är en sammanfattning av vår forskningsrapport *Immigrants' Vertical Representation* som tillhandahålls av författarna på begäran.

³⁵ Medborgare i andra nordiska och EU-länder som varit folkbokförda i Sverige i minst ett år liksom personer från andra länder som varit folkbokförda i minst tre år har rätt att rösta och att kandidera i de kommunala valen.

³⁶ Vårt fokus på utrikes födda från länder utanför Norden följer av tidigare forskning om invandrare i svensk politik som till exempel Blomqvist (2005). Studier har visat att marginalisering inte är en konsekvens av att vara utrikesfödd i sig, utan snarare av etniska hierarkier där sociokulturella avstånd är längre. Nordiska invandrare har med sig kultur och ideologi som liknar de svenska och därför gör den etniska kategoriseringen mindre synlig för svenskfödda. Utomnordiska invandrades avstånd är större, vilket gör dem mer synliga och ger dem lägre status (Bäck and Soininen 1996, Strömblad and Borevi 2004, Blomqvist 2005, Niklasson 2005a, Dahlstedt 2002, Molina and de los Reyes 2002).

³⁷ Som nominerade politiker räknar vi nedåt på valsedeln från och med de som blivit invalda i kommunfullmäktige. Vi tar bara med hälften av partiets antal folkvalda, 5 nominerade för ett parti med 10 valda, osv. KSO approximeras med valsedelns förstanamn. Vi kan verifiera att 9 av 10 förstanamn blev KSO efter valen 2006 och 2010.

Figur 4.1 Genomsnittlig andel personer födda utanför Norden bland kommunbefolkningar och på tre nivåer av politiska organisationer i svenska kommuner, 1991–2010.



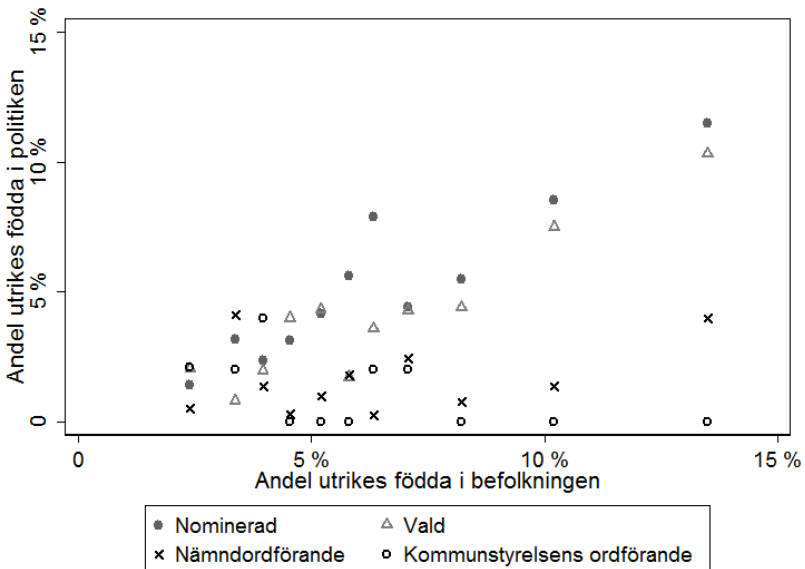
Figur 4.1 visar att de utrikes födda är underrepresenterade på alla tre nivåer i politiken och att graden av underrepresentation växer på de högre nivåerna. Medan andelen nominerade och folkvalda har ökat över tid i takt med den ökande andelen icke-nordiska invandrare i befolkningen kan vi inte se någon motsvarande trend för representationen på den högsta positionen, KSO. Mellan 1991 och 2010 låg denna andel på under 2 procent samtidigt som den genomsnittliga andelen icke-nordiska invandrare i kommunbefolkningarna växte från 4 till 8 procent.

Teorier om invandras politiska representation skiljer sig delvis från teorier om kvinnors politiska representation genom att ha en starkare betoning på den underliggande befolkningen. Medan kvinnor oftast utgör ungefär hälften av befolkningen i en given kommun finns det en större geografisk variation i andelen utrikes födda. Eftersom forskningen visar att utrikes födda väljare är mer benägna att rösta på politiker som också är utrikes födda, och vice

versa för svenskfödda, förväntar vi oss en positiv relation mellan andelen utrikes födda inom befolkningen och inom politiken.³⁸

I figur 4.2 använder vi data från valen 2006 och 2010 för att undersöka sambandet mellan befolkningsandel och vertikal ojämlikhet. Eftersom vi har information om den exakta fördelningen av alla förtroendeuppdrag under dessa två mandat-perioder kan vi göra en mer detaljerad indelning av den politiska hierarkin än vi gjort i analysen ovan. Vi delar in politikerna i fyra nivåer: 1) nominerade (enligt samma definition som ovan), 2) KF-ledamöter utan ordförandeskap, 3) nämndordförande, och 4) KSO.

Figur 4.2 Genomsnittliga andelar personer födda utanför Norden på fyra positioner i den organisatoriska hierarkin i kommunala politiska partier (Y-axeln) och andelen personer födda utanför Norden i kommunens befolkning (X-axeln).



Varje punkt är genomsnitt för 50 kommunalval. Data från 2006 och 2010. Figur 4.2 visar en högre grad av politisk representation på de två lägre nivåerna (nominerade och valda utan ordförandeskap) i

³⁸ Se Bird m.f. 2011; Berg och Björklund 2011; Dancygier 2014.

kommuner med en större befolkningsandel. Det syns tydliga positiva trender i både de helfärgade punkterna och trianglarna i figuren. Däremot kan vi inte se något motsvarande mönster för de två högre positionerna. Både cirklarna (andelen KSO) och kryssen (andel nämndordföranden) saknar samvariation med befolkningsandelen. Andelarna utrikes födda på dessa positioner är låga, oavsett om de utrikes födda utgör en större andel av kommunbefolkningen. Våra resultat visar därmed att en högre andel utrikes födda i befolkningen inte är förknippat med mindre vertikal ojämlikhet.³⁹

Vi kan kvantifiera den vertikala ojämlikheten genom att beräkna skillnaden i andelen personer födda utanför Norden på de olika nivåerna. Denna gradient kan sedan jämföras med situationen för svenskfödda. Resultaten visar tydligt att de utrikes födda blir mer sällsynta längre upp i hierarkin. Odds för att en politiker som är född utanför Norden har nått en position som folkvald ledamot i kommunfullmäktige, snarare än att ha nått den lägre positionen som nominerad, är 35 procent lägre än för en svenskfödd politiker. Skillnaden i sannolikheten att ha nått ett ordförandeskap är ännu mer markant. De utrikes födda har 66 procent lägre odds att ha nått positionen som nämndordföranden, och hela 71 procent lägre odds att ha blivit ordförande i kommunstyrelsen. Denna bild stämmer väl överens med Blomqvists slutsats att invandrare bereddes plats i partierna, men att de inte fick positioner med faktiskt inflytande.⁴⁰

Var är orsaken till den stora ojämlikheten i sannolikheterna att ha nått de högre positionerna? Ett sätt att närma sig den här frågan är att lägga till kontrollvariabler i skattningarna av de utrikes föddas relativa odds att ha nått respektive nivå. Vi börjar med att lägga till kontrollvariabler för ålder, kön och variabler som kan sägas mäta kvalifikationer för högre politiska uppdrag.⁴¹ En sådan variabel är tidigare politisk erfarenhet, mätt som antalet perioder som ledamot i fullmäktige. Två andra är utbildningsnivå och yrke. Analysen visar att kontrollvariablerna bara kan förklara en liten del av den vertikala ojämlikheten. Estimatet på de utrikes föddas nackdel i att

³⁹ Jmf. resultaten i Dancygier m.fl., i tryck, som visar att sannolikheten att som nordisk eller icke-nordisk utrikes född bli nominerad på en valsedel ökar när andelen utrikes födda i befolkningen är högre.

⁴⁰ Blomqvist 2005.

⁴¹ Se exempelvis Folke och Rickne (i tryck (a)) för en utförlig diskussion dessa kvalifikationer.

ha nått de högre nivåerna minskar bara med en tredjedel. Det innebär att nackdelen inte kan förklaras av dessa observerbara kvalifikationer och sociala attribut.

Vi kan också dela in de utrikes födda i grupper beroende av hur länge de bott i Sverige och sedan jämföra respektive grupp med den genomsnittliga svenskfödda politikern. Här behåller vi också kontrollvariablerna som beskrevs ovan. Jämförelsen visar att ojämlikheten är mindre markant när vi jämför svenskfödda med utrikes födda som varit bosatta en längre tid i Sverige. Men även för den grupp som bott i Sverige allra längst, i mer än 30 år, finns betydande skillnader kvar. Exempelvis har dessa utrikes födda fortfarande 40 procent lägre odds än en svenskfödd att ha blivit nämndordförande.

Studier inom svensk statskunskap har uppmärksammat att personliga kontakter är en viktig resurs för en framgångsrik politisk karriär.⁴² Utrikes födda kan ha sämre förutsättningar att knyta sådana kontakter, inte minst när det gäller tillgång till före detta politiker bland familj och släktingar. Vi undersöker om de utrikes föddas nackdel att nå högre positioner kan förklaras av denna nätverksresurs genom att lägga till en kontrollvariabel för huruvida politikerna haft en släkting som varit folkvald i samma kommun i någon tidigare valperiod sedan 1982. Resultaten visar att släktskap till tidigare politiker kan förklara en del av skillnaden på de lägre positionerna, det vill säga att vara nominerad och att vara ledamot i fullmäktige. Däremot finner vi ingen skillnad i sannolikheten att nå de högre positionerna för politiker med ett sådant släktnätverk. För jämförelsen av utrikes och inrikes födda visar analysen att avsaknad av tidigare släktingar inom politiken kan förklara en liten andel av de utrikes föddas nackdel i att gå från nominerad till vald. Däremot kan variabeln inte alls förklara nackdelen i att ha nått de högre förtroendeuppdragen.

⁴² Se t.ex. Niklasson 2005b.

4.1 Personröster

Det har tidigare uppmärksammats att utrikes födda politiker har ett större stöd i personvalet än inrikes födda.⁴³ Vi vet också att fördelningen av personkryss mellan politikerna på ett partis valsedel påverkar hur partiet tillsätter högre förtroendeuppdrag.⁴⁴ En möjlig förklaring till utrikes föddas nackdel i att nå högre positioner skulle kunna vara att utrikes födda politiker på lägre platser på valsedeln har ett större personröststöd än inrikes födda på jämförbara platser, men att detta mönster inte gäller valsedelns topp. Ett sådant mönster skulle vara förenligt med att utrikes födda får fler personröster i genomsnitt, men att utrikes födda som står på valsedelns högsta positioner kan ha det svårt att samla tillräckligt många kryss för att överträffa de svenskfödda på närliggande listplaceringar.

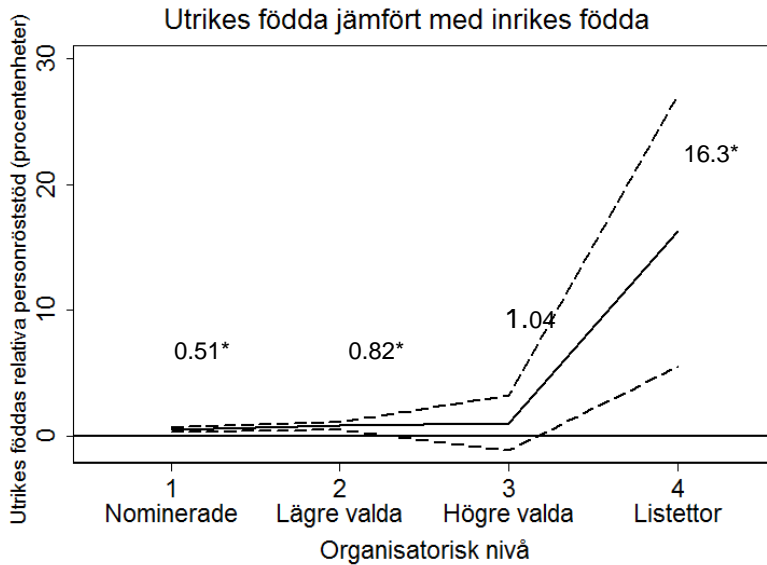
I figur 4.3 jämför vi den genomsnittliga andelen personröster för utrikes- och svenskfödda beroende på deras placering på sitt partis valsedel. Valsedlarna delas in i fyra kategorier, nominerade som inte blev valda, de två nedre tredjedelarna av de valda, den övre tredjedelen av de valda, och listettorna. Den heldragna linjen visar det skattade värdet för den genomsnittliga skillnaden i andelen kryss mellan utrikes- och svenskfödda politiker inom samma kategori av listplaceringar. Ett värde på 0.5 innebär exempelvis att utrikes födda har i genomsnitt 0.5 procentenheters fler personkryss. De två streckade linjerna på respektive sida om den heldragna linjen visar gränsvärdena ett 95-procentigt konfidensintervall kring denna skattade differens. Om konfidensintervallet överlappar den horisontella nollinjen innebär det att skillnaden i andelen röster inte är statistiskt säkerställd på fem procents signifikansnivå.

De regressioner som ligger till grund för figur 10 innefattar två viktiga typer av kontrollvariabler. Först och främst kontrollerar vi för listrank (en indikatorvariabel för varje enskild placering). Det innebär att vi tar hänsyn till att svenskfödda och utrikes födda kan ha olika placering inom respektive kategori. Vi inkluderar också "partigruppsfixa effekter" (en indikatorvariabel för varje kommunalt parti och i varje val), vilket tar hänsyn till att utrikes födda utgör en större andel av politikerna i vissa partier och kommuner.

⁴³ exempelvis SOU 2007:68.

⁴⁴ Folke m.fl. i tryck.

Figur 4.3 Genomsnittlig andel av kommunala partiers totala antal personröster för utrikes födda (utanför Norden) och inrikes födda för fyra kategorier av placeringar på valsedeln.



Våra resultat visar att utrikes födda får en större andel av sitt partis personröster och att denna positiva differens återfinns inom alla fyra kategorier av listplaceringar. Både på lägre och på högre nivåer är de utrikes födda mer framgångsrika än inrikes födda i personvalet. Detta innebär att fördelningen av personröster inte är någon sannolik förklaring till varför utrikes födda nått toppen i lägre utsträckning. Snarare är det så att denna grupp är underrepresenterade på de högre positionerna *trots* att de har ett större stöd i personvalet än sina svenskfödda partikamrater.

4.2 Personer med utländsk bakgrund och nordiska invandrare

Vi analyserar den vertikala ojämlikheten för ytterligare tre grupper: 1) politiker med minst en förälder född utanför Norden, 2) politiker födda i ett nordiskt land och 3) politiker med minst en

förälder född i ett nordiskt land. Analysen visar tämligen annorlunda resultat för dessa grupper.

För personer med föräldrar från icke-nordiska länder är den vertikala ojämlikheten ungefär hälften så omfattande som ojämlikheten för utrikes födda från dessa länder. Den estimerade skillnaden i att ha nått nivån av att vara vald är liten, och de något större estimaten för de högre nivåerna inte statistiskt skilda från noll.⁴⁵ För utrikes födda från de nordiska länderna hittar vi en statistiskt säkerställd ojämlikhet i sannolikheten att ha nått var och en av de tre högre nivåerna (vald, nämndordförande och KSO). Storleken på nackdelarna är dock mindre än för de utrikes födda från icke-nordiska länder. Den genomsnittliga nordiska invandraren har 26 procent lägre odds att bli vald till kommunfullmäktige relativt att vara nominerad, 41 procent lägre odds att ha nått positionen som nämndordförande och 59 procent lägre odds att ha blivit KSO.

För personer med åtminstone en förälder född i ett nordiskt land (förutom Sverige, naturligtvis) finner vi ingen evidens för vertikal ojämlikhet.

4.3 Könkvotering och utrikes föddas representation⁴⁶

Ett argument som ibland anförs av kritikerna till könkvotering är att reformen ger företräde för vissa minoriteter på bekostnad av andra. Om kvinnor ges förtur kommer det att gynna just kvinnorna, medan utrikes födda får det svårare att ta sig fram.⁴⁷ En möjlig förklaring till utrikes föddas underrepresentation skulle därmed kunna vara att kvotering kan ha minskat antalet tillgängliga positioner. En enkel jämförelse av utrikes föddas representation mellan partierna ger inte stöd för denna hypotes. I de partier som genomfört könkvotering är representation högre på alla nivåer än i

⁴⁵ För personer födda i andra nordiska länder ser vi en nackdel som är ungefär hälften så stor som för icke nordiska invandrare, medan personer med föräldrar födda i nordiska länder inte har någon uppmätt nackdel.

⁴⁶ För en utförlig beskrivning hänvisas läsaren till Folke, Freidenvall och Rickne (i tryck) *Gender Quotas and Ethnic Minority Representation: A Longitudinal Mixed Methods Study of Intra-Party Spillover, Politics and Gender*.

⁴⁷ Hughes 2011.

de partier som inte genomfört könskvotering. Här har både utrikes födda från Norden och utanför Norden räknats med.

Frågan kan studeras på ett mer omsorgsfullt sätt genom att undersöka effekten av socialdemokraternas införande av varvade listor. Om kvoteringen ledde till en undanträngning av utrikes födda från partiets mandat ska vi se en minskad andel utrikes födda bland ledamöterna i de lokala partigrupper som var tvungna att öka andelen kvinnor mest dramatiskt. Resultaten visar att så inte var fallet. Andelen utrikes födda varierar inte med storleken på kvoteringen, vilket innebär att kvoteringen varken förorsakade en förbättring eller försämring av utrikes föddas politiska representation. En viss trend syns visserligen i könsfördelningen bland de utrikes födda. På de platser där kvoteringen hade en relativt liten inverkan på könsfördelningen (eftersom representationen redan var relativt jämställd) är andelarna invandarmän och -kvinnor snarlika. Där kvoteringen hade en större inverkan syns däremot att invandrarkvinnor går om invandarmän när kvoteringen infördes i valet 1994 och sedan ligger konstant högre i de efterkommande valen.

Resultatet att kvoteringen för kvinnor kan ha gynnat utrikes födda kvinnor mer än utrikes födda män har en stark parallell i tidigare studier som undersöker hur politiska partier svarar på uppfattade (eller strikta) krav på att kombinera jämställdhet och etnisk representation på sina valsedlar. Om en viss social grupp har ett relativt stort inflytande över valsedelns sammansättning kan denna grupp maximera sin egen andel av mandaten genom att besätta andra platser med personer som faller inom ett flertal underrepresenterade kategorier på en och samma gång. Med andra ord kan det bli fler platser till svenskfödda medelålders män, samtidigt som listan som helhet uppfattas som mer representativ, om de kvinnor som står på listan samtidigt fyller "kvoten" för utrikes födda. Sådana resonemang har rapporterats från partier i länder med valsystem som liknar det svenska och där könskvotering införts, så som Belgien och Norge.⁴⁸ Om partierna tillämpar denna strategi får det naturligtvis negativa konsekvenser för utrikes födda män.

⁴⁸ Celis m.fl. 2014, Bråten 2013, se också Tan 2014.

5 Slutsatser

Vår forskning visar att det finns en stark vertikal ojämlikhet både för kvinnor och utrikes födda. Även om båda grupperna är relativt välrepresenterade på de lägsta nivåerna i den kommunala politiska hierarkin, så minskar deras andelar ju högre upp vi kommer i hierarkin. Den genomsnittliga kvinnan eller utrikes födda har till exempel knappt hälften så stor sannolikhet att vara ordförande för kommunstyrelsen som en inrikes född man.

Vår forskning visar att könsskillnader i sannolikheten att hoppa av sina kommunpolitiska uppdrag bara kan förklara en mindre del av kvinnors frånvaro från de högre positionerna. För ett givet antal perioder som folkvald på kommunnivån, och för givna kvalifikationer, är kvinnorna mindre sannolika att utnämnas till de tyngre uppdragen. Att jämna ut skillnader i avhopp är således viktigt, men för att nå vertikal jämlikhet är det viktigt att skapa förståelse för varför kvinnorna som inte hoppat av missgynnas i så hög grad i förhållande till männen.

Könskvotering har visat sig vara en effektiv åtgärd för att öka andelen valda kvinnor. Vår forskning visar kvotering ger en ökad sannolikhet för att partgrupper leds av kvinnor. Den visar också att kvotering kan ge ett inflöde av kvinnor med högre kvalifikationer, utan att för den delen tränga undan andra politiska minoriteter så som utrikes födda.

Vår forskning, som sammanfattas i sektionen om familjen och den politiska karriären, visar att det inte bara finns viktiga skillnader i mäns och kvinnors möjligheter att nå toppen, utan också att följderna av att nå toppen kan bli olika. Till exempel kan vi se att kvinnor med barn under 18 år som är ordförande för kommunstyrelsen har en mer än dubbelt så hög risk för skilsmässa som män med barn under 18 år på samma position. En viktig

förklaring till detta är att kvinnors familjesituationer gör det svårare för dem än för män att kombinera den politiska karriären med familjeliv och äktenskap.

I sektionen om den vertikala ojämlikheten för utrikes födda visar vi att det råder en markant vertikal ojämlikhet för utrikes födda från icke-nordiska länder, medan situationen ser något bättre ut för utrikes födda från andra nordiska länder. För personer med en eller två utrikes födda föräldrar tyder resultaten på mindre nackdelar i den politiska karriären och vi hittar ingen statistisk nackdel för dem med föräldrar från nordiska länder. För gruppen som ligger längst efter svenskfödda vad gäller representation, de utrikes födda från icke-nordiska länder, finner vi att deras underrepresentation på tunga förtroendeuppdrag är lika markant i kommuner med små som med större andelar utrikes födda i befolkningen. Vi kan inte heller förklara underrepresentationen med ett svagt väljarstöd: stödet är i genomsnitt större än för svenskfödda, både på lägre och högre politiska positioner. Vidare finner vi ingen evidens för att kortare erfarenhet, utbildning, eller brist på nätverk i politiken i form av släktingar som tidigare varit kommunpolitiker, kan förklara ojämlikheten.

Referenser

- Baxter, Janeen, och Erik Olin Wright. 2000. The Glass Ceiling Hypothesis: A Comparative Study of the United States, Sweden, and Australia. *Gender and Society* 14 (2): 275–94.
- Becker, Gary S. 1957. *The Economics of Discrimination*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bergh, Johannes, and Tor Bjørklund. 2011. The Revival of Group Voting: Explaining the Voting Preferences of Immigrants in Norway. *Political Studies* 59 (2):308–27.
- Bertrand, M., Kamenica, E. och J. Pan. 2015. Gender Identity and Relative Income within Households, *The Quarterly Journal of Economics*. 130 (2):571-614
- Besley, Timothy, Olle Folke, Torsten Persson och Johanna Rickne. 2013. Forced to succeed? Quotas, competition and candidate characteristics. *IFN Working paper* N 985.
- Besley, Timothy, och Marta Reynal-Querol. 2011. Do democracies select more educated leaders?. *American political science review* 105(3): 552-566.
- Bird, Karen, Thomas Saalfeld, och Andreas Wüst, red. 2011. *The Political Representation of Immigrants and Minorities: Voters, Parties and Parliaments in Liberal Democracies*. New York: Routledge.
- Black, Sandra och Philip Strahan. 2001. The division of spoils: Rent sharing and discrimination in a regulated industry. *American Economic Review* 91(4): 814-831
- Blomqvist, Paula. 2005. *Närvarons politik och det mångkulturella Sverige. Om att ta plats i demokratin*. Doktorsavhandling Göteborgs Universitet

- Borevi, Karin and Per Strömblad, Per (red.), 2004. *Kategorisering och integration: Om föreställda identiteter i politik, forskning, media och vardag: rapport från Integrationspolitiska maktutredningen*) Stockholm: Fritzes offentliga publikationer
- Bråten, B. 2013. *Folkestyrets innvandrere. Integrering i norske kommuner*. Oslo: Institutt for statsvitenskap (ISV).
- Bäck, Henry. 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Stockholm: Liber.
- Bäck, Henry och Maritta Soinen. 1996. *Invandrarna, demokratin och samhället. Om invandrarnas politiska deltagande i dagens Sverige* Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet.
- Celis, K., Erzeel, S., Mügge, L. och A. Damstra. 2014. "Quotas and Intersectionality: Ethnicity and gender in candidate selection. *International Political Science Review*, 35 (55): 55–66.
- Cotter, David A., Joan M. Hermsen, Seth Ovidia, och Reeva Vanneman. 2001.. *Social Forces* 80 (2): 655–81. *The Glass Ceiling Effect*
- Dahlerup, Drude, och Lenita Freidenvall. 2010 Judging gender quotas: predictions and results. *Policy & Politics* 38(3): 407–425.
- Dahlstedt, Magnus. 2002. Den mångfaldiga representationen: Det monokulturella partilivet i kritisk belysning: 152-171. in Lindberg, Ingemar, and M. Dahlstedt. i: Lindberg, I & Dahlstedt, M (red) *Det slutna folkhemmet. Om etniska klyftor och blågul självbild*. Stockholm: Agora
- Dancygier, Rafaela. 2014. Electoral Rules or Electoral Leverage? Explaining Muslim Representation in England. *World Politics* 66(2): 229-263.
- Dancygier, Rafaela, Oskar Lindgren, Sven Oskarsson, and Kåre Vernby. i tryck, Why are Immigrants Underrepresented in Politics? Evidence from Sweden. *American Political Science Review*.
- Folke, Olle och Rickne, Johanna. i tryck (a). *The Glass Ceiling in Politics: Formalization and Empirical Tests*. Comparative Political Studies
- Folke, Olle och Johanna Rickne. i tryck (b). Electoral competition and gender differences in political careers. *Quarterly Journal of Political Science*.

- Folke, Olle, Torsten Persson och Johanna Rickne. i tryck. *The Primary Effect: Preference Votes and Political Promotions*. American Political Science Review
- Folke, Olle, Freidenvall, Lenita, och Johanna Rickne. i tryck. *Gender Quotas and Ethnic Minority Representation: Swedish Evidence from a Longitudinal Mixed Methods Study*. Gender & Politics
- Franceschet, Susan, och Jennifer M. Piscopo. 2012. Gender and political backgrounds in Argentina. In Dahlerup, Drude (red) *The Impact of Gender Quotas*, 43–56.
- Galasso, Vincenzo och Tommaso Nannicini. 2011. Competing on good politicians. *American Political Science Review*, 105, 79–99.
- Goldin, Claudia. 2014. A Grand Gender Convergence: Its Last Chapter. *American Economic Review*. 104(4):1091–1119.
- Holman, Mirya R. och Monica C. Schneider. 2014. *Experimental Investigations of the Gendered Political Ambition Gap*. American Political Science Association Annual Meeting, Washington, DC.
- Hughes, Melanie. 2011. “Intersectionality, Quotas, and Minority Women’s Political Representation Worldwide. *American Political Science Review*, 1–17.
- Jonsson, Leif. 2003. *Kommunstyrelseordförande: Kommunledare med politiskförankring*. Nora: Nya Doxa.
- Järnbert, Mikaela och Johan Wilén. 2013. *Folkevaldas villkor i kommunfullmäktige* Rapport från SCB.
- Kanthak, Kristin, och George A. Krause. 2012. *The Diversity Paradox: Political Parties, Legislatures, and the Organizational Foundations of Representation in America*. New York: Oxford University Press.
- Krook, Mona Lena. 2009. *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. New York: Oxford University Press.
- Makthandboken, S-kvinnor
(<http://www.socialdemokraterna.se/Webben-for-alla/S-kvinnor/S-kvinnor/Var-politik/Makthandboken/>)

- Molina, Irene and Paulina de los Reyes. 2002. *Kalla mörkeret natt! Kön, klass och ras/etnicitet i det postkoloniala Sverige*. i Mulinari, Diana, Molina, Irene och Paulina de los Reyes, (red.) *Maktens (o) lika förklädnader. Kön, klass & etnicitet i det postkoloniala Sverige*. Stockholm: Atlas.
- Nielsen, Peder. 2001. *På och av – om uppdragsvillighet, rekrytering och avbopp i den kommunala demokratin*. in Att vara med på riktigt. Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommittén. Bilaga till SOU 2001:48.
- Niklasson, Birgitta. 2005a. Enstaka öar av framgång-etnicitet och invandrarrepresentation i den politiska eliten. i Anita Göransson (red) *Makten och mångfalden: Eliter och etnicitet i Sverige*. Stockholm: Fritzes: 11–1.
- Niklasson, Birgitta. 2005b. *Contact Capital in Political Careers. Gender and Recruitment of Parliamentarians and Political Appointees*. doktorsavhandling
- Nilsson, Thomas. 2001. *Den lokalpolitiska karriären: En socialpsykologisk studie av 20 kommunalråd*. Växjö: Växjö Universitetspress
- Niven, David. 1998. *The Missing Majority: The Recruitment of Women as State Legislative Candidates*. Westport, CT: Praeger.
- Niven, David. 2010. *Party Elites and Women Candidates: The Shape of Bias, in Women, gender and politics: A reader*. Krook, Mona, Lena. (red), Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pippa (redaktör). 1997. *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Brien, Diana Z., och Johanna Rickne, i tryck. "Gender Quotas and Women's Political Leadership. *American Political Science Review*.
- Palmieri, Sonia. 2011. *Gender-sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practices*. Inter-Parliamentary Union Report No. 65.
- SOU 1975:41 *Utredningen om den kommunala demokratin*. Stockholm. Fritzes.
- SOU 2007:68. *Ett decennium med personval – Erfarenheter och utfall*. Stockholm

- Rickne, Johanna. 2014. Könskvotering och kvinnors karriärer: En jämförelse av svenska politiska partier. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, Nr. 2.
- Tan, Netina. 2014. "Ethnic quotas and unintended effects on women's political representation in Singapore. *International Political Science Review*, 35 (55): 55–66
- Wide, Jessika, 2015. *Social representativitet i den lokala demokratin – Partierna som politikens grindvakter?* Underlagsrapport till 2014 års Demokratiutredning.

Del II: Media, det civila samhället och professionella påverkansaktörer

Demokratin och det förändrade medielandskapet

Mot ökade kunskapsklyftor och deltagandeklyftor?

Jesper Strömbäck

Innehåll

1	Inledning	207
2	Medielandskap i förändring.....	210
3	Mediernas betydelse som källa till information om politik och samhälle.....	213
4	Att förklara medieanvändning – och förstå dess konsekvenser.....	215
5	Mediekonsumtion i förändring.....	220
6	Mediekonsumtion, politiska kunskaper och politiskt deltagande	228
6.1	Politiskt deltagande	234
6.2	Politiska kunskaper	236
6.3	Samband mellan medieanvändning och politiskt deltagande	238
6.4	Samband mellan medieanvändning och politiska kunskaper	240
7	Sammanfattning och slutsatser	245
	Referenser.....	250

1 Inledning

I moderna demokratier spelar medierna en avgörande roll. Det bottnar i att medierna – i synnerhet nyhetsmedierna – utgör människors viktigaste källa till information om politik och samhälle.¹ Modern politik är i allt väsentligt *medierad*, det vill säga den utspelar sig i och via medier. Det gör att både medborgarna och de politiska aktörerna är beroende av medierna. Medborgarna är beroende av medierna för information om allt sådant som ligger bortom deras egen vardag, vilket gäller det mesta som rör dagsaktuella frågor samt politik och samhälle. Även politiska aktörer är beroende av medierna för att få information om aktuella frågor, men också för att nå ut till bredare grupper i samhället.

Genom sin centrala ställning som informationskälla, arena för offentlig debatt och länk mellan olika grupper i samhället genomsyrar medierna de demokratiska och politiska processerna i samhället. Samtidigt har medierna över tid blivit allt mer oberoende av politiska institutioner och aktörer. Deras självständiga inflytande har därmed ökat. Den moderna demokratin är därför inte bara medierad. Den är också *medialiserad*, det vill säga genomsyrad, anpassad till och påverkad av medierna och deras självständiga inflytande.² Forskning visar också att medierna kan utöva avsevärd makt bl.a. över vilka frågor människor tycker är viktiga och över hur människor uppfattar olika aspekter av verkligheten.³ I praktiken blir mediernas bilder av verkligheten ofta verkligare än verkligheten, eftersom det är mediernas bilder av verkligheten som människor har tillgång till.

¹ Strömbäck & Shehata, 2013; Shehata & Strömbäck, 2014.

² Asp, 1986; Esser & Strömbäck, 2014; Kriesi et al., 2013.

³ Arendt & Matthes, 2014; Maurer, 2014; Strömbäck, 2014.

Det går därför inte att förstå demokratin och dess sätt att fungera utan att ta hänsyn till medierna och samspelet mellan politik, medier och medborgare. Både direkt och indirekt genomsyrar och påverkar medierna demokratin och dess kvalitet.

Vad gäller demokratinns kvalitet finns det tre kriterier som är centrala och ofta lyfts fram inom demokratiteorin: *politisk jämlikhet*, *effektivt deltagande* och *upplyst förståelse*.⁴ Den mest grundläggande är principen om politisk jämlikhet. Ytterst bygger demokratin på tron om alla människors lika värde, och det är utifrån principen om alla människors lika värde som de demokratiska fri- och rättigheterna har formulerats.

För att demokratin ska fungera krävs det också att människor har möjlighet och är villiga att på olika sätt delta i de politiska processerna. Effektivt deltagande handlar därför om att medborgarna måste ha jämlika och effektiva möjligheter att påverka politiken, men också om att tillräckligt många måste vara villiga att delta politiskt. För att deltagandet ska vara meningsfullt och för att människor ska kunna ta ställning i samhällsfrågor och till de politiska alternativen krävs det samtidigt att de är informerade.⁵ Upplyst förståelse handlar därmed om att medborgarna måste ha jämlika och effektiva möjligheter att informera sig om politik och samhälle. Samtidigt ställer den upplysta förståelsen också krav på att medborgarna själva införskaffar sig den information de behöver.

De tre demokratikriterierna politisk jämlikhet, effektivt deltagande och upplyst förståelse behöver ses tillsammans. Ju mer demokratin präglas av att medborgarna har goda kunskaper om politik och samhälle och deltar i de demokratiska processerna, desto bättre. Inte minst är det viktigt att människor är informerade. För att citera Michael Delli Carpini och Scott Keeter, "Political information is to democratic politics what money is to economics: it is the currency of citizenship".⁶ Samtidigt är det viktigt att det inte finns allt för stora kunskaps- eller deltagandeklyftor mellan olika grupper. Stora kunskaps- eller deltagandeklyftor skulle inte bara strida mot principen om politisk jämlikhet. Det skulle också riskera att leda till att den politiska representationen snedvrids, till

⁴ Dahl, 1998, 2006; Petersson et al., 1998; Rothstein et al., 1995.

⁵ Delli Carpini & Keeter, 1996; Milner, 2010.

⁶ Delli Carpini & Keeter, 1996, s. 8.

ett växande demokratiskt utanförskap och till minskad legitimitet för demokratin.⁷

Med tanke på att medierna utgör människors viktigaste källa till information om politik och samhälle i vid mening går det inte att förstå vare sig graden av effektivt deltagande och upplyst förståelse utan hänsyn till medierna och människors mediekonsumtion. Det innebär att förändringar av medielandskapen eller människors mediekonsumtion kan få betydande demokratiska konsekvenser. För att kunna analysera demokratin och dess utmaningar måste man därför analysera medielandskapens och mediekonsumtionens förändringar.

Mot den bakgrunden är syftet med den här rapporten att analysera de förändrade medielandskapen och hur de påverkar människors medieanvändning, samt vilken betydelse dessa förändringar har för människors politiska kunskaper och politiska deltagande.

För att undersöka nyhetskonsumtionens förändringar och vilka faktorer som kan förklara i vilken grad människor följer olika nyhetsmedier kommer jag att använda Nordicoms Mediebarometer och de nationella SOM-undersökningarna, vilka har genomförts årligen sedan 1979 respektive 1986. För att undersöka sambanden mellan människors medieanvändning och deras politiska deltagande och kunskaper kommer jag att använda mig av Demokratipanelen 2014, som är en panelundersökning som genomförts inom ramen för det pågående forskningsprojektet *De förändrade medielandskapen och demokratin*.⁸

⁷ Delli Carpini & Keeter, 1996; Oskarson, 2013; Schlozman et al., 2012.

⁸ Forskningsprojektet är finansierat av Axel och Margaret Ax:son Johnsons Stiftelse för allmännyttiga ändamål. Det som skiljer panelundersökningar från vanliga enkätundersökningar är att samma individer tillfrågas vid flera olika tillfällen, vilket bl.a. gör det möjligt att studera förändringar på individnivå. I Demokratipanelen 2014 ingick fyra panelvågor, men här kommer jag främst att använda mig av den fjärde vågen. Den genomfördes den 15-24 september 2014. Demokratipanelen genomfördes av Novus och består av ett representativt urval medborgare mellan 18-75 år. I den fjärde vågen deltog 2676 svarspersoner. Den ackumulerade svarsfrekvensen – andelen som deltog i samtliga fyra panelvågor – var 64%.

2 Medielandskap i förändring

Sedan mitten på 1980-talet har det svenska medielandskapet genomgått en revolutionerande förändring i flera faser. Vid mitten av 1980-talet hade public service fortfarande monopol på radio och tv och det fanns endast två rikstäckande tv-kanaler och tre radiokanaler. Dessutom var sändningstiden mycket begränsad, särskilt i tv. Först vid 16 eller 17-tiden började SVT:s båda kanaler att sända sitt ordinarie utbud och runt midnatt släcktes tv-rutorna. Den som dagtid eller nattetid ville titta på tv fick oftast nöja sig antingen med testrutan eller repriser. 1986/87 var den totala sändningstiden i SVT på årsbasis 5 224 timmar, vilket motsvarar 100 timmar per vecka och 14 timmar per dag.⁹ Ville man följa nyheterna kunde man välja mellan att läsa morgontidningen eller kvällstidningen på papper eller att vänta till nästa nyhetssändning i tv eller radio. I tv sändes nyheter endast under kvällstid. Runt 90 procent av svenskarna var regelbundna läsare av dagstidningar, medan runt 58 procent regelbundet såg på nyheterna i SVT. Medier var för de flesta liktydigt med radio, tv och tidningar.

Sedan dess har mycket hänt. Public service-monopolet har brutits och antalet tv-kanaler som har tillstånd att sända i marknätet har ökat från 2 till 57. Samtidigt har sändningstiden ökat dramatiskt. Idag sänds tv dygnet runt, och bara i SVT:s kanaler har sändningstiden ökat till 23 486 timmar, motsvarande 451 timmar per vecka och 64 timmar per dag.¹⁰ Samtidigt är radion sedan 1993 avreglerad och idag sänds kommersiell radio över hela landet.

Avregleringen av etermedierna är en revolutionerande förändring av det svenska medielandskapet under de senaste decennierna.

⁹ <http://statistikdatabas.publicservice.se>

¹⁰ Sveriges Television 2014, s. 8.

En annan revolutionerande förändring är tillkomsten och den ökade spridningen av internet och den fortgående digitaliseringen. Även om internets historia går tillbaka till 1960-talet var det under 1990-talet som utvecklingen tog fart. För varje år ökar den samlade informationsmängden. Idag beräknas det finnas flera miljarder hemsidor. I allt högre grad gäller maximen att allt som kan digitaliseras kommer att digitaliseras. I mitten på 1980-talet var det mycket ovanligt att människor hade egna datorer och internet existerade inte utanför mycket specialiserade kretsar. Idag har runt 90 procent av svenskarna tillgång till dator och internet i hemmet och närmare 60 procent har tillgång till bredband. På 1980-talet existerade knappt mobiltelefoner. Idag har nästan alla en mobiltelefon och över 60 procent en smartphone.¹¹ En tydlig illustration av den tekniska utvecklingen är att en iphone idag rymmer mer datorkraft än Apollo 11 när den gjorde den första månlandningen.¹²

Den samlade effekten av dessa förändringar är att den totala informationsmängden har ökat dramatiskt. Aldrig har utbudet av olika medier och medieplattformar varit lika stort. Aldrig har det samlade medieutbudet varit lika stort. Aldrig har människor haft lika goda möjligheter att ta del av medieutbudet genom olika medier när de vill, var de vill och på de sätt de vill.

Utifrån detta är det vanligt att karaktärisera nutida samhällen som informationssamhällen. Det är korrekt i den meningen att informationsmängden har ökat dramatiskt och att framställning, bearbetning och förädling av information har blivit en allt viktigare källa till produktivitet, ekonomisk tillväxt, kreativitet och skapande. Digitaliseringen och den ökade automatisering som följer av digitaliseringen har till och med beskrivits som en industriell revolution, lika viktig som mekaniseringen och ångkraften i slutet av 1800-talet (den första industriella revolutionen) och utvecklingen av förbränningsmotorer och elektricitet (den andra industriella revolutionen) i slutet av 1800-talet och början av 1900-talet.¹³ Viktigt ur det perspektivet är att vi bara är i början av den digitala revolutionen.

Samtidigt är talet om informationssamhället förledande av åtminstone två skäl. Det första handlar om att ordet information

¹¹ Bergström & Oscarsson, 2014, s. 27.

¹² Framtidskommissionen, 2013, s. 69.

¹³ Anderson, 2012; Brynjolfsson & McAfee, 2014; Castells, 2000.

lätt tolkas som att det handlar om sanningsenlig och korrekt information, men det är inte bara mängden korrekt information som har ökat. Även mängden desinformation – information som är falsk eller vilseledande, t.ex. genom att den är malplacerad, fragmenterad eller irrelevant i det sammanhang den används – har ökat.¹⁴ Mängden desinformation kan till och med ha ökat mer än mängden information, även om det är svårt att dra gränsen och att mäta mängden av information respektive desinformation.¹⁵

Det andra skälet är att mängden information i samhället inte säger särskilt mycket om vilka typer av information som finns tillgänglig eller om hur och av vilka grupper som olika typer av information används. Ur ett demokratiskt perspektiv är det framförallt information om politik och samhälle som är central. Den typen av information har ökat kraftigt, men det har också andra typer av information. Som andel av det totala utbudet av information kan mängden information om politik och samhälle till och med ha minskat. Att det finns mer information om politik och samhälle tillgänglig än någonsin betyder inte heller att den används i högre grad än förr. Med andra ord: mer information behöver inte betyda att människor blir mer informerade.

Mycket talar tvärtom för att människor i allmänhet inte är mer informerade om politik och samhälle nu än förr, trots stigande utbildningsnivåer och att den absoluta mängden information om samhälle och politik har ökat.¹⁶ För att förstå denna paradox är det centralt att förstå mediernas roll när det gäller människors kunskaper om politik och samhälle och vad som påverkar människors medieanvändning.

¹⁴ Nationalencyklopedins ordbok; Postman, 1987, s. 114.

¹⁵ Mohammed, 2012.

¹⁶ Delli Carpini & Keeter, 1996; Framtidskommissionen, 2013; Milner, 2010; Mohammed, 2012; Petersson et al., 1998.

3 Mediernas betydelse som källa till information om politik och samhälle

Samtidigt som information inte är liktydigt med kunskap är information en förutsättning för kunskap. När det gäller information om den politiska världen finns det i grund och botten tre vägar till information: egna erfarenheter, samtal med andra människor och medier.¹⁷ Beroende på vilken typ av politisk information det handlar om kan olika vägar till information vara olika viktiga. Om det t.ex. handlar om information om det svenska statsskicket är det något som människor kan lära sig i hemmet eller skolan och sedan bära med sig i vuxen ålder. I yngre åldrar är familjen, skolan och lärarna sålunda viktiga socialisationsagenter och källor till politisk information. Även samtal med andra människor kan vara en viktig källa till information, i den utsträckning som man diskuterar politik och samhälle med personer som är välinformerade om politik och samhälle. Egna erfarenheter väger alltid tungt, och via egna erfarenheter kan människor skaffa sig en bild av exempelvis hur den egna skolan fungerar. Däremot räcker egna erfarenheter inte långt när det gäller information om hur skolan *generellt* fungerar, och än mindre när det gäller information som handlar om *varför* skolan fungerar som den gör eller vilka förslag som finns för att förbättra den.

För att få information om allt sådant som ligger bortom den egna vardagen är människor beroende av medier för information. Det kan handla om böcker och sociala medier, men för de allra flesta har traditionella massmedier som tv, radio och tidningar – i

¹⁷ Asp, 1986; Mutz, 1998.

deras analoga eller digitala former – störst betydelse.¹⁸ Det främsta skälet är att det framför allt är nyhetsmedier som har organisationen och resurserna för att samla in, bearbeta och sprida information om aktuella skeenden, men också att människor av tradition vänder sig till olika nyhetsmedier för information om politik och samhälle. Över tid har digitala medier blivit viktigare, men de sajter som människor vänder sig till för information om politik och samhälle är i första hand digitala versioner av traditionella nyhetsmedier.¹⁹ De nyheter som delas och sprids via sociala medier kommer också i huvudsak från traditionella nyhetsmedier.

Det betyder att det bör finnas samband mellan människors medieanvändning, utbudet av politisk information i de breda nyhetsmedierna och människors kunskaper om politik och samhälle. Även om det finns många nyanser inom forskningen visar såväl nationella som komparativa studier att så är fallet, även om styrkan på sambandet varierar mellan studier och kan skilja sig beroende på bl.a. medietyp (exempelvis tv respektive tidningar), olika grupper av användare (exempelvis lågutbildade och högutbildade) och land. Det generella mönstret är att ju mer de breda nyhetsmedierna rapporterar om politik och samhälle och ju mer människor regelbundet tar del av de breda nyhetsmedierna, desto bättre är deras kunskaper om politik och samhälle.²⁰

Samtidigt pekar forskning på att det kraftigt ökade utbudet av olika typer av medier och medieinnehåll har bidragit till ökade skillnader mellan grupper när det gäller i vilken grad man följer olika nyhetsmedier.²¹ Det riskerar att leda till ökade kunskapsklyftor.²² För att förstå vad medielandskapets förändringar betyder för demokratin är det därför viktigt att förstå vad som påverkar människors medieanvändning.

¹⁸ Mutz & Young, 2011; Shehata & Strömbäck, 2014.

¹⁹ Mutz & Young, 2011; Purcell et al., 2010.

²⁰ Aalberg & Curran, 2012; Curran et al., 2009; Elenbaas et al., 2013; Eveland et al., 2005; Fraile & Iyengar, 2014; Iyengar et al., 2010; Jerit et al., 2006; Liu et al., 2013; Nir, 2012; Shehata, 2013.

²¹ Aalberg et al., 2013; Blekesaune et al., 2010; Kziasek et al., 2010; Prior, 2007; Strömbäck et al., 2013.

²² Se exempelvis Arendt & Matthes, 2014; Fraile, 2010; Fraile & Iyengar, 2014; Kwak, 1999; Nir, 2012; Prior, 2005; Shehata, 2013.

4 Att förklara medieanvändning – och förstå dess konsekvenser

Inom forskningen finns det ett flertal teorier för att försöka förstå och förklara människors medieanvändning. De flesta utgår från att människor är rationella och använder medier för att uppnå olika syften. En av de främsta teorierna är *användningsteorin (uses and gratifications)*. Utgångspunkten för användningsteorin är att människor har vissa behov och att de använder medier för att tillfredsställa dessa.²³ Det kan t.ex. handla om behov av information, avkoppling, underhållning eller att ha något att prata med andra om. Användningsteorin fokuserar därför på de sociala och psykologiska förklaringarna till vilka behov människor har, på vilka sätt människor använder sig av olika medier för att möta dessa, och i vilken grad som användningen av olika medier tillfredsställer dessa behov.

Samtidigt kan människor vara mer eller mindre aktiva som mediekonsumenter. En viktig distinktion är därför mellan *instrumentell* och *ritualiserad* medieanvändning.²⁴ Med instrumentell medieanvändning avses att människor aktivt väljer medier och medieinnehåll för att uppnå olika mål, medan ritualiserad medieanvändning syftar på att människor mer passivt använder medier och väljer olika typer av medieinnehåll av vana eller för att fördriva tid. Olika skäl till att ta del av olika medier och medieinnehåll kan leda till både likheter och olikheter i mediekonsumtionen. Vi kan t.ex. välja att se på Rapport därför att vi är intresserade av de viktigaste nyheterna under dagen (*instrumentell medieanvändning*), men också därför att vi har som vana att göra det eller därför att vi av

²³ Rubin, 2009; Ruggiero, 2000.

²⁴ Rubin, 2009.

vana ser på TV och ibland råkar hamna på Rapport (*ritualiserad medieanvändning*).

Ju mer människors medieanvändning präglas av att vara instrumentell och målinriktad, desto mer selektiva kan de förväntas vara. Här bör man skilja mellan *selektiv exponering* (vad man exponerar sig för), *selektiv uppmärksamhet* (vad man uppmärksammar av det som man exponerar sig för), *selektiv perception* (hur man uppmärksammar och tolkar den information man exponerar sig för och uppmärksammar) samt *selektiv hågkomst* (vad man kommer ihåg av den information som man har exponerat sig för).²⁵ I samtliga dessa selektivitetsprocesser har människors preferenser betydelse. Om man jämför någon som inte är politiskt intresserad med någon som är mycket intresserad är sannolikheten exempelvis större att den politiskt intresserade aktivt väljer att exponera sig för nyhetsmedier och uppmärksammar samt kommer ihåg just de nyheter som handlar om politik. Nyckelordet är sannolikhet: också de som inte är intresserade av politik kan mycket väl exponera sig nyhetsmedier, men det är mindre sannolikt, och i det fallet är valet mindre aktivt och instrumentellt.

Ett problem med många teorier som söker förklara människors medieanvändning är dock att de utgår från att människor är rationella och målinriktade, att de har fasta preferenser, och att de har förmåga att bedöma i vilken grad som användningen av olika typer av medier och medieinnehåll leder till måluppfyllelse.²⁶ Inget av detta kan tas för givet. Ett annat problem är att de flesta teorier på området fokuserar på den individuella analysnivån. Samtidigt ingår människor alltid i en kontext präglad av olika kulturella, sociala, politiska, ekonomiska och tekniska förhållanden. De val som görs, görs alltid inom ramen för den kontext som människor befinner sig i. Man kan därför aldrig förstå individerna och deras medieanvändning utan att ta hänsyn till den kontext och det medielandskap som de ingår i.²⁷ Strukturella och kontextuella förhållanden och institutioner genomsyrar människors vardag, inklusive deras preferenser och medieanvändning. Faktorer på makronivån samverkar alltid med faktorer på individnivån.

²⁵ Eagly & Chaiken, 1993.

²⁶ Webster, 2014.

²⁷ Aalberg & Curran, 2012; Iyengar et al., 2010; Jerit et al., 2006; Nir, 2012; Prior, 2007; Shehata & Strömbäck, 2011; Webster, 2014.

Den mest eleganta teorin för att förklara hur faktorer på individnivån samverkar med faktorer på makronivån och påverkar mänskligt beteende kallas OMA-modellen, vilket står för *Opportunities, Motivations* och *Abilities*.²⁸ Kärnan i OMA-modellen är att mänskligt beteende – exempelvis politiskt deltagande eller nyhetskonsumtion – beror på *kombinationen* av *möjligheter, motivationer* och *förmågor*. För att människor ska kunna agera på ett visst sätt förutsätts att det finns möjligheter att göra det. Att det finns möjligheter räcker dock inte, om människor inte också har motivationen och förmågan. Det innebär samtidigt att ju större möjligheterna för att agera på olika sätt är, desto större betydelse får människors motivationer och förmågor. Förändringar av möjligheter på makronivån leder till förändringar av vilken betydelse som motivationer och förmågor på individnivån har.

Ett exempel kan illustrera detta. Om vi går tillbaka till 1980-talet var medier liktydigt med massmedier och massmedier liktydigt med nyhetsmedier. De viktigaste medierna var dagspress, radio och tv, och samtliga dagstidningar, radiokanaler och tv-kanaler förmedlade nyheter. Det var därför svårt att ta del av massmedier utan att exponeras för nyheter. Eftersom det bara fanns två tv-kanaler såg många på nyheterna, inte nödvändigtvis för att de var intresserade av att se på tv-nyheterna, men därför att de var intresserade av att se på tv, och såg man på tv var det stor sannolikhet att man råkade se nyheterna. Nu finns dock alla möjligheter i världen för människor att se på tv utan att exponeras för nyheter. Är man intresserad av nöje kan man välja mellan olika underhållningsorienterade kanaler och är man intresserad av sport kan man ta del av olika sportkanaler. Det finns också alla möjligheter i världen att via nätet hitta sidor som handlar om just det man är intresserad av. Var och en kan forma sin egen mediediet.

Vad OMA-modellen förutsäger är att ju större valmöjligheterna är, desto mer selektiva måste människor vara, och ju mer selektiva människor måste vara, desto större betydelse får deras preferenser och förmågor. Det kan i sin tur förväntas leda till ökade skillnader mellan grupper när det gäller vilka medier och vilket medieutbud de tar del av och i vilken grad olika grupper tar del av nyhetsmedier

²⁸ Delli Carpini & Keeter, 1996; Luskin, 1990; Prior, 2007.

och följer nyheter om politik och samhälle.²⁹ För de som är intresserade av politik och samhälle har det aldrig varit lika enkelt som nu att ständigt hålla sig informerad och uppdaterad. För de som inte är intresserade av politik och samhälle har det omvänt aldrig varit lika enkelt som nu att undvika allt vad nyheter om politik och samhälle heter. Det kraftigt ökade medieutbudet och möjligheterna att välja var, när och hur man tar del av olika medier och medieutbud kan därför resultera i att det uppstår parallella paradis för olika grupper av människor beroende av vilka motivationer och intressen de har.

Formulerat annorlunda innebär förändringarna av medielandskapen att sannolikheten för *oavsiktlig exponering (incidental exposure)* för nyheter har minskat.³⁰ Givet mediernas betydelse som källa till information om politik och samhälle innebär det att sannolikheten för *oavsiktlig inläring (incidental learning)* också har minskat.³¹ Risken är att det leder till ökade kunskapsklyftor genom att de som är intresserade av politik och samhälle i allt högre grad följer nyheterna och lär sig av det, samtidigt som sannolikheten för oavsiktlig exponering och inläring minskar bland dem som inte är särskilt intresserade av politik och samhälle.

En annan konsekvens av de förändrade medielandskapen är att det har blivit enklare för människor att söka sig till information som bekräftar de verklighetsuppfattningar och åsikter som man redan har. Inte minst i USA finns det omfattande forskning kring detta, vilket hänger samman med att det där under en längre tid har funnits medier präglade av politiska agendor, exempelvis *Fox News*. På nätet har det samtidigt etablerat sig allt fler ”alternativa” medier som präglas av politiska agendor, också i länder som Sverige. Amerikansk forskning har också visat bl.a. att det finns tydliga tendenser att Demokrater och Republikaner använder olika medier, både när det gäller traditionella och nyare medier.³² Bland andra Cass Sunstein har därför varnat för en ”balkanisering” av offentligheten, där olika grupper lever i sina enklaver och där deras verklighetsuppfattningar och åsikter präglas av den självförstärkande

²⁹ Arceneaux & Johnson, 2013; Kziasek et al., 2010; Prior, 2007; Stroud, 2011; Strömbäck et al., 2013.

³⁰ Aalberg et al., 2013; Schoenbach & Lauf, 2002; Wonneberger et al., 2011.

³¹ Knoblock-Westerwick, 2014; Prior, 2007.

³² Arceneaux & Johnson, 2013; Iyengar & Hahn, 2009; Stroud, 2011.

och ensidiga information som förmedlas inom dessa.³³ Relevant i det sammanhanget är att människor har en tendens att föredra information som bekräftar de åsikter och verklighetsuppfattningar som man redan har, så kallad *confirmation bias*.³⁴ Det råder samtidigt olika uppfattningar om hur stark tendensen att söka sig till bekräftande information och att undvika utmanande information är.³⁵

Oavsett vilket leder förändringarna av medielandskapen till att människor måste vara mer selektiva när det gäller vilka medier och vilken typ av medieinnehåll de exponerar sig för, och ju mer selektiva människor tvingas vara, desto större betydelse får deras preferenser och förmågor. Samtidigt är människors preferenser inte nödvändigtvis statiska. De påverkas av bl.a. de vanor man format under uppväxten, av normer och värderingar hos de grupper man umgås med eller identifierar sig med liksom i samhället i stort, av hur viktiga aktuella skeenden upplevs vara, och de kan fluktuera från en dag till en annan beroende på humör och andra omständigheter. Även den mest politiskt intresserade kan ibland föredra en actionfilm framför Agenda, och även den mest politiskt ointresserade kan ibland fångas av nyhetsflödet. Preferenserna kan också vara mer eller mindre starka.

Ytterst är dock frågan om hur medielandskapens förändringar har påverkat människors medieanvändning, liksom sambanden mellan medieanvändning och politiska kunskaper och politiskt deltagande, en empirisk fråga. Därmed är det dags för de empiriska analyserna.

³³ Sunstein, 2007.

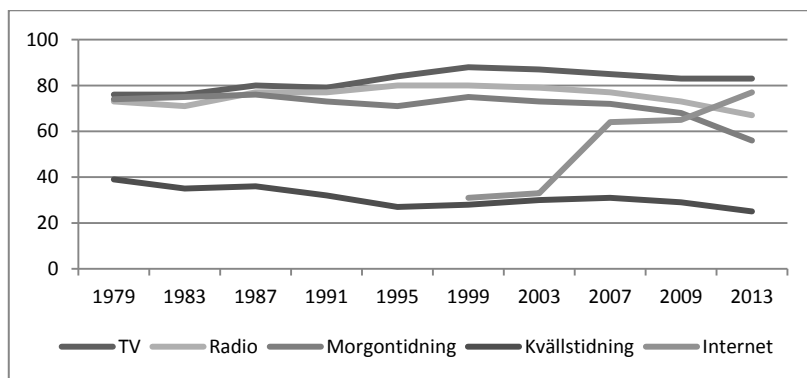
³⁴ Kahneman, 2011; Lodge & Taber, 2013.

³⁵ Arceneaux & Johnson, 2013; Stroud, 2011; Garrett, 2009.

5 Mediekonsumtion i förändring

Sedan 1980-talet har en rad nya medieteknologier tillkommit samtidigt som antalet medier och det totala medieutbudet har expanderat kraftigt. Trots det var svenskarnas användning av de främsta massmedierna på en övergripande nivå länge förhållandevis stabil. Det visar Nordicoms *Mediebarometer*, som mäter andelen av befolkningen som en genomsnittlig dag använder olika medier. 1979 såg exempelvis 76 procent på TV en genomsnittlig dag; 2013 var motsvarande andel 83 procent. De största förändringarna står morgontidningar och internet för. Sedan 1979 har andelen som en genomsnittlig dag läser en morgontidning sjunkit från 74 till 56 procent. Samtidigt har andelen som en genomsnittlig dag använder internet ökat från 31 till 77 procent mellan 1999 och 2013.

Figur 5.1. Svenskarnas medieanvändning 1979–2013.

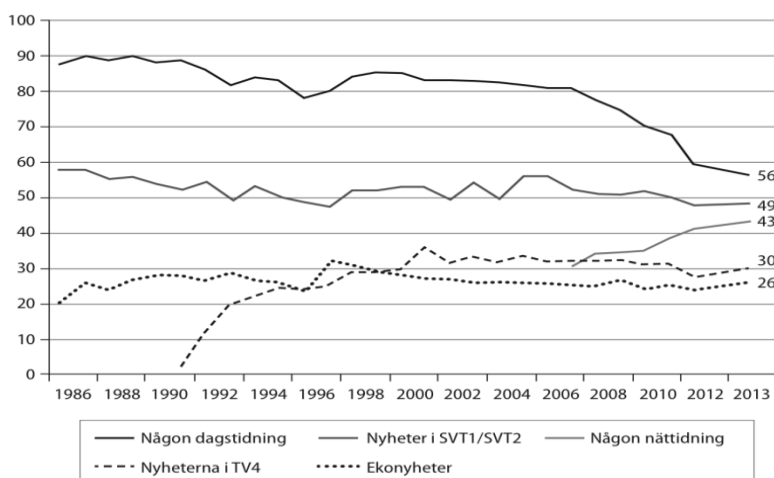


Källa: Mediebarometer 2013. Figuren visar andel av befolkningen 9-79 år som använder de olika medierna en genomsnittlig dag.

Att använda olika massmedier och att följa nyheterna är emellertid inte samma sak. Trenden att morgontidningar över tid tappar

medan internet blir allt viktigare är dock tydlig oavsett hur man mäter människors medieanvändning. I SOM-undersökningarna har människor sedan 1986 tillfrågats om sin nyhetsanvändning, och dessa visar att den regelbundna användningen av dagstidningar har minskat kraftigt samtidigt som användningen av nättidningar har ökat. Även nyheterna i TV och radio har tappat under de senaste 10–15 åren, men förändringarna är i dessa fall mindre. Det framkommer av Figur 5.2, som visar andelen regelbundna användare av olika nyhetsmedier mellan 1986 och 2013.

Figur 5.2. Regelbunden nyhetsanvändning 1986–2013 (procent).



Källa: Bergström & Oscarsson, 2014. Användningen avser minst 5 dagar i veckan för radio och tv-nyheter samt morgontidningar och minst tre dagar i veckan för kvällstidningar och nättidningar.

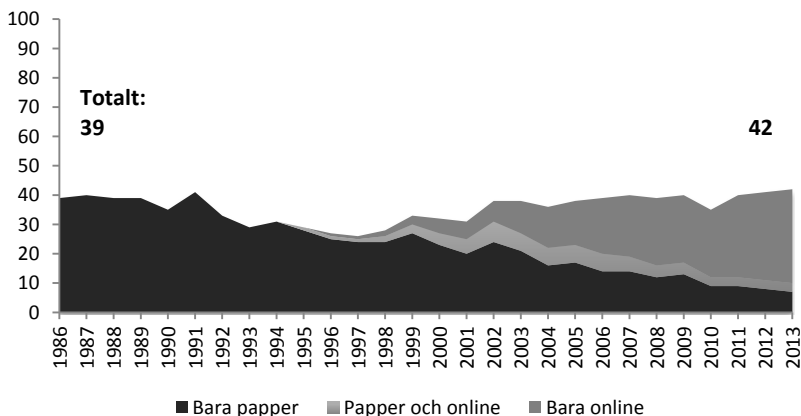
För mindre än tio år sedan läste över 80 procent fortfarande en dagstidning regelbundet, men nu är det bara cirka 56 procent som gör det. Det är en kraftig förändring på relativt kort tid. Samtidigt har andelen av befolkningen som regelbundet läser nättidningar ökat till 43 procent under samma tidsperiod. Det väcker frågan om förändringen framförallt handlar om minskad läsning av tidningar eller om att människor i allt högre grad läser nättidningar istället för de traditionella papperstidningarna.³⁶

³⁶ Jalakas & Wadbring, 2014, s. 163.

Svaret beror i hög grad på om det handlar om morgontidningar eller kvällstidningar. För morgontidningar har den regelbundna läsningen, inklusive både papper och online, minskat från 77 procent till 60 procent mellan 1986 och 2013, och de allra flesta – cirka 50 procent – läser fortfarande morgontidningar bara på papper. Andelen som läser morgontidningar online ökar över tid, men kompenserar inte för nedgången i läsningen av papperstidningarna.

Annorlunda förhåller det sig med kvällstidningarna, där läsningen på papper under perioden 1986-2013 sjönk från cirka 40 till cirka 5 procent. Samtidigt kompenserade den ökade läsningen online för det tappet, och den samlade regelbundna kvällstidningsläsningen är nu något större än på 1980-talet (se Figur 5.3).³⁷

Figur 5.3 Regelbunden läsning av kvällstidningar 1986–2013 (procent).



Källa: Jalakas & Wadbring, 2014. Användningen avser minst 3 dagar i veckan.

I allt högre grad är kvällstidningar något som bara läses digitalt. Under de senaste åren kan man också se en förskjutning av den digitala läsningen från datorer till mobiltelefoner. Mellan 2010 och 2013 ökade andelen av de regelbundna kvällstidningsläsarna som enbart läste via mobilen från 2 till 14 procent. Under samma period

³⁷ Jalakas & Wadbring, 2014; Färdigh & Westlund, 2014.

sjönk kvällstidningsläsningen via dator i samma grupp från 53 till 27 procent.³⁸

Ett sätt att tolka dessa resultat är i termer av ökad fragmentering. I allt mindre grad följer människor samma medier och medieutbud via samma plattformar: i allt högre grad följer människor olika medier och medieutbud via olika plattformar. Också när människor tar del av samma medier sker en ökad fragmentering när läsningen sker digitalt istället för på papper. När människor läser tidningar på papper exponeras alla för samma innehåll, medan läsningen digitalt styrs av vilka ämnen man är intresserad av men också av vilka nyheter som delas via sociala medier.³⁹ Läser man en tidning på papper exponeras man för tidningen som en helhet. Läser man en tidning digitalt exponeras man snarare för enskilda artiklar.

Det är därför viktigt att inte enbart titta på förändringar på den aggregerade nivån och att inte likställa användningen av nyhetsmedier på olika plattformar. Även om forskningen på området ännu är begränsad är det troligt att kunskapseffekterna av att följa medier via deras traditionella plattformar och digitalt skiljer sig åt.

Att utvecklingen kan tolkas i termer av ökad fragmentering styrks av forskning som visar att den individuella variationen i nyhetsanvändningen har ökat över tid.⁴⁰ Medan vissa grupper konsumerar nyhetsmedier i allt högre grad finns det andra som i högre grad än förr väljer bort nyhetsmedier. I spåren av det större medieutbudet har det under de senaste åren därför blivit vanligare att skilja mellan vad som kallas nyhetssökare (*news seekers*) och nyhetsundvikare (*news avoiders*). Definitionerna av nyhetssökare och nyhetsundvikare varierar något, men i grunden syftar nyhetssökare på dem som i de nya medielandskapen – präglade av allt större valmöjligheter – i hög grad väljer att använda sig av nyhetsmedier medan nyhetsundvikare syftar på dem som i hög grad väljer bort nyhetsmedier, oftast till förmån för mer underhållningsorienterade medier och medieutbud.⁴¹

³⁸ Färdigh & Westlund, 2014, s. 181.

³⁹ Boczkowski & Mitchelstein, 2013; Wadbring & Ödmark, 2014.

⁴⁰ Strömbäck et al., 2013.

⁴¹ Aalberg et al., 2013; Ksiazek et al., 2010; Prior, 2007; Strömbäck et al., 2013; Webster, 2014.

För svensk del har det gjorts en tidsjämförande studie av gruppen nyhetssökare och nyhetsundvikare, vilken jag gjorde tillsammans med Monika Djerf-Pierre och Adam Shehata. Baserad på SOM-mätningarna bygger den på ett summerat index över människors samlade nyhetsmediekonsumtion, vilket omfattar såväl radio som tv-nyheter och läsning av både morgontidningar och kvällstidningar antingen på papper eller online. Indexet sträcker sig från 0 till 27, där 0 står för att man inte använder några nyhetsmedier överhuvudtaget medan 27 står för att man i princip dagligen följer nyheterna i såväl radio som tv, morgontidningar och kvällstidningar. Nyhetssökare definierades som personer med ett indexvärde över 20, medan nyhetsundvikare definierades som personer med ett indexvärde under 9.⁴²

Den studien omfattade perioden 1986 till 2010, och visade att båda grupperna ökade i storlek över tid. Även om andelarna varierade något från år till år var trenden tydlig. Samma studie visade också att människors politiska intresse över tid blev viktigare för att förklara i vilken utsträckning som de följer nyhetsmedierna, även efter kontroll för bakgrundsvariabler som kön, ålder och utbildning. Den ökade betydelsen av politiskt intresse gällde för hela tidsperioden, men var särskilt markant under de sista fem år som ingick i studien.⁴³

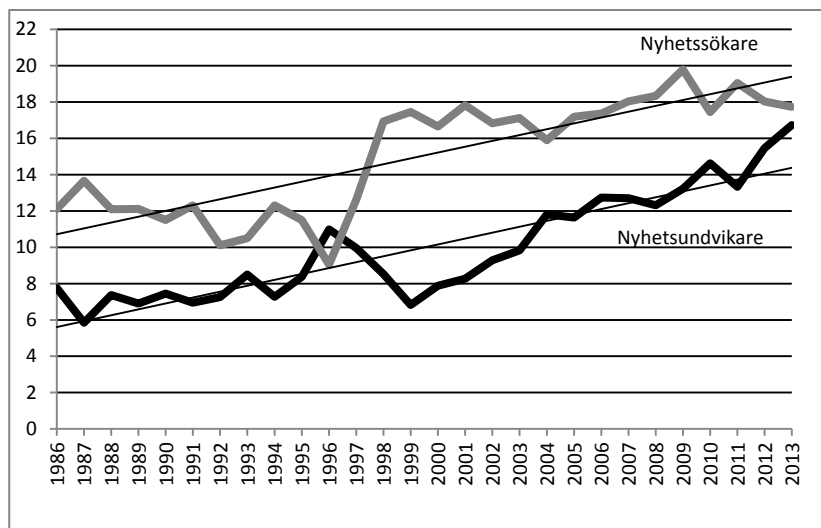
Sedan 2010 har förändringarna av medielandskapet fortsatt och en fråga är därför ifall andelarna nyhetssökare och nyhetsundvikare har fortsatt att öka sedan dess. För att undersöka detta har analysen gjorts om så att den omfattar hela tidsperioden 1986-2013. Resultatet redovisas i Figur 5.4. Medan kurvorna visar andelen nyhetssökare och nyhetsundvikare per år visar de raka linjerna vilken trenden är. Som framgår ökade andelen nyhetssökare mellan 1986 och 2013 från 12 till 18 procent, medan andelen nyhetsundvikare ökade från 8 till 17 procent. Jämförs detta med den tidigare studien tycks ökningen av andelen nyhetssökare ha avstannat medan andelen nyhetsundvikare fortsätter att öka. Trenden att andelen nyhetsundvikare ökar bekräftas också av studier som fokuserar på andelen icke-användare av olika medier. Mellan 1986 och 2011 ökade exempelvis andelen som mindre än en gång i veckan tar del

⁴² Strömbäck et al., 2013, s. 419-421.

⁴³ Strömbäck et al., 2013, s. 429-430.

av någon morgontidning från 10 till 27 procent. Dessutom visar forskning att personer som sällan eller aldrig läser morgontidning i hög grad väljer bort också andra traditionella nyhetsmedier.⁴⁴

Figur 5.4 Andelen nyhetssökare och nyhetsundvikare 1986–2013.



Källa: Uppdaterad version från Strömbäck, Djerf-Pierre & Shehata, 2013.

De faktorer som generellt har starkast samband med nyhetsundvikande är ålder och politiskt intresse, och framförallt när det gäller den minskade papperstidningsläsningen är ålder en central förklaring.⁴⁵ Unga väljer i allt högre grad bort papperstidningar. Samtidigt är det viktigt att poängtera att den ökade betydelsen av politiskt intresse för att förklara i vilken grad människor följer nyhetsmedier gäller också efter kontroll för ålder.

Ska man sammanfatta tyder denna och annan svensk och internationell forskning på att människors preferenser och intressen har fått allt större betydelse för i vilken utsträckning som man följer olika nyhetsmedier, samtidigt som andelen nyhetssökare och inte minst nyhetsundvikare ökar över tid.⁴⁶ Ur ett demokratiskt perspektiv är detta viktigt av flera skäl.

⁴⁴ Shehata & Wadbring, 2012, s. 376, 379.

⁴⁵ Strömbäck et al., 2013; Shehata & Wadbring, 2012.

⁴⁶ Strömbäck et al., 2013; Shehata, 2013; Shehata & Wadbring, 2012.

För det första ligger resultaten i linje med OMA-teorin, enligt vilken ökade möjligheter att välja leder till att människors preferenser får ökad betydelse. Förändringar på makronivån (expanderande medielandskap och ökade valmöjligheter) leder till att faktorer på mikronivån (preferenser och förmågor) får större betydelse för att förklara människors medieanvändning. Skälet till varför andelen nyhets sökare och nyhetsundvikare har ökat är inte att deras politiska intresse eller andra relevanta preferenser har förändrats: skälet är att deras politiska intresse och andra preferenser får större genomslag i ett medielandskap präglad av stora valmöjligheter än i ett medielandskap där valmöjligheterna är få.

För det andra talar mycket för att andelen nyhetsundvikare kommer att fortsätta öka. Det följer av att den grundläggande mekanismen handlar om att ökade valmöjligheter leder till att människors preferenser får ökad betydelse, men också av att yngre generationer inte socialiseras in i vanan att ta del av nyhetsmedier på samma sätt som tidigare generationer.⁴⁷ Om andelen nyhets sökare kommer att öka är mer osäkert, bland annat därför att det finns en gräns för hur mycket tid även de mest intresserade kan lägga på att följa olika nyhetsmedier.

För det tredje visar forskning att sambandet mellan konsumtion av nyhetsmedier och politiskt intresse är ömsesidigt. Politiskt intresse bidrar till ökad nyhetskonsumtion, men konsumtionen av olika nyhetsmedier kan också bidra till ökat politiskt intresse, även om den effekten är svagare och inte gäller alla medier.⁴⁸ För svensk del tyder forskning på att den positiva medieeffekten på politiskt intresse framförallt gäller nyheterna i public service.⁴⁹ Förenklat uttryckt kan konsumtionen av nyhetsmedier bidra till att stimulera människors politiska intresse, vilket bidrar till ökad nyhetskonsumtion. Det innebär samtidigt att sjunkande nyhetskonsumtion bland grupper som inte är särskilt politiskt intresserade minskar sannolikheten att deras politiska intresse ska stimuleras, vilket i sin tur ökar sannolikheten att de fortsätter att vara, eller blir, nyhetsundvikare. Det kan leda till att en negativ spiral uppstår.

För det fjärde visar tidigare forskning att det finns samband mellan konsumtion av nyhetsmedier och såväl politiska kunskaper

⁴⁷ Jalakas & Wadbring, 2014; Milner, 2010.

⁴⁸ Boulianne, 2009; Strömbäck & Shehata, 2010.

⁴⁹ Strömbäck & Shehata, 2010.

som politiskt deltagande.⁵⁰ En ökande andel nyhetsundvikare och ökade klyftor i nyhetskonsumtion riskerar därmed leda till åtminstone två, ur ett demokratiskt perspektiv negativa, effekter. Dels riskerar utvecklingen att leda till ökade kunskapsklyftor och ökade deltagandeklyftor. Dels riskerar den lägsta nivån på kunskaperna hos de som är mindre politiskt intresserade att sjunka över tid. Det följer av att sannolikheten för oavsiktlig inläring (*incidental learning*) minskar när sannolikheten för oavsiktlig exponering (*incidental exposure*) för nyhetsmedier minskar.

För att undersöka om dessa observationer stämmer krävs studier som både sträcker sig över tid och innehåller kunskapsfrågor. Den typen av studier finns det dock en brist på. Däremot möjliggör *Demokratipanelen 2014* för analyser av hur mediekonsumtion såg ut under supervalåret 2014 och för sambanden mellan mediekonsumtion, politiska kunskaper och politiskt deltagande.

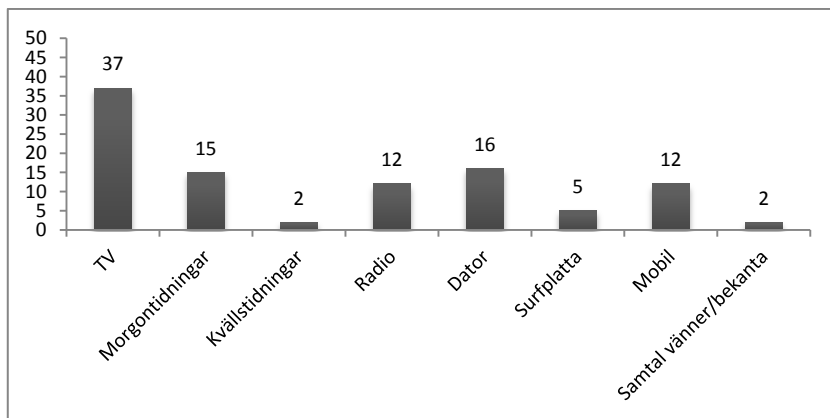
De följande empiriska analyserna består av två delar. Den första delen syftar till att beskriva svenskarnas mediekonsumtion, politiska kunskaper och politiska deltagande i samband med valrörelsen till riksdagen 2014. Den andra delen syftar till att analysera sambanden mellan mediekonsumtion, politiskt deltagande och politiska kunskaper.

⁵⁰ Aalberg & Curran, 2010; Delli Carpini & Keeter, 1996; Iyengar et al., 2009, 2010; Jerit et al., 2006; Ksiazek et al., 2010; Liu et al., 2013; Shehata, 2013.

6 Mediekonsumtion, politiska kunskaper och politiskt deltagande

Tidigare konstaterades det att nyhetsmedierna för de allra flesta utgör den viktigaste källan till information om politik och samhälle. Detta bekräftas när svenskarna får svara på frågan hur de huvudsakligen får information om vad som händer i svensk politik (Figur 6.1). I topp ligger tv, följt av dator och morgontidningar, medan blott två procent uppger att samtal med vänner och bekanta utgör den viktigaste informationskällan.

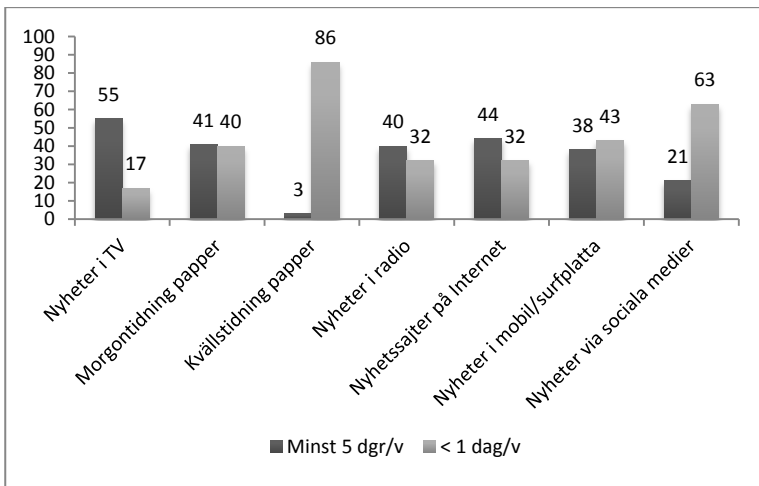
Figur 6.1 Huvudsaklig källa till information om svensk politik (%).



Källa: Våg 4 i Demokratipanelen 2014. Resultat viktade efter kön, ålder och län. Antal svar = 2 676. Procent avrundade till hela tal.

Jämför man resultaten med 2010 har tv och morgontidningar tappat, medan mobilen och surfplattan har tillkommit och blivit viktigare som informationskällor.⁵¹ Ett utmärkande drag för medietutvecklingen är samtidigt att människor följer nyheterna via olika plattformar. Nästan all politisk information härrör ytterst från olika nyhetsmedier, men man kan följa dem i deras traditionella eller digitala format eller via delningar på sociala medier. För att bedöma hur betydelsefulla olika plattformar är räcker det dock inte att studera andelen som regelbundet följer nyheterna via dem; det är även viktigt att studera andelen som aldrig gör det. Det framkommer av Figur 6.2, som visar andelarna som följer nyheterna om politik via olika plattformar minst fem dagar respektive mindre än en dag i veckan.

Figur 6.2 Nyhetskonsumention via olika plattformar (%).



Källa: Våg 4 i Demokratipanelen 2014. Resultat viktade efter kön, ålder och län. Antal svar = 2 676. Procent avrundade till hela tal.

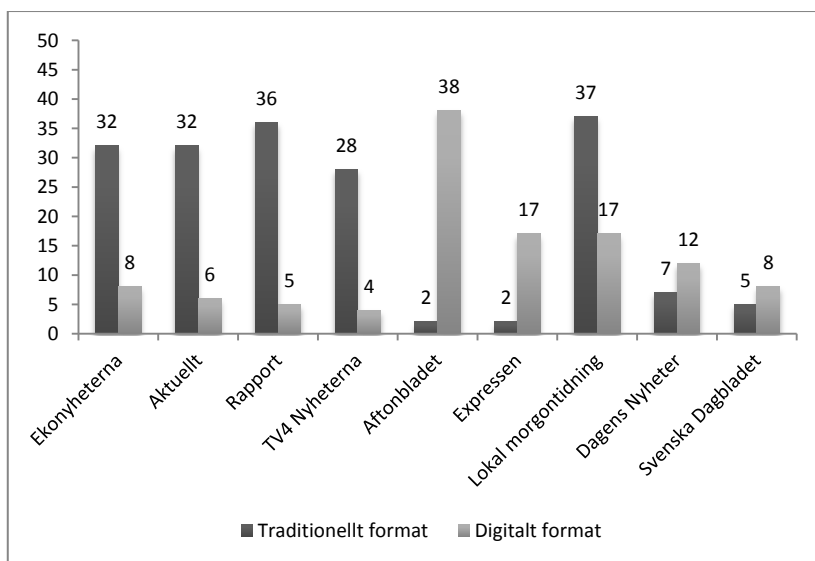
Resultaten visar åter att tv dominerar, både genom att det är en stor andel som regelbundet följer nyheterna om politik via tv och att det är en relativt liten andel som nästan aldrig gör det. Samtidigt som det jämfört med tidigare är fler som följer nyheterna om politik via mobil och surfplatta eller via sociala medier är det dock

⁵¹ Strömbäck & Shehata, 2013, s. 215.

många som nästan aldrig gör det. Inte minst är det en majoritet som nästan aldrig följer nyheterna om politik via sociala medier.

När det gäller läsning av kvällstidningar på papper är det tydligt att det är en mycket liten andel som regelbundet läser dem och en mycket stor andel som nästan aldrig gör det. Som framgått tidigare har kvällstidningarna dock varit mer framgångsrika än morgontidningar när det gäller läsning online. För att närmare undersöka hur viktiga de olika formaten är för de olika medierna innehöll *Demokratibarometern 2014* en fråga om hur ofta människor under *den senaste veckan* tagit del av de främsta nyhetsmedierna i deras traditionella format eller på internet eller i mobilen. Resultatet redovisas i figur 6.3.

Figur 6.3 Regelbunden nyhetsanvändning i olika format (procent).



Källa: Väg 4 i Demokratipanelen 2014. Resultat viktade efter kön, ålder och län. Antal svar = 2 676. Procent avrundade till hela tal. Digitalt format syftar på "på internet eller i mobilen". Med regelbunden nyhetsanvändning avses minst fem dagar i veckan.

Resultaten visar tydligt att för tv och radio-nyheterna, men också de lokala morgontidningarna, är de traditionella formaten klart viktigare än de digitala formaten. Omvänt är de digitala formaten mycket viktigare än papperstidningen för kvällstidningarna. För Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet är det mer jämnt.

Olika typer av mediekonsumtion hänger samtidigt samman. Det framkommer av en faktoranalys baserad på frågan om konsumtionen av de olika nyhetsmedierna i deras analoga eller digitala former. Mer specifikt urskiljer sig sex dimensioner, vilka tillsammans förklarar 67 procent av variansen (se tabell 6.1).

Den första dimensionen skulle kunna kallas *digitala etermedier* och omfattar att lyssna på Ekot och att se på Rapport, Aktuellt eller TV4 Nyheterna på internet eller via mobilen. Den andra dimensionen kan kallas *traditionella tv-nyheter* och omfattar att se på Rapport, Aktuellt och TV4 Nyheterna på tv. Den tredje dimensionen kan kallas *digitala kvällstidningar* och omfattar främst att läsa Aftonbladet och Expressen, men också den lokala morgontidningen, via internet eller mobilen. Den fjärde dimensionen omfattar att läsa de "nationella" morgontidningarna Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet, antingen på papper eller via internet och mobilen. Den skulle kunna kallas *nationella morgontidningar*. Den femte dimensionen skulle kunna kallas *traditionella kvällstidningar* och omfattar läsning av kvällstidningar på papper. Den sjätte dimensionen omfattar att lyssna på ekot på radion och att läsa den lokala morgontidningen på papper. Den är svårast att benämna, men skulle i brist på bättre kunna kallas *morgonnyheter*. Visserligen sänder Ekot nyheter över hela dagen, men även på morgonen då de flesta också läser morgontidningen på papper.

Tabell 6.1 Dimensioner i människors medieanvändning.

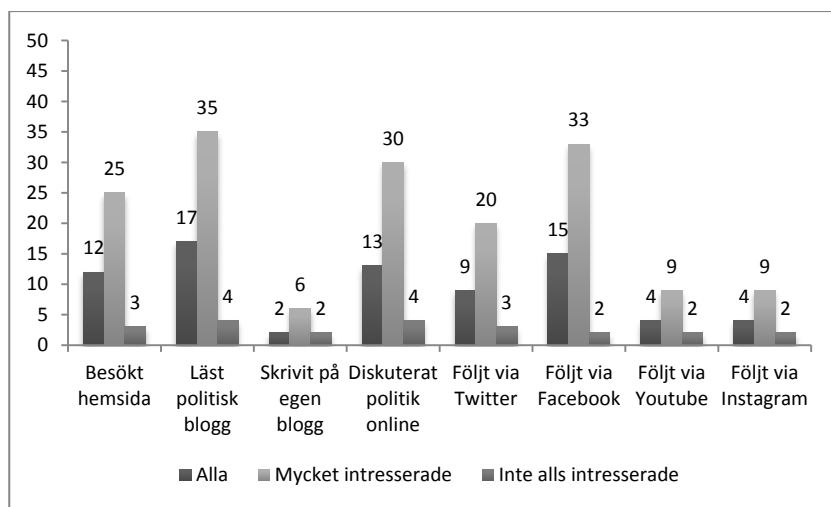
	<i>Digitala etermedier</i>	<i>Traditionella tv-nyheter</i>	<i>Digitala kvälls- tidningar</i>	<i>Nationella morgon- tidningar</i>	<i>Traditionella kvälls- tidningar</i>	<i>Morgon- nyheter</i>
Ekot – internet/mobil	.633					
Aktuellt – internet/mobil	.899					
Rapport – internet/mobil	.904					
TV4 Nyheter – internet/mobil	.809					
Aktuellt – TV		.853				
Rapport – TV		.848				
TV4 Nyheter – TV		.824				
Aftonbladet – internet/mobil			.792			
Expressen – internet/mobil			.774			
Lokaltidning – internet/mobil			.673			
DN – papper				.602		
DN – internet/mobil				.698		
SvD – papper				.645		
SvD – internet/mobil				.732		
Aftonbladet – papper					.803	
Expressen – papper					.797	
Ekot – radion						.806
Lokaltidning – papper						.640
Förklarad varians	22%	15%	9%	8%	7%	6%

Källa: Våg 4 i Demokratipanelen 2014. Oviktade resultat. N = 2 676. Faktoranalys enligt Kaiser's kriterium. Varimaxrotering. Endast resultat med faktorladdningar på minst 0.4 redovisas.

Samtidigt som traditionella nyhetsmedier utgör den viktigaste källan till information om politik och samhälle har internet skapat nya möjligheter för politiska och andra aktörer att kommunicera

direkt till människor och för medborgarna att söka information via politiska hemsidor och bloggar, att följa politiker och partier via sociala medier och att själva delta i den politiska debatten. Många har också lyft fram de digitala och de sociala mediernas, enligt dem, revolutionerande och demokratiserande potential. En central fråga är därför i vilken grad som svenskarna de facto använder sig av digitala medier för politiska syften. En annan viktig fråga är vilken betydelse som politiskt intresse har. Svaret ges av Figur 6.4. Den visar andelen i befolkningen i dess helhet, samt bland dem som är mycket eller inte alls intresserade av politik, som under den senaste månaden (vilket här omfattar valrörelsen under de sista veckorna före riksdagsvalet) minst någon gång i veckan använt digitala medier för politiska syften.

Figur 6.4 Användningen av digitala och sociala medier för politiska syften (procent).



Källa: Våg 4 i Demokratipanelen 2014. Resultat viktade efter kön, ålder och län. Antal svar = 2 676.

Resultaten är tydliga. För det första är det överlag relativt få som använder digitala medier för politiska syften. Den vanligaste aktiviteten är att läsa politiska bloggar. För det andra har det politiska intresset stor betydelse för att förklara i vilken grad som människor använder digitala medier för politiska syften. I allt väsentligt är det de politiskt intresserade – som även använder traditionella nyhetsmedier mer än de mindre politiskt intresserade

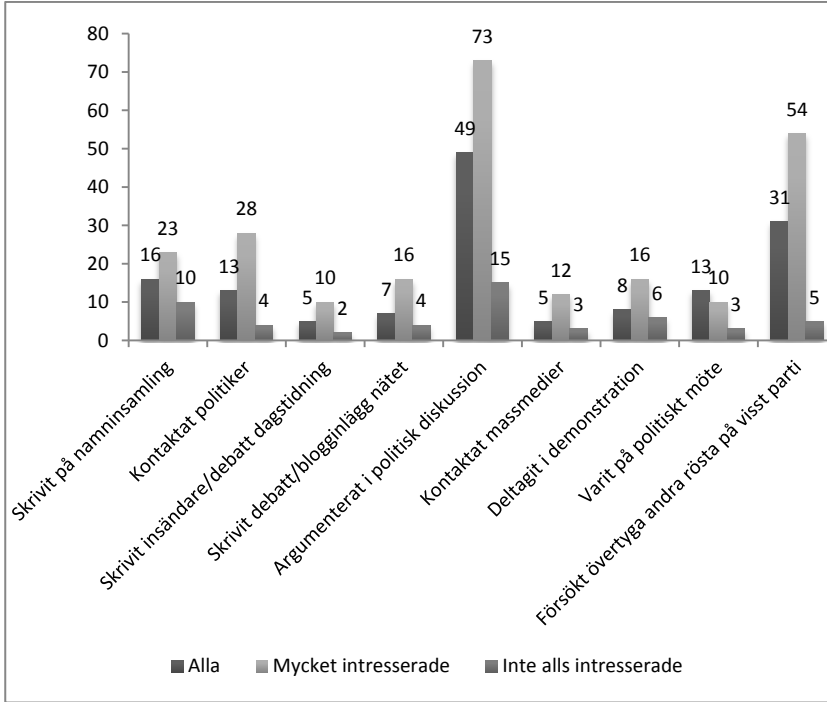
– som använder digitala medier för politiska syften. Det betyder, för det tredje, att användningen av digitala medier för politiska syften generellt sett inte kompenserar för ojämlikheter vad gäller i vilken utsträckning man följer nyhetsmedierna. Snarare förstärker digitala medier redan existerande ojämlikheter vilka bottnar i motivation och intresse.

6.1 Politiskt deltagande

Om vi vänder blicken mot det politiska deltagandet fick deltagarna i *Demokratipanelen* svara på om de någon gång under *den senaste månaden* deltagit i olika aktiviteter i syfte att påverka en samhällsfråga. Fokuserar man på den fjärde panelvågen, som omfattar den sista månaden före valet, visar figur 6.5 andelen bland befolkningen i dess helhet samt bland de mycket respektive inte alls politiskt intresserade som ägnade sig åt olika politiska aktiviteter.

Även om det inte finns några absoluta gränsvärden för vad som ska räknas som högt eller lågt deltagande kan det konstateras att det i de flesta fallen var färre än 15 procent som minst en gång under valrörelsen – den politiskt mest intensiva period som man kan tänka sig – ägnade sig åt någon av de politiska aktiviteterna. Undantagen utgörs av att argumentera för sina åsikter i en politisk diskussion och att försöka övertyga andra att rösta på ett visst parti, men det är också aktiviteter som är av ett annat – mer informellt och på många sätt mindre krävande – slag än de övriga politiska aktiviteterna.

Figur 6.5 Politiskt deltagande under valrörelsen 2014 (procent).



Källa: Våg 4 i Demokratipanelen 2014. Resultat viktade efter kön, ålder och län. Antal svar = 2 676.

Ett tydligt mönster är annars att politiskt intresse har stor betydelse: genomgående ägnar sig de mycket politiskt intresserade åt politiska aktiviteter i betydligt högre grad än de som inte är politiskt intresserade. Det kan låta självklart, men är i linje med OMA-modellen och understryker vikten av människors preferenser. Ett tredje konstaterande är att faktorer såsom kön, ålder, utbildning, inkomst och ställning på arbetsmarknaden överlag har mycket mindre betydelse för att förklara människors politiska deltagande än politiskt intresse. Av utrymmesskäl visas inte alla dessa resultat, men mönstret är genomgående.

6.2 Politiska kunskaper

Vid sidan av det politiska deltagandet är människors politiska kunskaper av stor demokratisk betydelse. Samtidigt som det finns en utbredd enighet om den demokratiska vikten av upplyst förståelse finns det en diskussion om vilken typ av kunskaper som är viktigast. I studier av människors politiska kunskaper är det vanligt att fokusera på kunskaper om politikens former och regelverk, t.ex. hur många partier som sitter i riksdagen.⁵² Den typen av kunskaper är viktiga, men upplyst förståelse innebär även kunskaper om politikens substans, om förhållanden i verkligheten och om aktuella skeenden. Ska man förstå mediernas betydelse är det också mer relevant att fokusera på kunskaper om aktuella frågor än på kunskaper som man lär sig i skolan.

För att undersöka människors politiska kunskaper och fånga den mångdimensionella naturen av politisk kunskap ingick det 18 kunskapsfrågor i *Demokratipanelens* fjärde våg. En del av dessa handlade om det politiska regelverket, andra om förhållanden i verkligheten, andra om nya förslag som lagts sedan den föregående panelvågen och ytterligare andra om vilka partier människor förknippar olika förslag med. I samtliga fall gavs fyra svarsalternativ plus vet ej. För att förhindra att folk sökte efter rätt svar fanns det en tidsgräns på 20 sekunder för varje fråga. I tabell 6.2 redovisas resultaten.

⁵² Delli Carpini & Keeter, 1996; Petersson et al., 1998.

Tabell 6.2 Kunskaper om politik september 2014 (procent)

	<i>Andel rätt</i>
a) Vilket organ stiftar Sveriges lagar?	75
b) Vilken politisk nivå har huvudansvar för skolan?	83
c) Vilken politisk nivå har huvudansvar för sjukvården?	92
Aktualitetskunskaper	
d) Hur hög är den svenska arbetslösheten?	79
e) Ungefär hur många nya jobb har skapats i Sverige sedan valet 2006?	40
f) Nyligen avslutade försvarsalliansen Nato sitt toppmöte i Wales. Vad beslutades under mötet?	32
g) I sitt sommartal för några veckor sedan lyfte statsminister Fredrik Reinfeldt en fråga som fick stor uppmärksamhet i debatten. Vad handlade frågan om?	62
h) I sitt gemensamma valmanifest presenterade allianspartierna olika mål för sin politik under nästa mandatperiod. Vilket av följande mål fanns med i manifestet?	10
i) Vilket av följande förslag fanns med i Socialdemokraternas valmanifest?	40
j) Nyligen blev det klart vilket ansvarsområde EU-kommissionär Cecilia Malmström har fått inom EU-kommissionen. Vilket blev hennes nya ansvarsområde?	38
Partikunskaper	
k) Vilket parti förknippar du med förslaget att stoppa vinster i välfärden?	83
l) Vilket parti förknippar du med förslaget att införa 90-dagars garanti för unga arbetslösa?	75
m) Vilket parti förknippar du med förslaget att införa en helt individuell föräldraförsäkring?	29
n) Vilket parti förknippar du med förslaget att förstatliga sjukvården?	32
o) Vilket parti förknippar du med förslaget att Sverige blir medlem i Nato?	58
p) Vilket parti förknippar du med förslaget att sänka gränsen för abort från 18 till 12 veckor?	41
q) Vilket parti förknippar du med förslaget att satsa 100 miljoner på bättre mat i förskolor och äldreboenden?	22
r) Vilket parti förknippar du med förslaget att höja bensinskatten?	93

Källa: Våg 4 i Demokratipanelen 2014. Resultat viktade efter kön, ålder och län. Antal svar: 2676. De som inte svarade i tid har räknats som om de svarade fel/inte visste.

Som framgår varierade kunskapsnivåerna stort mellan olika frågor. Om man ska försöka urskilja något mönster tycks kunskaperna störst när det gäller de politiska spelreglerna (a-c) och frågor som

har diskuterats länge eller fått stort utrymme i debatten (d, g, k, l, o och r). Slår man ihop svaren på kunskapsfrågorna till ett additivt index (0-18) är det genomsnittliga antalet rätt svar 9,8. Med andra ord, i genomsnitt hade människor rätt på cirka hälften av frågorna.

6.3 Samband mellan medieanvändning och politiskt deltagande

En central fråga för den här rapporten är sambanden mellan nyhetskonsumtion och politiskt deltagande respektive politiska kunskaper, vilket kommer att undersökas i detta och nästa avsnitt. Låt oss börja med sambanden mellan medieanvändning och politiskt deltagande. I figur 6.5 ovan redovisades hur ofta människor under den sista månaden före valet ägnade sig åt en rad specificerade politiska aktiviteter. Två av dessa faller lite utanför och har en annan karaktär än de övriga aktiviteterna. Det handlar om att argumentera för sina åsikter i en politisk diskussion och att försöka övertyga någon att rösta på ett visst parti. Fortsättningsvis lämnar jag dessa två aktiviteter utanför.

De kvarvarande sju aktiviteterna är skriva under en namninsamling, kontakta en politiker, skriva en insändare eller debattartikel i en dagstidning, skriva en debattartikel eller ett blogginlägg på internet, kontakta massmedier, delta i demonstration och att vara på ett politiskt möte. Slår man samman dessa till ett index sträcker det sig från 0 (inte deltagit i någon) till 14 (deltagit i samtliga aktiviteter flera gånger under den senaste månaden). En analys av indexet avslöjar en högst ojämn fördelning. De allra flesta, 68 procent, deltog inte i någon aktivitet alls och får ett indexvärde på 0. 12 procent får ett indexvärde på 1, 8 procent ett indexvärde på 2 och 4 procent ett indexvärde på 3. Det finns en liten grupp som får ett indexvärde på mer än 3, men 92 procent får ett indexvärde lika med eller mindre än tre.

Att det politiska deltagandet inte är mer omfattande och att fördelningen är så pass sned är intressant i sig, men det försvårar samtidigt möjligheterna att söka efter orsaksförklaringar. För att göra linjära regressionsanalyser krävs att svaren mer liknar en

normalfördelningskurva. Alternativet är att göra en logistisk regressionsanalys.⁵³

För att undersöka nyhetskonsumtionens betydelse för det politiska deltagandet har jag därför gjort en serie logistiska regressionsanalyser. Som bakgrundsvariabler används kön, ålder, utbildning, månadsinkomst, politiskt intresse samt allmän politisk kunskap.⁵⁴ I en första analys använder jag svaren på den övergripande frågan "Hur stor uppmärksamhet ägnar du åt nyhetsrapporteringen om politik" som mått på nyhetskonsumtionen. Svarsskalan sträcker sig från 1 (ingen uppmärksamhet) till 5 (mycket stor uppmärksamhet). Resultaten visar att det finns ett signifikant och positivt samband mellan nyhetskonsumtion och politiskt deltagande ($b = .22$). Också när det gäller politiskt intresse finns det ett tydligt samband ($b = .82$).

I en andra modell använder jag som mått på nyhetsanvändning istället hur ofta människor följer nyheterna om politik genom att titta på tv-nyheter, läsa morgontidningar på papper, läsa kvällstidningar på papper, lyssna på nyheter i radion, gå in på nyhets sajter på internet, ta del av nyheter i mobilen eller surfplattan samt ta del av nyheter via sociala medier som Twitter och Facebook (se figur 6.2 ovan). En sådan analys visar återigen att det finns ett tydligt samband med politiskt intresse, men även att det finns positiva samband mellan politiskt deltagande och i vilken utsträckning människor läser kvällstidningar på papper ($b = .10$) och tar del av nyheter via sociala medier ($b = .21$).

I en tredje modell använder jag som mått på nyhetsanvändning istället de dimensioner som framkom av den tidigare faktoranalysen, det vill säga "digitala etermedier", "traditionella tv-nyheter", "digitala kvällstidningar", "nationella morgontidningar", "traditionella kvällstidningar" och "morgonnyheter". Kontrollvariablerna är desamma som tidigare. Den analysen visar att det finns ett signifikant samband mellan "digitala etermedier" och politiskt deltagande, men i övrigt är inget av sambanden mellan politiskt deltagande och nyhetskonsumtion signifikanta. Det ska också noteras att sambandet är svagt ($b = .05$). Liksom tidigare finns det ett tydligt samband mellan politiskt deltagande och politiskt intresse ($b = .94$).

⁵³ För att kunna göra logistiska regressioner har den beroende variabel dikotomiserats utifrån 0=inte deltagit i någon politisk aktivitet och 1=deltagit i någon politisk aktivitet.

⁵⁴ Politiskt intresse är mätt i panelvåg 3 och allmän politisk kunskap panelvåg 1.

Av dessa analyser kan man dra två övergripande slutsatser. Den första slutsatsen är att det finns mycket tydliga samband mellan politiskt intresse och politiskt deltagande. Det kan framstå som självklart, men understryker den betydelse som preferenser har för människors beteenden i relation till såväl politik som andra områden. Den andra slutsatsen är att det finns vissa samband mellan nyhetsanvändning och politiskt deltagande – även efter kontroll för bl.a. politiskt intresse och politiska kunskaper – men att de är relativt svaga och uppträder tydligare ju mer generella mått på nyhetsanvändning som används.

6.4 Samband mellan medieanvändning och politiska kunskaper

Nästa fråga handlar om sambanden mellan medieanvändning och politiska kunskaper. I de analyser som följer kommer den beroende variabeln utgöras av två olika index. Det ena inkluderar de sju frågor som rör kunskaper om aktuella frågor som redovisades i tabell 1, och kommer att benämnas *Aktualitetskunskaper*. Det sträcker sig från 0 till 7 med ett genomsnittligt värde på 3. Det andra inkluderar de åtta frågor som rör vilka partier som man förknippar med olika åsikter, och kommer att benämnas *Partikunskaper*. Det sträcker sig från 0 till 8 med ett genomsnittligt värde på 4,3. Vad gäller båda indexen liknar fördelningen en normalfördelningskurva.

För att undersöka sambanden mellan nyhetskonsumtion och politiska kunskaper har jag gjort en serie multivariata regressionsanalyser. I dessa har kontrollvariablerna utgjorts av kön, ålder, utbildning, månadsinkomst och politiskt intresse. Politiskt intresse mäts i panelvåg 3. Dessutom ingår återigen ett mått på allmän politisk kunskap, vilket undersöktes i panelvåg 1. Detta gör det möjligt att utesluta att eventuella kunskapseffekter beror på tidigare inhämtad kunskap.

Liksom tidigare börjar jag med det mest generella måttet på nyhetskonsumtion, vilket utgår från frågan ”Hur stor uppmärksamhet ägnar du åt nyhetsrapporteringen om politik”. Resultaten redovisas i tabell 6.3.

Tabell 6.3 Samband uppmärksamhet politiska nyheter och politiska kunskaper (OLS)

	<i>Aktualitetskunskaper</i>	<i>Partikunskaper</i>
Kön (0=kvinna)	.70*	.12
Ålder (18-75)	.01*	– .01*
Månadsinkomst (0-7)	.03	.01
Utbildning (0=låg utbildning)		
Medel utbildning	.23	.03
Hög utbildning	.46*	.24*
Allmän politisk kunskap $t-3$	.28*	.25*
Politiskt intresse (1-4) $t-1$	.29*	.43*
Uppmärksamhet nyheter om politik	.39*	.38*
Justerad R ²	.40	.32
N	2 270	2 270

Källa: Demokratipanelen 2014. * markerar statistiskt signifikanta samband. Ostandardiserade b-värden.

Resultaten visar att det finns positiva och tydliga samband mellan såväl partikunskaper som aktualitetskunskaper och hur stor uppmärksamhet människor ägnar åt nyhetsrapporteringen om politik. Ju större uppmärksamhet människor ägnar åt nyhetsrapporteringen om politik, desto bättre är deras aktualitetskunskaper och partikunskaper.

I nästa steg ersätter jag måttet på nyhetsanvändning med svaren på frågan om hur ofta människor följer nyheterna om politik genom att titta på tv-nyheter, läsa morgontidningar på papper, läsa kvällstidningar på papper, lyssna på nyheter i radion, gå in på nyhetssajter på internet etc. Resultaten redovisas i tabell 6.4.

Tabell 6.4 Samband nyhetskonsumtion och politiska kunskaper (OLS)

	<i>Aktualitetskunskaper</i>	<i>Partikunskaper</i>
Kön (0=kvinna)	.71*	.16*
Ålder (18-75)	.00	– .02*
Månadsinkomst (0-7)	.01	.00
Utbildning (0=låg utbildning)		
Medel utbildning	.18	.01
Hög utbildning	.41*	.21
Allmän politisk kunskap _{t-3}	.27*	.24*
Politiskt intresse (1-4) _{t-1}	.53*	.66*
Titta på tv-nyheter	.09*	.03
Läsa morgontidningar på papper	.07*	.10*
Läsa kvällstidningar på papper	– .04	– .07*
Lyssna på nyheter i radion	.04*	.04*
Gå in på nyhetssajter på internet	.08*	.05*
Ta del av nyheter i mobilen eller surfplattan	.04	.02
Ta del av nyheter via sociala medier	– 0.3	.05*
Justerad R2	.39	.32
N	2 270	2 270

Källa: Demokratipanelen 2014. * markerar statistiskt signifikanta samband. Ostandardiserade b-värden.

Resultaten visar flera statistiskt säkerställda samband, även efter kontroll för politiskt intresse och allmänna politiska kunskaper. När det gäller aktualitetskunskaper finns det positiva samband med att titta på tv-nyheter, läsa morgontidningar på papper, lyssna på nyheter i radio och gå in på nyhetssajter på internet. När det gäller partikunskaper finns det positiva samband med att läsa morgontidningar på papper, lyssna på nyheter i radion, gå in på nyhetssajter på internet och ta del av nyheter via sociala medier. Samtidigt finns det ett negativt samband mellan partikunskaper och att läsa kvällstidningar på papper. Nyhetskonsumtionen har med andra ord betydelse, men också genom vilka medier man följer nyheterna om politik. Att effekterna generellt är relativt svaga beror i hög grad på kontrollvariablerna: utan dessa skulle effekterna vara starkare.

För att ytterligare testa medieanvändningens betydelse för människors politiska kunskaper ska jag i ett tredje steg undersöka sambanden mellan de dimensioner i nyhetsanvändningen som framkom i faktoranalysen av hur ofta människor tar del av specifika nyhetsmedier och människors aktualitetskunskaper och partikunskaper. Resultaten redovisas i tabell 6.5.

Tabell 6.5 Samband dimensioner nyhetsanvändning och politiska kunskaper (OLS)

	<i>Aktualitetskunskaper</i>	<i>Partikunskaper</i>
Kön (0=kvinna)	.71*	.13*
Ålder (18-75)	.01*	-.02*
Månadsinkomst (0-7)	.01	.00
Utbildning (0=låg utbildning)		
Medel utbildning	.22	.02
Hög utbildning	.38*	.20
Allmän politisk kunskap $t-3$	.27*	.24*
Politiskt intresse (1-4) $t-1$	.50*	.67*
"Digitala etermedier"	-.03*	-.01
"Traditionella tv-nyheter"	.03*	.01
"Digitala kvällstidningar"	0.1*	.01
"Nationella morgontidningar"	.07*	.04*
"Traditionella kvällstidningar"	-.04*	-.04*
"Morgonnyheter"	.05*	.06*
Justerad R2	.40	.31
N	2 270	2 270

Källa: Demokratipanelen 2014. * markerar statistiskt signifikanta samband. Ostandardiserade b-värden. Mediekategorierna följer av faktoranalysen redovisad i tabell 1.

Även med dessa mått på nyhetskonsumtion visar resultaten flera signifikanta samband med politiska kunskaper. När det gäller aktualitetskunskaper finns det positiva samband med konsumtion av "traditionella tv-nyheter", "digitala kvällstidningar" (som också omfattar digitala lokala morgontidningar), "nationella morgontidningar" och "morgonnyheter" (som omfattar att lyssna på Ekot i radion och att läsa lokala morgontidningar på papper). Samtidigt finns det negativa samband med att konsumera "digitala etermedier"

och att läsa kvällstidningar på papper. Vad gäller partikunskaper finns det positiva samband med att konsumera ”nationella morgontidningar” och ”morgonnyheter”, men ett negativt samband med att läsa kvällstidningar på papper. Precis som tidigare gäller dessa samband efter kontroll för politiskt intresse och allmän politisk kunskap, vilket är viktigt i sig och utesluter att resultaten beror på tidigare inhämtade kunskaper.

En fråga som kan vara av särskilt intresse handlar om public service. Som vi har sett finns det positiva samband mellan att ”titta på tv-nyheter” och dimensionen ”traditionella tv-nyheter” och aktualitetskunskaper, men inte partikunskaper. Men har det någon betydelse om man tittar på Aktuellt, Rapport eller TV4 Nyheterna? För att undersöka detta har jag gjort en ytterligare regressionsanalys med samma kontrollvariabler som tidigare och svaren på frågan om hur man ofta tittar på de tre nyhetsprogrammen på TV som mått på nyhetskonsumtion. Resultaten visar att det har betydelse vilka tv-nyheter människor tittar på. Vad gäller både aktualitetskunskaper och partikunskaper finns det positiva samband med att titta på Rapport ($b = .14$ och $b = .08$) men negativa samband med att titta på TV4 Nyheterna ($b = -.07$) och $b = -.07$). För Aktuellt är inga samband signifikanta.⁵⁵

Som illustration av nyhetskonsumtionens betydelse kan vi gå tillbaka till frågan om hur stor uppmärksamhet människor ägnar åt nyhetsrapporteringen om politik. Bland dem som knappt ägnar någon uppmärksamhet alls åt den politiska nyhetsrapporteringen – vilka kan ses som nyhetsundvikare – hade man i genomsnitt 1,6 rätt på frågorna om aktualitetskunskaper och 2,8 rätt på frågorna om partikunskaper. Bland dem som ägnar stor uppmärksamhet åt nyhetsrapporteringen om politik – vilka kan ses som nyhetssökare – hade man i genomsnitt rätt på 3,6 av frågorna om aktualitetskunskaper och 4,9 rätt på frågorna om partikunskaper.⁵⁶

Med andra ord, nyhetskonsumtionen gör skillnad. Det har betydelse både hur mycket man följer nyhetsrapporteringen om politik och genom vilka medier man gör det.

⁵⁵ Se även Strömbäck, 2015.

⁵⁶ Med nyhetsundvikare avses här att man svarat 1 eller 2 på den femgradiga skalan om hur stor uppmärksamhet man ägnar åt nyhetsrapporteringen om politik. Med nyhetssökare avses att man svarat 4 eller 5 på samma skala.

7 Sammanfattning och slutsatser

Under de senaste decennierna har det svenska medielandskapet förändrats i grunden. Från att ha präglats av begränsade valmöjligheter och att massmedier var liktydigt med nyhetsmedier har medielandskapet förändrats till att präglas av nästan obegränsade valmöjligheter och att nyhetsmedier och nyhetsjournalistik utgör en krympande andel av det totala medieutbudet. Medielandskapet har både expanderat och fragmenterats. Som en konsekvens av detta har människors preferenser fått allt större betydelse, vilket har gjort att även mediekonsumtionen har fragmenterats. Samtidigt som det har blivit allt enklare för dem som är intresserade av politik och samhälle att hitta kvalificerad information och ta del av nyheter var de vill, när de vill och via plattformar de föredrar, har det blivit allt enklare för dem som inte är intresserade av politik och samhälle att undvika nyhetsmedier och nyhetsjournalistik. Över de senaste decennierna har det allt tydligare vuxit fram en grupp av nyhetssökare och en grupp av nyhetsundvikare. Samtidigt som det finns tecken på att ökningen av andelen nyhetssökare har avstannat fortsätter andelen nyhetsundvikare att öka. Den processen riskerar att accelerera i takt med att mediekonsumtionen blir allt mer digital och att yngre generationer växer upp utan att socialiseras in i normen att följa nyheterna.

Detta har stor betydelse för demokratin, inte minst mot bakgrund av det demokratiska kravet på upplyst förståelse. För att demokratin ska fungera förutsätts det att människor är åtminstone någorlunda informerade om politik och samhälle och att kunskapsklyftorna mellan olika grupper inte är allt för stora. Annars riskerar det politiska deltagandet bli mindre utbrett och effektivt än vad det redan är och den politiska representationen snedvridas.

Utvecklingen skulle kunna beskrivas som en process där sannolikheten för oavsiktlig exponering för nyhetsmedier och politisk information, och därmed för oavsiktlig inläring, minskar i takt med att medielandskapen och mediekonsumtionen fragmenteras och att människors preferenser – inte minst deras politiska intresse – blir allt viktigare för att förklara i vilken utsträckning de tar del av olika nyhetsmedier.

Samtidigt visar de resultat som har presenterats i den här rapporten att människors nyhetskonsumtion har betydelse för deras politiska kunskaper. Ju mer uppmärksamhet man ägnar åt nyhetsrapporteringen om politik, desto bättre är kunskaperna om både aktuella frågor och händelser och om partiernas ståndpunkter. Samtidigt har det betydelse vilka nyhetsmedier man följer. De positiva kunskapseffekterna följer i första hand av att läsa morgontidningar på papper, lyssna på radionyheter som Ekot, titta på Rapport och att läsa Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet på papper eller på nätet. När det gäller att följa etermedierna digitalt och att läsa kvällstidningar på papper är effekterna på människors politiska kunskaper antingen icke-signifikanta eller till och med negativa. Effekterna är i vissa fall ganska små, men med tanke på att analyserna har kontrollerat för bl.a. politiskt intresse, allmänna politiska kunskaper, utbildning, kön och ålder har de ändå betydelse.

Effekterna när det gäller det politiska deltagandet är överlag svårare att etablera efter kontroll för politiskt intresse. Det betyder inte nödvändigtvis att nyhetskonsumtionen saknar betydelse för i vilken utsträckning människor deltar politiskt, utan snarare att betydelsen av människors politiska intresse överskuggar andra faktorer. Om man gör om regressionerna utan att kontrollera för politiskt intresse visar de fler och starkare samband mellan politiskt deltagande och nyhetskonsumtion. Exempelvis ökar sambandet mellan politiskt deltagande och hur stor uppmärksamhet man ägnar åt nyhetsrapporteringen om politik från $b = .22$ till $b = .59$. Samtidigt betyder det politiska intresset allt mer för att förklara människors nyhetskonsumtion, vilken i sin tur har samband med människors politiska deltagande.

I det här sammanhanget är det värt att reflektera över mätbara respektive faktiska samband mellan nyhetskonsumtion och såväl politiska kunskaper som politiskt deltagande. När det gäller

politiska kunskaper utgår den här typen av undersökningar alltid från sådant som nyheterna faktiskt har uppmärksammat och undersöker sedan sambanden mellan nyhetskonsumtion och kunskaper om dessa frågor eller händelser. Därmed riskerar dock mediernas betydelse som informations- och kunskapskälla att underskattas. Skälet är att det förutsätts att nyhetsmedierna har rapporterat om frågorna eller händelserna, men det är inget som kan tas för givet. De frågor eller händelser som passerar mediernas nyhetsvärderings- och nyhetsurvalsprocesser och rapporteras om är bara en liten bråkdel av allt som faktiskt sker och som skulle kunna rapporteras som nyheter. Det mesta filtreras bort, och sannolikheten att människor – utöver de specialintresserade och direkt berörda – ska få vetskap om sådant som medierna inte rapporterar om är mycket liten. Med andra ord: mediernas faktiska betydelse för människors kunskaper om politik och samhälle är större än den mätbara betydelsen.

Det är också mycket troligt att nyhetsmediernas betydelse för det politiska deltagandet är större än vad undersökningar brukar visa. Människors intresse för politik liksom deras vilja att delta politiskt och om de uppfattar politiskt deltagande som meningsfullt formas normalt över längre tidsprocesser än vad de flesta undersökningar lyckas fånga. Samtidigt har medierna betydelse för hur intresserade människor är av politik och för i vilken utsträckning de upplever det politiska systemet som responsivt och politiskt deltagande som meningsfullt.⁵⁷ I stor utsträckning filtreras denna betydelse bort när man kontrollerar för människors politiska intresse, samtidigt som effekterna uppstår under längre tidsperioder än vad studier på området normalt omfattar. Med andra ord: mediernas indirekta och faktiska betydelse för det politiska deltagandet är med stor sannolikhet större än den mätbara betydelsen.

En annan viktig aspekt av medietvecklingen som inte har varit i fokus för den här rapporten, men som har en central betydelse för demokratin, handlar om de successivt försämrade förutsättningarna för nyhetsjournalistiken. Under de senaste 10-20 åren har de svenska nyhetsmedierna pressats allt hårdare av digitaliseringen och

⁵⁷ Boulianne, 2009; Hansen & Pedersen, 2014; McCombs et al., 2011; Strömbäck & Shehata, 2010.

den ökade konkurrensen om såväl människors uppmärksamhet som om annonsintäkter. Trycket på att hålla nere eller minska kostnaderna har ökat, samtidigt som nyhetsvärderingarna har påverkats i riktning mot att fokusera mer på nyheter som genererar klick och uppmärksamhet – vad som ibland kallas mjuka nyheter (*soft news*) – på bekostnad av nyheter som ur ett samhälleligt och demokratiskt perspektiv kanske är viktigare men som kräver mer resurser och som ställer högre krav på publikernas intressen och kunskaper – vad som ibland kallas hårda nyheter (*hard news*).⁵⁸ Aktuella studier visar också en utveckling inte minst av den lokala journalistiken som är oroväckande. Mellan 2004 och 2014 minskade antalet journalister på svenska lokaltidningar med 25 procent, samtidigt som antalet lokalredaktioner minskade 36 procent. Antalet journalister som arbetar utanför huvudredaktioner minskade med 34 procent.⁵⁹ Under 2014 lade TV4 dessutom ned sina lokala redaktioner, samtidigt som Sydsvenskan köpte Helsingborgs Dagblad varvid antalet journalisttjänster minskade med en tredjedel. Fler exempel från olika delar av landet skulle kunna ges.

Konsekvensen av detta är bl.a. en uttunnad journalistisk kvalitet och att fler delar av landet och samhället hamnar i medieskugga. Allt färre journalister kan inte förväntas klara av att upprätthålla en bevakning med samma bredd och djup som förr. Detta riskerar att göra nyhetsmedierna (inte minst lokaltidningar och kommersiella medier) allt mindre informativa. Det riskerar i sin tur att bidra negativt till människors politiska kunskaper och deltagande.

Om demokratin förutsätter att människor är åtminstone någorlunda informerade om politik och samhälle och att det inte finns allt för stora kunskapsklyftor mellan olika grupper väcker medieutvecklingen och sambanden mellan nyhetskonsumtion och politiska kunskaper tre mycket viktiga frågor för framtiden. För det första, hur skulle det politiska intresset kunna stimuleras bland grupper som är måttligt eller inte alls intresserade av politik och samhälle? För det andra, hur skulle sannolikheten för oavsiktlig exponering för nyheter om politik och samhälle och därmed för oavsiktlig inläring kunna ökas bland grupper som är måttligt eller inte alls intresserade av politik och samhälle? För det tredje, hur

⁵⁸ Boczkowski & Mitchelstein, 2013; Hamilton, 2004; Karlsson & Clerwall, 2013.

⁵⁹ Nygren & Althén, 2014.

skulle förutsättningarna för den kvalificerade nyhetsjournalistiken kunna förbättras i de nyhetsmedier som når ut till breda grupper i samhället?

Här finns inte utrymme för att utveckla svar på dessa frågor, men det är dessa frågor som borde stå i centrum för diskussionen om medieutvecklingen och dess konsekvenser. Medieutvecklingen är ingen branschfråga. Medieutvecklingen är en demokratifråga.

Referenser

- Aalberg, T., & Curran, J. (red.) (2012). *How Media Inform Democracy. A Comparative Approach*. London: Routledge.
- Aalberg, T., Blekesaune, A., & Elvestad, E. (2013). Media Choice and Informed Democracy: Toward Increasing News Consumption Gaps in Europe? *International Journal of Press/Politics* 18(3), 281–303.
- Anderson, C. (2012). *Makers. The New Industrial Revolution*. New York: Crown Business.
- Arceneaux, K., & Johnson, M. (2013). *Changing Minds or Changing Channels? Partisan News in an Age of Choice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Arendt, F., & Matthes, J. (2014). Cognitive Effects of Political Mass Media. I C. Reinemann (red.), *Political Communication* (sid. 547-568). Berlin: De Gruyter.
- Asp, K. (1986). *Måktiga massmedier. Studier i politisk opinionsbildning*. Stockholm: Akademilitteratur.
- Bergström, A., & Oscarsson, H. (2014). Mittfåra & marginal. I A. Bergström & H. Oscarsson (red.), *Mittfåra & marginal* (sid. 11-34). Göteborg: SOM-institutet.
- Blekesaune, A., Elvestad, E., & Aalberg, T. (2010). Tuning out the World of News and Current Affairs – An Empirical Study of Europe’s Disconnected Citizens. *European Sociological Review* 28(1), 110-126.
- Boczkowski, P. J., & Mitchelstein, E. (2013). *The News Gap. When the Information Preferences of the Media and the Public Diverge*. Cambridge: MIT Press.

- Boulianne, S. (2009). Stimulating or Reinforcing Political Interest? Using Panel Data to Examine Reciprocal Effects Between News Media and Political Interest. *Political Communication* 28(2), 147-162.
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age. Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. New York: W. W. Norton.
- Castells, M. (2000). *Nätverkssamhällets framväxt*. Andra upplagan. Göteborg: Daidalos.
- Curran, J., Iyengar, S., Lund, A. B., & Salovaara-Moring, I. (2009). Media System, Public Knowledge and Democracy. *European Journal of Communication* 24(1), 5-26.
- Dahl, R. A. (1998). *On Democracy*. New Haven: Princeton University Press.
- Dahl, R. A. (2006). *On Political Equality*. New Haven: Princeton University Press.
- Delli Carpini, M. X., & Keeter, S. (1996). *What Americans Know About Politics and Why It Matters*. New Haven: Yale University Press.
- Eagly, A. H., & Chaiken, S. (1993). *The Psychology of Attitudes*. Belmont: Thomson Wadsworth.
- Elenbaas, M., Boomgaarden, H. G., Schuck, A. R. T., & de Vreese, C. H. (2013). The Impact of Media Coverage and Motivation on Performance-Relevant Information. *Political Communication* 30(1), 1-16.
- Esser, F., de Vreese, C. H., Strömbäck, J., van Aelst, P., Aalberg, T., Stanyer, J., Lengauer, G., Berganza, R., Legnante, G., Papathanassopoulos, S., Salgado, S., Sheafer, T., & Reinemann, C. (2012). Political Information Opportunities in Europe: A Longitudinal and Comparative Study of Thirteen Televisions Systems. *International Journal of Press/Politics* 17(3), 247-274.
- Esser, F., & Strömbäck, J. (red.) (2014). *Mediatization of Politics. Understanding the Transformation of Western Democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Eveland, W. P., Hayes, A. F., Shah, D., & Kwak, N. (2005). Understanding the Relationship between Communication and

- Political Knowledge: A Model Comparison Approach Using Panel Data. *Political Communication* 22(4), 423–446.
- Fraile, M (2010). Widening or Reducing the Knowledge Gap? Testing the Media Effects on Political Knowledge in Spain (2004–2006). *International Journal of Press/Politics* 16(2), 163–184.
- Fraile, M., & Iyengar, S. (2014). Not All News Sources Are Equally Informative: A Cross-National Analysis of Political Knowledge in Europe. *International Journal of Press/Politics* 19(3), 275–294.
- Framtidskommissionen (2013). *Svenska framtidsutmaningar – slutrapport från regeringens Framtidskommission*. DS 2013:19. Stockholm: Fritzes.
- Färdigh, M. A., & Westlund, O. (2014). Användning och icke-användning av kvällspressen: på papper, via dator, mobil och surfplatta. I A. Bergström & H. Oscarsson (red.), *Mittfåra och marginal* (sid. 175–188). Göteborg: SOM-institutet.
- Garrett, R. K. (2009). Politically Motivated Reinforcement Seeking: Reframing the Selective Exposure Debate. *Journal of Communication* 59(4), 676–699.
- Hamilton, J. T. (2004). *All the News That's Fit to Sell. How the Market Transforms Information Into News*. Princeton: Princeton University Press.
- Hansen, K. M., & Pedersen, R. T. (2014). Campaigns Matter: How Voters Become Knowledgeable and Efficacious During Election Campaigns. *Political Communication* 31(2), 303–324.
- Iyengar, S., & Hahn, K. S. (2009). Red Media, Blue Media: Evidence of Ideological Selectivity in Media Use. *Journal of Communication* 59(1), 19–39.
- Iyengar, S., Curran, J., Lund, A. B., Salovaara-Moring, I., Hahn, K. S., & Coen, S. (2010). Cross-National versus Individual-Level Differences in Political Information: A Media Systems Perspective. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 20(3), 291–309.
- Jalakas, A., & Wadbring, I. (2014). Ska man gråta om pappers-tidningen försvinner? I A. Bergström & H. Oscarsson (red.), *Mittfåra och marginal* (sid. 161–174). Göteborg: SOM-institutet.

- Jerit, J., Barabas, J., & Bolsen, T. (2006). Citizens, Knowledge, and the Information Environment. *American Journal of Political Science* 50(2), 266–282.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Karlsson, M., & Clerwall, C. (2013). Negotiating Professional News Judgment and "Clicks": Comparing Tabloid, Broadsheet and Public Service Traditions in Sweden. *Nordicom Review* 34(2), 65-76.
- Knobloch-Westerwick, S. (2014). Selection, Perception, and Processing of Political Messages. I C. Reinemann (red.), *Political Communication* (sid. 507-526). Berlin: De Gruyter.
- Kriesi, H., Lavenex, S., Esser, F., Matthes, J., Bühlmann, M., & Bochsler, D. (2013). *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ksiazek, T. B., Malthouse, E. C. & Webster, J. G. (2010). News-Seekers and Avoiders: Exploring Patterns of Total News Consumption Across Media and the Relationship to Civic Participation. *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 54(4), 551–568.
- Kwak, N. (1999). Revisiting the Knowledge Gap Hypothesis. Education, Motivation, and Media Use. *Communication Research* 26(4), 385–413.
- Liu, Y-I, Shen, F., Eveland, W. P., & Dylko, I. (2013). The Impact of News Use and News Content Characteristics on Political Knowledge and Participation. *Mass Communication & Society* 16(5), 713-737.
- Lodge, M., & Taber, C. S. (2013). *The Rationalizing Voter*. New York: Cambridge University Press.
- Luskin, R. C. (1990). Explaining Political Sophistication. *Political Behavior* 12(4), 331–361.
- Maurer, M. (2014). Attitudinal Effects in Political Communication. I C. Reinemann (red.), *Political Communication* (sid. 591-607). Berlin: de Gruyter.
- McCombs, Maxwell, Holbert, R. Lance, Kioussis, Spiro & Wanta, Wayne (2011). *The News and Public Opinion. Media Effects on Civic Life*. Malden: Polity Press.

- Milner, H. (2010). *The Internet Generation. Engaged Citizens or Political Dropouts?* Medford: Tufts University Press.
- Mohammed, S. N. (2012). *The (Dis)information Age. The Persistence of Ignorance.* New York: Peter Lang.
- Mutz, D. (1998). *Impersonal Influence. How Perceptions of Mass Collectives Affect Political Attitudes.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Mutz, D. & Young, L. (2011). Communication and Public Opinion: Plus Ça Change? *Public Opinion Quarterly* 75(5), 1018-1044.
- Nir, L. (2012). Public Space: How Shared News Landscapes Close Gaps in Political Engagement. *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 56(4), 578-596.
- Nygren, G., & Althén, K. (2014). *Landsbygd i medieskugga. Nedmonteringen av den lokala journalistiken och bilden av landsbygden i Dagens Nyheter.* Stockholm: Södertörns högskola.
- Oskarson, M. (2013). Utmaning: Att undvika en tvåtredjedelsdemokrati. I J. Strömbäck (red.), *Framtidsutmaningar – det nya Sverige* (sid. 69-85). Stockholm: 8tto.
- Petersson, O., Hermansson, J., Micheletti, M., Teorell, J., & Westholm, A. (1998). *Demokrati och medborgarskap. Demokratirådets rapport 1998.* Stockholm: SNS Förlag.
- Postman, N. (1987). *Underhållning till döds.* Stockholm: Prisma.
- Prior, M. (2007). *Post-Broadcast Democracy. How Media Choice Increases Inequality in Political Involvement and Polarizes Elections.* New York: Cambridge University Press.
- Purcell, K., Rainie, L., Mitchell, A., Rosenstiel, T. & Olmstead, K. (2010). *Understanding the Participatory News Consumer. How Internet and Cell Phone Users Have Turned News Into a Social Experience.* Washington, DC: Pew Research Center.
- Rothstein, B., Esaiasson, P., Hermansson, J., Micheletti, M., & Petersson, O. (1995). *Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995.* Stockholm: SNS Förlag.
- Ruggiero, T. E. (2000). Uses and Gratifications Theory in the 21st Century. *Mass Communication & Society* 3(1), 3–37.

- Rubin, A. M. (2009). Uses and Gratifications. An Evolving Perspective of Media Effects. I R. L. Nabi & M. B. Oliver (red.), *The SAGE Handbook of Media Processes and Effects* (sid. 147-160). Thousand Oaks: Sage.
- Schlozman, K. L., Verba, S., & Brady, H. E. (2012). *The Unheavenly Chorus. Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Schoenbach, K., & Lauf, E. (2002). The "Trap" Effect of Television and Its Competitors. *Communication Research* 29(5), 564-583.
- Shehata, A. (2013). Active or Passive Learning From Television? Political Information Opportunities and Knowledge Gaps During Election Campaigns. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties* 23(2), 200-222.
- Shehata, A., & Strömbäck, J. (2011). A Matter of Context. A Comparative Study of Media Environments and News Consumption Gaps in Europe. *Political Communication* 28(1), 110-134.
- Shehata, A., & Strömbäck, J. (2014). Mediation of Political Realities: Media as Crucial Sources of Information. I F. Esser & J. Strömbäck (red.), *Mediatization of Politics. Understanding the Transformation of Western Democracies* (sid. 93-112). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stroud, N. (2011). *Niche News. The Politics of News Choice*. New York: Oxford University Press.
- Strömbäck, J. (2008). Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics. *International Journal of Press/Politics* 13(3), 228-246.
- Strömbäck, J. (2014). *Makt, medier och samhälle. En introduktion till politisk kommunikation*. Lund: Studentlitteratur.
- Strömbäck, J. (2015). *Learning Political News From Television. Comparing Knowledge Effects of Watching Public Service and Commercial TV News*. Paper presenterat vid 2015 års ECREA Political Communication Conference, Odense, 27-28 augusti.
- Strömbäck, J., & Shehata, A. (2013). Kampanjeffekter under svenska valrörelser. I J. Strömbäck & L. Nord (red.), *Kampen om opinionen. Politisk kommunikation under svenska valrörelser* (sid. 207-238). Stockholm: SNS Förlag.

- Strömbäck, J., & Shehata, A. (2010). Media Malaise or a Virtuous Circle? Exploring the Causal Relationships Between News Media Exposure, Political News Attention and Political Interest. *European Journal of Political Research* 49(1), 575-597.
- Strömbäck, J., Djerf-Pierre, M., & Shehata, A. (2013). The Dynamics of Political Interest and News Media Consumption: A Longitudinal Perspective. *International Journal of Public Opinion Research* 25(4), 414-435.
- Sunstein, C. (2007). *Republic.com 2.0*. Princeton: Princeton University Press.
- Sveriges Television (2014). *Sveriges Televisions årsredovisning 2013*. Stockholm: SVT.
- Wadbring, I., & Ödmark, S. (2014). *Delad glädje är dubbel glädje? En studie om nyhetsdelning i sociala medier*. Sundsvall: Demicom.
- Webster, J. G. (2014). *The Marketplace of Attention. How Audiences Take Shape in a Digital Age*. Cambridge: MIT Press.
- Wonneberger, A., Schoenbach, K., & van Meurs, L. (2011). Interest in News and Politics – or Situational Determinants? Why People Watch the News. *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 55(3), 325–343.

De policyprofessionella och demokratins framtid

Christina Garsten

Innehåll

1	Inledning	259
2	De policyprofessionella i det svenska politiska landskapet	264
3	Politisk makt som drivkraft	268
4	Kunskap som resurs	274
5	Lojalitetens olika riktningar.....	278
6	Den politiska makten och demokratiska utmaningar	281
7	Avslutande reflektioner: Makt utan mandat.....	287
8	Referenser	289

1 Inledning: En växande grupp av policyprofessionella

Vilka är det som formar visionerna för framtidens politik? Vilka översätter visioner till verklighetsnära budskap och beslut? Vilka är det som har makt och inflytande över demokratin i dagens Sverige? Dessa frågor är centrala för en fungerande och aktiv demokrati och måste ställas kontinuerligt. Svaren kan tyckas vara givna, eftersom våra perspektiv på demokrati ofta utformas mer på grundval av modeller än på hur verklighetens vardag och praktik ser ut. I en representativ demokrati utgår vi från att det är de folkvalda politikerna som har den politiska makten. Andra viktiga aktörer är företrädare för olika folkrörelser och för tunga organisationer i näringslivet samt de stora fackliga organisationerna. Vägen till politisk påverkan för enskilda medborgare har ansetts gå genom aktiv medverkan i de politiska partierna, i fackliga organisationer och någon av de många intresseorganisationerna. Idén om medlemsburna och folkligt förankrade politiska partier och ett öppet civilsamhälle har varit, och är, vägledande för vår syn på hur en väl fungerade demokrati ser ut. Under de senaste decennierna har emellertid verkligheten delvis sprungit ifrån denna idealbild. Det talas om väljarnas flykt från partierna, om bristande förtroende för politikerkåren, om att saklig expertis allt oftare får ersätta lekmannakunskap och om brister på politiska visioner.¹

Robert Dahl, demokratiforskningens nestor, såg ett framtida hot mot demokratin i tillväxten av en "särskild grupp intellektuella" som han menade har ökat kraftigt och som han antog "även fortsättningsvis kommer att öka". Denna grupp, menade han, ska

¹ Se t.ex. Norris 2011.

inte förstås som ”en homogen klass med gemensamma klassintressen”.² Bland den allmänna gruppen intellektuella finns, hävdade han, allt från kapitalistiska företagsledare till oppositionella vänsterintellektuella akademiker. I Dahls perspektiv är det i stället en särskild sorts intellektuella som hotar den representativa demokratins centrala princip om politisk jämlikhet, nämligen ”de som ägnar sig åt politiska frågor och är aktivt engagerade i att påverka offentliga beslut”, såväl direkt som indirekt. Denna grupp av vad Dahl kallade ”politiska specialister” återfinns bland annat i ”förvaltningar, verkställande myndigheter, parlament, partier ... intresseorganisationer, konsultfirmor” och på många andra liknande ställen.³ Problemet, menade han, är inte att denna grupp utgör en politisk elit med ett gemensamt intresse som de genom tvång eller övertalning tvingar på medborgarna. Skillnaderna inom gruppen är alltför stora för detta. Problemet ligger på ett annat plan, nämligen att de frågor som måste avgöras genom den representativa demokratins maskineri har blivit alltmer komplexa och sammansatta och sätter käppar i hjulet för väljarkårens möjlighet att utkräva ansvar för de beslut som fattas. Detta såg Dahl som ett hot mot en fungerande representativ demokrati.

I ljuset av Dahls resonemang finns det anledning att reflektera över den utveckling vi har sett i Sverige och många andra länder under de senaste decennierna. Detta utan att för den skull lägga fram en dystopisk bild av demokratins tillstånd och framtid. Det kan möjligen också vara så att ökningen av de policyprofessionellas antal och gruppens inflytande på sikt kan stärka och förbättra den svenska demokratins funktionssätt, beroende på vilka kriterier man väljer för att utvärdera hur väl demokratin fungerar. Frågan om vad denna utveckling betyder för demokratin är i vilket fall väl värd att ställa.

Andra forskare som har ägnat sig åt policyanalys samt de som koncentrerat sig på den offentliga förvaltningen har också pekat på riskerna med denna utveckling. Den amerikanske statsvetaren Hugh Hecló var den som 1978 lanserade begreppet ”policyprofessionella” tillsammans med ett annat begrepp som har blivit centralt, nämligen ”issue networks” (sv. ungefär sakfrågenätverk).

² Dahl, 1999:364.

³ *ibid.*:365.

Dessa nätverk befolkades enligt Heclo i stor utsträckning av en grupp som varken var traditionellt meritrekryterade och politiskt neutrala statstjänstemän eller folkvalda politiker. I stället dominerades dessa nätverk av personer som var politiskt och ideologiskt starkt motiverade av den fråga som definierade deras sakfrågenätverk. Grunden för deras möjligheter att påverka var just deras kompetens i sakfrågan samt deras kännedom om den politiskt-administrativa komplexiteten vad gällde antalet och typen av aktörer som verkade inom området. Heclo pekar i sin analys på att den stora osynlighet som kännetecknar denna kategori politiska aktörer kunde skapa problem för demokratins generella legitimitet genom att det finns brister i möjligheterna till ansvarsutkrävande.⁴

I ett nyligen avslutat forskningsprojekt har vi tagit avstamp i behovet av kunskap om vilka de nya aktörerna i svensk politik är och hur de arbetar. Vi har valt att undersöka en till sin omfattning och verksamhet hittills ganska okänd kategori politiska maktbärare som vi benämner de policyprofessionella. Detta är personer som inte är folkvalda politiker eller valda av medlemmarna i de organisationer de arbetar för. De är i stället anställda för att bedriva politik. De återfinns i hela det politiska systemet, till exempel i Regeringskansliet, i riksdagen, i de politiska partierna, i många kommuner, i fackliga och andra intresseorganisationer samt vid PR-byråer och i tankesmedjor. De har också en rad varierande yrkestitlar, såsom politiskt sakkunnig, presschef, politisk sekreterare, samhällspolitisk chef, talsskrivare, informatör, kommunikatör och så vidare.

Forskningsprojektets målsättning har varit att på ett mer systematiskt sätt fokusera uppmärksamheten på denna delvis nya och växande kategori av politiska aktörer. Baserat på en omfattande empirisk kartläggning av gruppens storlek, personernas kvalifikationer och bakgrund, liksom ett sjuttiofem långa tematiserade intervjuer, en mindre del etnografi, kompletterat med en analys av biografi- och memoarlitteraturen på området samt en genomgång av vad grundlagsexperter och partiforskare har haft att säga, har vi analyserat de policyprofessionella i Sverige ur olika infallsvinklar. Att avgränsa kategorin var inte helt enkelt, men enligt vår uppskattning handlar det om minst 2 500 personer som har denna

⁴ Heclo, 1978.

typ av uppgift. Under de senaste två decennierna har denna kategori aktörer vuxit i en sådan omfattning att man kan hävda att en kvalitativt ny politisk påverkansform vuxit fram. Resultaten visar att detta är en kategori som utövar ett betydande men till stora delar osynligt inflytande i svensk politik. De är på intet vis en kategori som enbart assisterar sina uppdragsgivare utan de deltar ofta direkt och inte sällan på eget initiativ i utformandet av politiska visioner, strategier och förslag till beslut.

De policyprofessionella är en relativt ung, universitetsutbildad, Stockholmscentrerad och, med ett par undantag, tämligen jämnt könsblandad kategori. Vad gäller utbildningsbakgrund är de inte sällan statsvetare eller nationalekonomer. De rör sig ofta mellan olika policyprofessionella positioner och tjänar relativt bra, med politikens mått mätt. Sin nuvarande anställning har de i genomsnitt haft under ganska kort tid (cirka två år). Relativt få har varit förtroendevalda politiker och få av dem lockas av att ge sig in i politiken som förtroendevalda.

Roller som policyprofessionell är diffus, med oklara gränser mot andra yrkesroller och positioner, otydliga ansvarsförhållanden och otydliga mandat. Inte ens bland de direkt politiskt anställda i regering och riksdag råder någon enighet om huruvida de själva är politiker eller tjänstemän, eller representerar någon slags kvalitativt ny kategori däremellan. Yrkesrollen är i många avseenden flexibel och formbar, i enlighet med deras bakgrund, de egna ambitionerna och deras organisatoriska tillhörighet.

De policyprofessionella utför uppgifter som många gånger påverkar politiska visioner och beslut. De har också blivit medvetna om sig själva som en särskild grupp – anställda för att påverka politiken och samhället – och i detta medvetandegörande är deras sociala och kulturella kännetecken intressanta att diskutera. I diskussioner om demokratins funktionssätt är det också viktigt att reflektera över vilken roll denna kategori kan spela i det politiska livet och vad deras tillväxt kan innebära för demokratins praktik. Vad betyder de för de politiska maktförhållandena och för demokratins utveckling? Denna rapport vill belysa de policyprofessionellas roll i svenskt perspektiv, deras drivkrafter, de olika kunskapsformer som kommer till uttryck i deras arbete, deras skiftande lojaliteter och några av de implikationer vi ser för demokratin i det samtida Sverige. Demokrati är inget statiskt politiskt

system, utan en ständigt föränderlig process. I denna process spelar de policyprofessionella en alltmer central roll. Framväxten av denna kategori kan på sikt ha konsekvenser för såväl transparens som ansvarighet i politiska processer – dimensioner som är centrala för det demokratiska systemets legitimitet.

2 De policyprofessionella i det svenska politiska landskapet

De policyprofessionella, som vi kallar dem, är förvisso inte någon helt ny företeelse i svensk politik. Bland de allra första kan sägas ha varit LO-ekonomerna Gösta Rehn och Rudolf Meidner som redan i mitten av 1940-talet anställdes av LO på organisationens nyinrättade utredningsinstitut. De kom senare att spela en central roll, inte bara för LO utan som idégivare och konstruktörer av vad som av samhällsforskare i efterhand kom att betraktas som en internationellt tämligen unik svensk samhällsmodell.

Inom Regeringskansliet kan den första policyprofessionella sägas ha varit Olof Palme, som blott 26 år anställdes som Tage Erlanders handsekreterare 1953. Detta kom att leda till att idén om policyprofessionella i Regeringskansliet blev allmänt accepterad i svensk politik från tidigt 1960-tal. Antalet sådana politiska tjänstemän i Regeringskansliet har efterhand ökat, och 2003 var de för första gången ”mer än halva riksdagen”, det vill säga fler än 175 stycken. Närmare bestämt hade de då blivit 184 personer, vilket var en ökning med 18 personer från 2001 (Premfors & Sundström 2007: 70).

Vad som är ett rimligt eller acceptabelt antal politiskt anställda i Regeringskansliet för ett land av Sveriges typ är inte möjligt att säga. Vi kan däremot konstatera att, bortsett från den kvantitativa ökningen av de policyprofessionellas antal, står vi nu inför en kvalitativ förändring som innebär att själva grundförutsättningarna för den svenska demokratins sätt att fungera förändras. När exempelvis antalet politiska tjänstemän i Regeringskansliet har blivit större än det antal ledamöter i riksdagen som statsministern eller regeringen behöver stöd av för att kunna fortsätta regera, har måhända något hänt vad gäller vilken sorts politiska aktörer som direkt, i sitt dagliga arbete, har som uppgift att försöka påverka

regeringens politiska beslut. Den utveckling vi har haft innebär att de som anställts i Regeringskansliet för att i olika former bedriva politik numera är fler än det antal riksdagsledamöter som en statsminister behöver stöd av för att säkra regeringens parlamentariska underlag.

Förutom i Regeringskansliet återfinns som nämnts de policyprofessionella i Sverige också i Riksdagen, på partikanslierna, i kommuner och landsting, intresseorganisationer och på PR- och konsultbyråer samt i tankesmedjor med nära koppling till politiken. Enligt vår försiktiga uppskattning ligger antalet policyprofessionella i Sverige som nämndes ovan någonstans mellan 2 000 och 2 500 personer. Om man väljer en något bredare ansats kunde man också ha lagt till den grupp anställda inom vissa myndigheter och ämbetsverk som har till uppgift att påverka den politiska åsiktsbildningen både bland befolkningen men också gentemot riksdagen och regeringen.⁵ Till detta kommer den uppskattning som gjordes av Hermansson och medarbetare vid slutet av förra seklet, av att många var anställda på större företag för att handha ”samhällskontakter”. Den siffra de då kom fram till var flera hundra företagsanställda lobbyister.⁶ Med en bredare ansats som innefattar även de anställda inom företagsvärlden som har ansvar för samhällskontakter samt de inom förvaltningar och kommuner eller landsting som har mer renodlade påverkansuppgifter är det alltså en rimlig uppskattning att runt 3 500 personer i nuläget kan anses tillhöra kategorin policyprofessionella i svensk politik, det vill säga tio gånger fler än antalet riksdagsledamöter. Förutom antalet anställda finns också andra indikatorer på den ökande betydelsen av policyprofessionella i svensk politik, som nya samarbetsformer och överenskommelser mellan parter, där politiskt anställda spelat viktiga roller.

De policyprofessionellas framväxt kan inte helt tillskrivas behovet av expertis inom politiska sakområden. Svensk politik har alltid varit ”experttung”, vilket inte minst det omfattande offentliga utredningsväsendet illustrerar. De policyprofessionella är emellertid generellt sett inte rekryterade på grund av att de ska besitta specifik expertkunskap inom olika fackområden, till exempel teknik, juridik

⁵ Rothstein 2005, SOU 2007.

⁶ Hermansson m.fl. 1999.

eller medicin. De är, till skillnad från sådana fackexperter, ofta rekryterade i unga år och har oftast inte den nischade kompetens som utmärker experter inom olika fackområden. Deras främsta kompetens är i stället de kunskaper om de ofta outtalade koder för hur svensk politik bedrivs som de på olika sätt har tillägnat sig. En central kompetens är att veta när, till vem och med vilka argument man ska intervensera om man önskar påverka inriktningen på ett offentligt policybeslut. En del policyprofessionella innehar sina positioner i kraft av kunskap om hur man hanterar massmedier, andra vet hur man omvandlar expertkunskap till för partiet eller organisationen användbara ställningstaganden. Många policyprofessionella har dessutom ofta ett stort nätverk av användbara kontakter som underlättar både möjligheter att påverka och att inhämta information. De policyprofessionella är således bärare av en annan typ av humankapital än de formellt opolitiska experter som har varit (och fortfarande är) vanliga inom exempelvis utredningsväsendet eller inom analysenheter i departement och myndigheter. Vi kommer nedan att beskriva och analysera vad det mer specifikt är för typ av kunskaper och/eller förmågor som policyprofessionella innehar och varför efterfrågan på dessa har ökat så kraftigt att man numera kan tala inte bara om de policyprofessionella som en ny politisk kategori, utan också om framväxten av en särskild arbetsmarknad för denna grupp. Vi menar att detta ändrat förutsättningarna för hur den svenska demokratin fungerar i dag jämfört med hur det såg ut för några decennier sedan.

I forskningsprojektet framkom tydligt att de policy-professionella ofta uppfattar sig ha mer, ibland till och med mycket mer, politisk makt än till exempel de folkvalda riksdagsledamöterna och att de, i de fall de arbetar nära ett statsråd, verkar kunna utöva ett inte obetydligt inflytande även på den allra högsta politiska nivån. Även en del av de policyprofessionella som arbetar som utredare vid intresseorganisationer och som PR-konsulter/ lobbyister eller vid tankesmedjor anser sig ha stora möjligheter att påverka politiken. En fråga som har gjort detta till ett intressant forskningsproblem är principen för kopplingen mellan makt och ansvarsutkrävande i den svenska demokratin. En av den representativa demokratins grundvalar är att all offentlig makt-utövning ska ha tydliga regler och procedurer för hur den offentliga maktutövning-

ingen kan granskas, så att det blir möjligt att i efterhand utkräva ansvar. Just formerna för ett sådant ansvarsutkrävande är synnerligen oklara vad gäller kategorin policyprofessionella.

3 Politisk makt som drivkraft

I det nämnda forskningsprojektet ingick att söka kunskap om de policyprofessionellas roller och deras viktigaste drivkrafter och resurser. Ett tydligt resultat i våra intervjuer är att den starkaste drivkraften i arbetet är möjligheten att få påverka politiken och samhället, att utöva politisk makt. De policyprofessionella vill sällan stå i rampljuset, utan önskar utöva denna makt utan att behöva utsätta sig för den, som de uppfattar, ofta alltför påflugna granskning som de förtroendevalda utsätts för. För vissa policyprofessionella är det centrala att faktiskt vara med och forma det svenska samhällets framtid, för andra är det mer en kittling i att få vara med där det händer och få vistas i maktens cirklar.

En viktig anledning till att de inte vill bli förtroendevalda politiker är att de i överraskande många fall har en ganska negativ bild av den representativa demokratins sätt att fungera. Den beskrivs ofta som långsam, oglamorös och tråkig, framför allt som en yrkeskarriär där lång och trogen tjänst anses väga tyngre än faktiska meriter och dokumenterad kapacitet. Många av dem vi intervjuat pekar också på de omständliga och saktfärdiga procedurer som de gängse vägarna inom politiken erbjuder. Som folkvalda skulle de tvingas argumentera med mindre vetande personer, i stället för att som i den policyprofessionella verksamheten direkt få använda sitt kunnande operativt och på en hög politisk nivå. Den representativa demokratin ses dessutom ofta som ytlig och kortsiktig, med inslag av påfrestande personkonflikter och rävspel. Mot denna bakgrund blir det relevant att fråga sig vilken typ av makt de utövar.

De policyprofessionella vill alltså utöva politisk makt i bred mening, men de har inget intresse av att gå vägen via politiska val för att kunna påverka. De allra flesta saknar intresse för att försöka

bli förtroendevalda politiker och strävar inte heller efter det. Generellt sett har de en ambivalent hållning gentemot media och yrkesjournalister som kår. Å ena sidan utgör genomslag i massmedier ofta den största glädjen i det vardagliga arbetet. Att framträda på ett framgångsrikt sätt i massmedierna är ett tydligt mått på framgång. Å andra sidan är det just det mediala granskandet och medielogiken som är den främsta anledningen till att de inte kan tänka sig att bli förtroendevalda politiker.

Politik syftar till maktutövning och demokrati handlar om att göra den offentliga maktutövningen legitim.⁷ En av det demokratiska styrelseskickets främsta uppgifter är att skapa legitimitet för den offentliga maktutövningen genom att se till att det finns mekanismer som möjliggör att det på olika sätt går att utkräva ansvar för beslut och åtgärder. Framträdande svenska statsvetare som Mikael Gilljam och Jörgen Hermansson hävdar att en av den representativa demokratin centrala mekanismer är "ansvarsutkrävande i efterhand" av de valda politikerna. Genom att rösta in och rösta ut sina politiska representanter kan väljarna i efterhand "bestrafva" och "belöna" efter hur de (det vill säga majoriteten) anser att de styrande politikerna har skött sitt fögderi.⁸ Enligt grundlagsexperten Fredrik Sterzel ska möjligheten till ansvarsutkrävande gälla "över hela fältet av offentlig verksamhet"⁹, inte bara de valda politikerna utan, för att citera Regeringsformen: "alla som fullgör offentliga uppgifter"¹⁰. Den empiriskt grundade forskningen om vad som får människor i demokratier att uppfatta sitt styrelseskick som legitimt ger Sterzels bredare ansats ett starkt stöd jämfört med statsvetarnas mer begränsade modell. Ett flertal nyare sådana studier visar att när människor i demokratiska stater bestämmer sig för om de ska anse att deras styrelseskick är legitimt är kvaliteten på den maktutövning som sker i förvaltningar, domstolar och myndigheter viktigare än deras demokratiska rättigheter, eller i vilken grad de uppfattar att deras valda politikers åsikter överensstämmer med de egna.¹¹

⁷ Esaiasson 2003.

⁸ jfr Przeworski, Stokes & Manin 1999, Gilljam & Hermansson 2003:17.

⁹ Sterzel 2011: 264.

¹⁰ Regeringsformen (1:9).

¹¹ Gilley 2009, Gjefsen 2012.

Mycket talar med andra ord för att det demokratiska styrelseskicketets legitimitet inte kan inskränkas till ansvarsutkrävande av enbart de valda politikerna. Också de många andra kategorierna av beslutsfattare som utövar offentlig makt måste räknas in i det demokratiska styrelseskicketets legitimitetskalkyl. Det gäller de offentliga tjänstemännens myndighetsutövning, professionella yrkeskårer som fullgör offentliga uppgifter, personer utsedda som representanter för olika intresse-grupper till offentliga organ och, vill vi hävda, många inom kategorin policyprofessionella.

Om vi utgår från principen att all offentlig maktutövning måste kunna granskas och om alla som utövar offentlig makt ska kunna ställas till ansvar för sin verksamhet måste vi för att analysera hur de policyprofessionella passar in i denna demokratimodell börja med att svara på tre frågor. Den första är vilka olika typer av makt som de policyprofessionella kan utöva, den andra är vilka mekanismer för ansvarsutkrävande som existerar i den svenska modellen för demokrati och den tredje hur de policyprofessionellas inflytande och maktutövning förhåller sig till dessa mekanismer för ansvarsutkrävande.

Studiet av politisk makt och den politiska maktens legitimitet har alltid varit centrala frågor inom stora delar av samhällsvetenskaperna och särskilt framträdande inom den politiska sociologin och statsvetenskapen.¹² Teoribildningen och likaså den empiriska forskningen om politisk makt är emellertid både synnerligen omfattande och disparat, och här kommer vi att göra ett par enstaka nedslag för de delar som kan anses vara relevanta för diskussionen om de policyprofessionella. Det innebär att de mer individualpsykologiska aspekterna av makt, det vill säga varför vissa individer tenderar att vara bättre eller sämre på att utöva och ackumulera personlig makt än andra, lämnas därhän. Likaså kommer de repressiva aspekterna av maktproblematiken, exempelvis den mycket stora debatt som har följt Michael Foucaults uppmärksammade analyser av maktproblematiken, lämnas utanför diskussionen.¹³

En vanlig definition av makt är att en aktör A, genom att vara i besittning av olika typer av maktresurser (som våld, pengar, information), kan tvinga en aktör B att handla på ett sätt som B

¹² Gaventa, 1982.

¹³ Foucault & Faubion, 2001.

annars inte skulle ha gjort, och där detta handlande av B gynnar A. Till denna form av direkt makt brukar man lägga den indirekta typen av maktutövning som handlar om kontrollen över dagordningen, alltså vem som har makt att bestämma vad man ska bestämma om. I en nu närmast klassisk diskussion av dessa två former av maktutövning pekade sociologen Steven Lukes på att makt inte bara kan ses i dessa båda dimensioner, utan att det finns en tredje dimension av makt som kunde analyseras som ideologisk och strukturell makt.¹⁴

Den första (direkta) maktdimensionen är, enligt Lukes, maktutövning i form av beslutsfattande, vilken för det mesta kan observeras och därmed är relativt lätt att dokumentera och lyfta fram till en diskussion om legitimitet. Den andra, den indirekta maktdimensionen, handlar om vem som har makten över dagordningen. Vem kan bestämma om vad, vilka frågor och problem, som skulle kunna bli föremål för analyser och beslut? Denna dimension hade lanserats i en synnerligen uppmärksammas artikel av Peter Bachrach och Morton Baratz som en reaktion på de studier av makt som bara fokuserade på observerbara och öppna konflikter och beslut.¹⁵ Makt, menade Bachrach och Baratz, utövades också av de individer och grupper som kunde påverka vilka frågor som kommer upp på den politiska agendan och manifesteras i öppna politiska samhällskonflikter. Denna dimension, som de kallade maktens andra ansikte, bestod alltså av makt som kontroll över den politiska dagordningen. Kritiken mot den endimensionella synen på makt i manifesterade politiska konflikter bestod i att man ansåg det nödvändigt att också analysera icke-beslutsfattande, makten att hålla potentiella konflikter borta från den politiska dagordningen. Bachrach och Baratz hävdade att politisk, social och ekonomisk makt också måste förstås som möjligheten att tysta ner och osynliggöra krav på ekonomisk makt och förändring av den existerande fördelningen av resurser och privilegier i samhället.

Den tredje dimensionen av makt, för vilken Lukes hämtade inspiration bland annat från den legendariske italienske marxisten Antonio Gramsci, handlade om makten över tanken, över vad de maktpolitiskt dominerade aktörerna kunde föreställa sig om sin

¹⁴ Lukes, 2005 [1974].

¹⁵ Bachrach & Baratz, 1962.

egen situation och om vilka möjligheter till förändring som existerade.¹⁶ Lukes menade att den andra dimensionen av makt hade en sak gemensamt med den första, nämligen fokus på faktiska, observerbara konflikter. Bachrach och Baratz hade hävdat att om det inte existerar ens en förtäckt konflikt, borde man anta att det råder konsensus och att de beslut som kommer ut ur den politiska processen inte kan analyseras i termer av makt.¹⁷ I sin kritik av detta hävdade Lukes att den mest effektiva maktutövningen var den där makthavare kunde få den som var objekt för maktutövningen att acceptera sin maktlösa situation och sin underordning som i princip given, och därför som omöjlig att förändra. Makt, menade Lukes, ”var som mest effektiv där den var som minst observerbar”.¹⁸ I denna tredje dimension av makt ingick främst påverkan genom ideologisk hegemoni, både av enskilda men framför allt av särskilda grupper och inte minst den allmänna opinionen. Skillnaden mellan Lukes och Bachrach och Baratz slutsatser ska emellertid inte överdrivas. De senare hävdade också möjligheten för dem med makt att påverka vad som skulle kunna anses som politiskt viktiga frågor, och detta kunde ske genom påverkan av vilka värderingar som dominerade i samhället.

Vi kan konstatera att det i vårt material inte går att säga något generellt om hur mycket av dessa tre olika former av makt som de policyprofessionella har (och detta har inte heller varit syftet med undersökningen). Dels lämpar sig inte materialet för sådana kvantitativa analyser (om de alls går att göra), dels kan man inte säga något i ”hur mycket”-frågan utan att samtidigt undersöka andra gruppers inflytande och makt. För detta skulle krävas en ny maktutredning av säkerligen minst samma omfattning som den som utfördes i slutet av 1980-talet.

Däremot ger det omfattande intervjuaterialet ymniga illustrationer av hur de policyprofessionella själva, och inte minst politiska tjänstemän i regering och riksdag, uppfattar sina möjligheter till politisk makt, och även hur de uppfattar sin egen roll i den politiska maktutövningen. Dessutom har vi också intervjuat ”mottagarna” av denna grupps agerande, det vill säga de politiker som de politiska

¹⁶ jfr Gaventa 1982.

¹⁷ Bachrach & Baratz, 1970:47.

¹⁸ Lukes, 2005[1974]:1.

tjänstemännen haft att betjäna. Intervjuerna visar att hela skalan är representerad, alltifrån de som anser sig inte alls ha eller knappast alls ha något reellt inflytande till de som anser sig ha ett mycket omfattande inflytande, väl i nivå med eller till och med större än de folkvalda politikernas.

Även vad gäller den egna rollen finns det en stor spännvidd, alltifrån de som enbart ser sig som närmast opartiska icke-politiska tjänstemän till de som inte ser någon skillnad mellan sig själva och de folkvalda politikerna i den meningen att de arbetar med politik och politikutveckling. Det är också många från de andra kategorierna av policyprofessionella som uppfattar att även om de inte utövar direkt politisk makt så har de ett inte obetydligt inflytande över den politiska utvecklingen.

I vårt forskningsmaterial hittar vi alla tre typerna av makt: makt över direkta beslut, makt över dagordningen och inslag av hegemonisk makt, maktens tredje dimension. Flera politiskt sakkunniga uppfattar sig exempelvis ha betydligt mer makt än riksdagsledamöterna i sitt eget parti. En del av de policyprofessionella uttrycker sin direkta maktutövning i tämligen tydliga ordalag.

Den indirekta maktens dimension är självklart något svårare att fånga via intervjuer, men det är inte svårt att i materialet finna exempel på sådant. I vårt intervjumaterial återfinns data som tyder på att politiskt sakkunniga kan utöva en betydande indirekt politisk makt, dels genom sin överlägsna tillgång till sina uppdragsgivare, dels genom att de kan kontrollera delar av uppdragsgivarnas dagordning och därmed sätta agendan för vad som kommer att diskuteras. I flera av intervjuerna med utredare inom de fackliga organisationerna och politiska sekreterare i kommunerna återfinns också uppfattningen att man har ett stort inflytande över den politiska agendan. Det finns med andra ord anledning att tro att många policyprofessionella utövar en betydande makt över agenda-sättningen.

Vad gäller maktens tredje dimension, möjligheten att påverka vad aktörerna kan tänka sig att göra och framför allt ta politiska konflikter om, kan man se de policyprofessionellas medverkan i orkestreringen av politiska budskap och kampanjer som ett utslag av detta. Det är i stor uträkning vad de policyprofessionella inom PR-byråer och tankesmedjor sysslar med.

4 Kunskap som resurs

I arbetet med att påverka politikens utformning är kunskap de policyprofessionellas främsta resurs, och då kunskap av ganska olika slag. Vi har sammanfattat dessa kunskapsformer som tre ”p”: problembeskrivning, processkunskap och pejling.

Problembeskrivning handlar om att, ofta med hjälp av forskningsbaserade indikatorer, kunna beskriva tillståndet i samhället, på ett sådant sätt att de värden och intressen man är satt att främja kommer att gynnas. Till stora delar handlar de policyprofessionellas arbete om att beskriva samtiden på ett sätt som är grundat i fakta och vetenskap, men vinklat på ett sådant sätt att de grupper och intressen de företräder har nytta av det som presenteras. Ska problemet med dem som står utanför arbetsmarknaden ses som en fråga om bristande ekonomiska incitament för att arbeta eller ska det ses som en effekt av allt hårdare krav i arbetslivet? Beror de fallande kunskapsresultaten i skolan på felaktiga undervisningsmetoder (för mycket ”flum”) eller på att för lite resurser har satsats på skolan? Många policyprofessionella är ivriga deltagare i denna sorts kamp om vilken verklighetsbild som ska dominera agendan i svensk politik. För detta arbete, att beskriva samtiden på ett sätt som får genomslag, krävs uthållighet. Argumenten måste nötas in under lång tid för att kunna påverka politiken. Om man vill förändra något gäller det att få politikerna att inse att status quo inte kan vara lösningen. Det systematiska utforskandet och presentationen av resultaten är en viktig maktresurs i arbetet. Forskningen nyttjas i intressenas tjänst, man tar fram underlag, nya fakta, nya insikter. Man måste vara saklig, trovärdig, vetenskaplig, men man gör allt detta med bestämda utgångspunkter och målsättningar: att förbättra villkoren för de grupper man företräder. Att på detta vis beskriva samtiden är

framför allt, men inte uteslutande, en uppgift för de samhälls-politiska cheferna och deras motsvarigheter på arbetsgivarsidan. Även utredare och experter, liksom många politiskt sakkunniga, ser detta som en fundamental resurs i arbetet.

Processkunskap handlar om att förstå det politiska spelet, förstå vilka mekanismer, processer och aktörer som är verksamma, veta var och när frågor kan lanseras och drivas. Här är erfarenheter av beslutsprocesser, odlandet av nätverk och personliga kontakter viktiga, men också att förstå när det är rätt tillfälle att göra vad. Om man vill påverka ett kommande lagförslag, när bör man agera, till vem ska man vända sig och på vilket sätt bör man argumentera? Det handlar i sådana fall om att kunna det politiska spelet, veta var i det komplexa politiska systemet beslut växer fram och fattas, när i policyprocessen man måste agera, hur ledande politiska aktörer tänker och fungerar. Det är denna politikens specialistkunskap som Robert Dahl särskilt varnade för i sin diskussion av hur ”politikens specialister” perverterar demokratin.¹⁹ För att äga denna kunskap behöver man oftast ha befunnit sig i statsapparatusens hjärta, i Regeringskansliet. Mest nytta av den kunskapen har man kanske när man lämnat Regeringskansliet för att arbeta åt andra intressen, såsom privata företag, PR-byråer eller intresseorganisationer. Att kunna det politiska spelet innebär att veta var i det politiska systemet som en fråga kommer att avgöras, vilken instans som är den centrala, vem som ska kontaktas och i vilket skede.

Pejling handlar om att snabbt kunna producera korrekta uppgifter om sakfrågor som ens uppdragsgivare kan använda i politiska utspel och debatter. Det är en sida av kunskapen som handlar om snabb informationsinhämtning och korrekta data. Man behöver ofta veta, omedelbart, var en fråga just nu ligger, eller få tag på fakta som kan användas som politisk ammunition. För detta kunskapsinhämtande är de personliga kontakterna mycket betydelsefulla. Detta är ofta ett vanskligt spel, eftersom minsta fel i en sifferuppgift eller annat faktaförhållande kan användas för att undergräva förtroendet för den som talar. Det är på denna punkt de policyprofessionella nätverken är allra mest användbara, för att snabbt kunna hämta in information från ”säkra” källor.²⁰ Informa-

¹⁹ Dahl, 1989.

²⁰ jfr Carpenter, Esterling & Lazer 1998, 2003.

tionen måste inte bara vara snabb, den måste också vara korrekt. I politiken kommer minsta sakfel att användas för att undergräva förtroendet för den som talar, och fasan är att ens närmaste politiker ska stå i rampljuset och föra fram argument som är sakligt felaktiga.

Om makt är den viktigaste drivkraften och massmedierna den viktigaste arenan för de policyprofessionella, är kunskap den viktigaste resursen. Men denna resurs ska då inte förstås i en strikt akademisk betydelse som forskningsbaserad systematiserad kunskap, utan i en mycket vid bemärkelse, som en uppsättning av kontextuellt tillämpbara färdigheter. Det handlar både om en förmåga att beskriva samtidens tillstånd och tendenser, om att ha den rätta fingertoppskänslan för det politiska spelet och om att snabbt få tag på relevant och korrekt information. Kunskap kan betyda olika saker för de policyprofessionella; från en djup forskningsbaserad kunskap om en fråga inom ett område till en erfarenhetsbaserad fingertoppskänsla för det politiska spelet eller en förmåga att snabbt ta reda på sakläget i en viss fråga. Ett framgångsrikt policyprofessionellt agerande kräver tillgång till olika kunskapsformer, men sammanställningen och den relativa vikten av dem varierar mellan olika policyprofessionella positioner och förhållningssätt.

Alla policyprofessionella arbetar på ett eller annat sätt med idéskapande och kunskapsproduktion. De trixar med kunskap. De mejslar fram idéer och utforskar sätt att förmedla dessa som får andra att lyssna. De vill använda sin kunskap till att bidra till politikutveckling i bred mening. De vill att deras idéer ska göra ett visst avtryck i verkligheten. I sin yrkesutövning liknar de policyprofessionella i flera avseenden vad som kallats ”symbolanalytiker”.

Begreppet symbolanalytiker introducerades av den amerikanske ekonomen Robert Reich för att fånga en växande kategori av kunskapsintensiva yrken på arbetsmarknaden.²¹ Reich såg denna utveckling som ett led i riktning mot en kunskapsintensiv ekonomi och arbetsmarknad och som tätt sammanlänkad med en ökad globalisering av såväl ekonomi som politik. Symbolanalytikerna som kategori kännetecknas framför allt av att de ägnar sig åt att samla in, analysera och kalibrera stora mängder av komplex kunskap. De policyprofessionella i vårt svenska material arbetar på

²¹ Reich, 1992.

liknande sätt med att mejsla fram, sammanställa, analysera och kommunicera kunskap. I detta avseende är de en sorts symbolanalytiker.

Men deras arbete stannar inte här. Den kanske mest väsentliga dimensionen är att de förmedlar idéer och kunskap mellan olika sfärer; mellan tjänstemannasfären och den politiska, mellan den politiska sfären och den akademiska samt mellan de politiska och de mediala sfärerna. De är idémäklare och fungerar som bryggor mellan forskning, näringsliv och politik, baserat på de (ofta finansiellt starka) intressen och idéer de företräder. Därmed kan de potentiellt utöva ett visst inflytande över politiska budskap. Deras roll som mäklare av idéer och kunskaper underlättas vidare av den diffusa roll de har i förhållande till folkvalda politiker, till tjänstemän och till akademiker. De förfogar över resurser i form av kunskaper och nätverk som på flexibla sätt kan komma till användning i olika sammanhang. Deras mellanposition i gränslandet mellan etablerade sfärer ger dem en strategisk plattform att verka ifrån.

I Steven Lukes perspektiv ses just förmågan att kunna påverka människors idéer och önskningsar, hur människor tolkar världen, som en viktig form av makt.²² Den formen av maktutövning sker genom att man påverkar människors uppfattningar och kunskaper, så att de vill agera på ett visst sätt. Han menar att ett alltför snävt intresse för faktiska beslut i organisationer gör oss blinda för den påverkan som sker innan beslut tas, och efter att de har tagits. De policyprofessionella arbetar ofta i bakgrunden till det politiska beslutsfattandet med att förbereda och förpacka information och kunskap. De arbetar också intensivt efter beslutsfattandet, när beslutet ska förmedlas och kommuniceras. Deras roller innebär ett trixande och utmejslande av kunskap, en aktiv och kreativ form av översättning och medlande mellan verksamhetsfärer. De policyprofessionella har en rollrepertoar som ger dem möjlighet att utöva politik i bred mening, att påverka politikens utformning på kort och lång sikt, ofta bakom kulisserna, genom sina sociala nätverk.

²² Lukes, 2005 [1974].

5 Lojalitetens olika riktningar

Mot bakgrund av de ofta otydliga roller och oklara mandat som de policyprofessionella har blir lojalitet en central fråga. Kännedom om de policyprofessionellas lojalitet blir relevant för en diskussion om demokratiska implikationer eftersom lojalitetsband kan inverka på prioriteringar och beslut. Inte minst är lojalitet av betydelse för att förstå förutsättningar för kritisk granskning av verksamheter. Alla granskningar görs i en politisk intressentkontext och är socialt konstruerade.²³ Kontexten inverkar på aktörers möjlighet att behålla sitt oberoende och sin objektivitet, vilket också har konsekvenser för deras trovärdighet. De policyprofessionella kan ha svårt att bibehålla objektiviteten och sitt professionella oberoende eftersom de måste väga dessa värden mot lojaliteter, organisatoriska imperativ och sina egna karriärmässiga prioriteringar. Det kan, åtminstone teoretiskt, medföra en risk att man inte vill inta en alltför kritisk hållning. De måste i viss mån väga lojaliteten gentemot politiska uppfattningar mot lojaliteten gentemot det professionella uppdraget och uppdragsgivaren.

Vilka är de policyprofessionella då lojala mot? Vi hittar olika riktningar för lojalitet bland de policyprofessionella. Även om inga entydiga svar kan ges, ser vi ändå vissa mönster.

En viktig faktor för att förstå upplevd lojalitet är hur de policyprofessionellas anställningsförhållanden ser ut. De politiska sekreterarna i riksdagen har, som vi sett, i regel tillsvidareanställningar. De politiskt sakkunniga i Regeringskansliet är anställda av ministern, medan de politiska sekreterarna i riksdagen är anställda av och beroende av partiorganisationen. Detta får uppenbara följder för hur de upplever lojaliteten i arbetssituationen. Många politiska

²³ Markiewicz, 2008.

sekreterare uppger ändå att de känner en lojalitet mot sitt parti och dess politik. Många gånger ser de sig som partiernas värderingsväktare och som de som ska se till att skutan hamnar på rätt kurs. Men lojaliteten gentemot partiet kan i vissa fall komma i konflikt med lojaliteten mot ett renodlat tjänstemannaideal. Som tjänsteman kan man, åtminstone teoretiskt, tänka sig att byta partigemenskap, även om det är svårt. Som pressekreterare kan positionen mellan politik och medier, att man står med en fot i varje läger, upplevas som att ha dubbla lojaliteter. Att ha dubbla lojaliteter behöver i själva verket inte vara ett problem, utan kan vara en dimension av arbetet som följer med den position man innehar.²⁴ De ofta dubbla och skiftande lojaliteterna blir begripliga utifrån den intermediära roll som de policyprofessionella har, som förmedlare av kunskap mellan verksamhetsfärer. De kan se sig som länkade till, och beroende av, flera aktörer och intressen. De arbetar i gränslandet mellan olika sfärer och utifrån denna position kan deras lojaliteter skifta.

De policyprofessionella som arbetar inom Regeringskansliet uttrycker oftast lojalitet mot den minister de arbetar för, och då ofta mot personen i fråga snarare än ministerrollen. Inom fackförbunden och intresseorganisationerna är oftast lojaliteterna som starkast gentemot sakfrågorna, men också mot organisationen. I organisationer som har formats utifrån tydliga politiska intressen blir frågan om lojalitet ofta synonym med organisationen.

Lojaliteten mot ideologiska positioner och strömningar uttrycks starkast inom tankesmedjorna. Även om man ofta uttrycker att det är högt i tak, är tankesmedjorna som regel bildade kring en ideologisk ståndpunkt. Det är den ståndpunkten som utgör grunden för lojaliteten, snarare än organisationen i sig. Även om tankesmedjor och politiska organisationer kan likna varandra i det avseendet att de bärs upp av centrala politiska perspektiv och idékomplex, skiljer de sig också åt på många sätt. Det kan gälla den variation av ståndpunkter som kan finnas i en tankesmedja eller att fokus ofta ligger på vissa frågeområden. Lojaliteten ligger därmed oftare förankrad i ideologiska ståndpunkter kring centrala politiska frågor.

²⁴ jfr Rhodes, 2011.

Policyprofessionella inom PR-branschen skiljer sig från de övriga genom att de tydligare betonar lojaliteten gentemot den byrå där de arbetar, mot uppdraget och mot kunden. Banden till byrån och till kollegorna är det som ger positiv återkoppling och mening åt arbetet. Det finansiella beroendet av kunden är tydligt. Man kan vara beredd att gå ganska långt för att tillfredsställa en kund. Det kan innebära många timmars överarbete, hastiga inhopp i projekt som riskerar att haverera och sena kvällar. Inom PR-branschen kan man lätt hamna i ett läge där ekonomiska överväganden går före egna ståndpunkter och ideal, och där den opartiska kunskapen får stå tillbaka.

För de policyprofessionella är lojalitet sällan en abstrakt princip. De talar ofta om lojalitet i relation till yrkesmässiga personliga kontakter och nätverk. Lojalitet är för dem en socialt förankrad och odlad känsla. En stark lojalitet kan upplevas som en styrka, men också som en belastning. Lojalitet skapar förutsägbarhet och tillit i sociala relationer och organisatoriska sammanhang, men kan också binda individer till andra individer och grupper eller till intressen och organisationer.²⁵

²⁵ jfr Connor, 2007.

6 Den politiska makten och demokratiska utmaningar

Den representativa demokratins legitimitet grundar sig i att det är tydligt vem som har rätt att besluta, att medborgarna kan se vem det är som beslutar om vad och att det är möjligt att på olika sätt utkräva ansvar av dem som beslutar när det handlar om genomförandet av offentliga uppgifter. Principen om ansvarsutkrävande är central för den politiska maktutövningens legitimitet.²⁶ Kraven på ökad tydlighet i politiken, på transparens och ansvarsutkrävande, har vuxit sig starka och blivit normerande i offentlig förvaltning såväl som inom andra organisationer.²⁷ När förutsättningarna för att utöva inflytande och makt i politiken förändras, medför det även förändrade förutsättningar för, och nya behov av, mekanismer för ansvarsutkrävande.²⁸

Till skillnad från många andra kategorier som i något avseende utövar offentlig makt, är de policyprofessionellas legitimitetsgrund långt ifrån uppenbar, varken för dem själva eller för deras arbetsgivare eller uppdragsgivare. Den är inte heller klarlagd i gällande offentliga regelverk eller i den statsrättsliga doktrinbildningen. Kategorin policyprofessionella har hittills heller inte i särskilt hög grad uppmärksammats som politisk påverkansform eller som ett problem värt att analysera. Det finns, vad vi har kunnat se, inte heller någon etablerad samling etiska eller professionella koder för denna grupp. Utifrån ett demokratiteoretiskt

²⁶ Lewin, 2007.

²⁷ Ahlbäck Öberg 2010, Hood och Heald 2006.

²⁸ Wedel, 2015.

perspektiv kan därför den policyprofessionella maktutövningen sammanfattas med orden otydlighet, osynlighet och oansvarighet.²⁹

Osynlighet och otydlighet förknippas ofta (och ibland oreflekterat) med något tvivelaktigt och illegitimt.³⁰ De policyprofessionella verkar i stor utsträckning i ett konstitutionellt tomrum där deras roll inte är föremål för någon offentlig debatt – än mindre en konstitutionellt reglerad granskning. Ett exempel på detta är att övergångar från en anställning som politiskt sakkunnig i Regeringskansliet till organisationer och företag som har stort intresse av hur olika politiska beslut fattas, varken offentliggörs eller är rättsligt reglerade i Sverige.

De policyprofessionellas relativa osynlighet i politiken är, som nämnts ovan, kombinerad med en ambivalent inställning till exponering i medierna och en ambition att ta plats i strålkastarljuset. Det som här kan tyckas paradoxalt är i stället ett uttryck för en stark relation mellan tydlighet och synlighet å ena sidan och otydlighet och osynlighet å den andra. Det politiska livet, liksom vardagslivet i stort, lever med spänningen och motsättningen mellan det synliga och det osynliga. Den relativa osynligheten är i fallet med de policyprofessionella, i vår tolkning, ett uttryck för en process av långsam politisk omvandling, snarare än för dolda agendor och intentioner. Föreställningen om hur en representativ demokrati bör fungera har inte i alla avseenden kompletterats med en insikt om hur den faktiskt utövas i ett föränderligt samhälle.

Vi kan konstatera att förutsättningarna för att utkräva ansvar av policyprofessionella inte alltid är optimala. Dels för att kategorin är spridd i ett flertal organisationer, återfinns i ett flertal olika yrkestitlar och kännetecknas av otydliga och varierande roller. Deras roll i den politiska processen är otydlig och oreglerad. Det brukar vidare hävdas att ansvarsutkrävande kräver att politiska områden är relativt väl avgränsade samt inte minst att medborgarna ska ha en någorlunda god insikt i orsakskedjor och beslutsprocesser bakom de förändringar som ligger till grund för ansvarsutkrävandet. I de policyprofessionellas verksamhet är det ibland otydligt vilka politikområden de verkar inom eftersom de rör sig relativt fritt mellan dem. Och eftersom de inte är direkt involverade

²⁹ Garsten, Rothstein & Svallfors 2015.

³⁰ Birchall 2011.

i politiska beslut och inte alltid syns i medierna, är det ofta svårt för medborgare att lokalisera orsaker och överblicka processer. Vi kan också notera att de policyprofessionella inte kan utkrävas något direkt ansvar av medborgarna i val. Det är inte de policyprofessionella som röstas bort eller röstas in när väljarna önskar en förändring av politiken, och de behöver i allmänhet inte svara för sin verksamhet inför väljarna. De policyprofessionella vill dessutom, som vi sett, verka utan att behöva utstå den närgångna mediala granskning som de förtroendevalda utsätts för.

Utöver frågor om ansvarighet och transparens kan en reflektion över de policyprofessionellas relation till några centrala sfärer eller grupper i samhället belysa ytterligare utmaningar för demokratin: relationen till massmedierna, de politiska partierna, väljarkåren, de förtroendevalda samt de opolitiska tjänstemännen. För vart och ett av dessa skärningsfält kan olika problematiska förhållanden förknippade med tillväxten av antalet policyprofessionella noteras.

I relation till massmedierna handlar detta om en på flera sätt problematisk förskjutning i styrkebalansen mellan en krympande skara journalister vid de redaktioner som av hävd haft att granska den politiska maktutövningen och de alltfler kommunikatörerna inom den politiska sfären, exempelvis inom kommunerna. Man kan självklart tolka detta som att ledande kommunpolitiker satsar ökade resurser på att öka mängden och kvaliteten i informationen till medborgarna. En annan tolkning är att ledande kommunpolitiker har valt att omge sig med en bataljon av informatörer för att dels påverka vad som kommer fram i medierna, dels skydda sin verksamhet från kritisk granskning.

De policyprofessionellas starka fokusering på att få sina uppdragsgivare att synas och delvis få dem att kontrollera agendan för massmedierna förstärker tendenser till medialisering av politiken. Att vinna slaget om den massmediala agendan underlättas av tillgång på ekonomiskt kapital och olika intresse-grupperingar i svensk politik har mycket olikartade ekonomiska resurser att använda för detta ändamål. Att driva politik med hjälp av anställda policyprofessionella är kostsamt. Detta förhållande måste ses som ett demokratiproblem, åtminstone utifrån den av många omhuldade grundnormen om politisk jämlikhet. Politiken tenderar på detta sätt att professionaliseras och fjärnas från de bredare folklagren och från intresseriktningar med svagare finansiella resurser.

I förhållande till de politiska partierna tycks de policyprofessionella i allt större utsträckning ha tagit de aktiva medlemmarnas plats ifråga om att vara idéproducenter och bollplank för partiledningarna. Vad de policyprofessionella själva beskriver som ”politikutveckling”, kan innefatta att utarbeta hela programförslag inom ett centralt politikområde för ett riksdagsparti. Utformandet av politiska program eller strategiskt viktiga dokument kan på så vis ”outsourcas” till personer som inte är valda för den uppgiften. Utvecklingen innebär med all sannolikhet också att den politiska ledningens ställning gentemot medlemmarna och gräsrotterna blir starkare, men också mer distanserad. Det finns även skäl att tro att denna utveckling också innebär att partiledningens ställning gentemot de enskilda riksdagsledamöterna stärks avsevärt. En ökande klyfta riskerar att uppstå mellan ledande politiker och medlemmar å ena sidan och mellan partiledningar och riksdagsledamöterna å den andra sidan. Professionaliseringen av politikutvecklingen kan på så vis också innebära en distansering av politiken från en bredare allmänhet.

De policyprofessionella är i än mindre utsträckning än de ledande politikerna socialt, utbildningsmässigt och geografiskt representativa för den svenska väljarkåren. Detta kan möjligen indikera en övergång från en partidemokrati till en åskådar demokrati, där de ”aristokratiska” eller, om man så vill, elitistiska elementen i den representativa demokratin förstärks på bekostnad av den politiska jämlikheten.³¹ Från ett annat perspektiv kan vi hävda att det snarare är uttryck för en förstärkning av allmänhetens roll som demokratiska granskare.³² Ingen av de ledande demokrati-teoretikerna fäster dock någon särskild vikt vid den utveckling som här beskrivits, där policyprofessionella verkar som ett stödjande professionellt skikt runt ledande politiker, förstärker deras övertag gentemot vanliga partimedlemmar och politiskt aktiva och inte sällan trixar med kunskap och spinner information på ett sätt som gör det svårare för allmänheten att förstå och granska det som pågår.

Med avseende på relationen mellan de policyprofessionella och de förtroendevalda kan det faktum att en rad personer som varken

³¹ Manin, 1997.

³² Keane, 2009.

är valda eller meritrekryterade kan utöva makt genom att befinna sig i den politiska ledningens ständiga och omedelbara närhet betraktas som problematiskt i sig. Här finns det naturligtvis alltid en risk att man missbrukar sin ställning för att på ett otillbörligt sätt gynna sig själv eller närstående personer eller organisationer. Man kan dessutom befara att genom att de omger sig med personligt rekryterade och likasinnade lojalister kommer de folkvalda att i allt mindre utsträckning tvingas höra argument som går på tvärs mot vad de redan tror på och tycker. Det är inte säkert att byggandet av sådana "ekokammare" runt ledande politiker är gynnsamt för dem själva eller för demokratins funktionssätt. Att ständigt få den egna verklighetsbilden bekräftad är måhända inte vad våra ledande politiker behöver. Detta är också en aspekt av de policyprofessionellas funktion i relation till de opolitiska tjänstemännen. Om de senare har allt svårare att få direkt kontakt med de förtroendevalda politikerna finns det en risk att vital information "silas" och tillrättaläggs på ett sätt som i långa loppet påverkar de demokratiska processernas kvalitet negativt.

I jämförelse med vad som kommit fram i anglosaxisk forskning kan vi se att kategorin policyprofessionella i Sverige inom fackföreningar och andra stora intresseorganisationer står sig jämförelsevis starka, medan tankesmedjor och fristående lobbyister spelar en mer undanskymd roll. Likväl ser vi i den växande andelen PR-byråer och tankesmedjor samt den ökande andelen politiskt sakkunniga i Regeringskansliet och Riksdagen ett slags amerikansering av svensk politik. Vår forskning har visat att de personer som arbetar med dessa typer av uppgifter numera återfinns inte bara som en kringvegetation, utan verkar inne i de centrala politiska instanserna, inne i riksdags- och regeringskanslierna. Det är alltså inte bara fråga om en stödjande buffertzona, utan om ett mer centralt och utbrett fenomen.³³

³³ Redan för drygt tjugofem år sedan pekade den omfattande så kallade maktutredningen på att "en särskild marknad för PR-konsulter med inriktning på politisk påverkan har vuxit fram" (SOU 1990:55f.). I slutrapporten framhöll utredningen också hur opinionsbildningen därmed alltmer hade kommit att professionaliseras, vilket resulterade i fler "genomtänkta och organiserade" försök att påverka både centrala beslutsfattare och den allmänna opinionen. Utredningen pekade också på att antalet personer som kunde definieras som "informationsspecialister" hade mångdubblats under 1980-talet. Sedan dess har tillväxten av denna bransch inte bara fortsatt, utan även accentuerats (Tyllström, 2009).

Vår forskning har koncentrerats på svenska förhållanden och eventuella implikationer för svensk politik. En intressant insikt är i vilken liten utsträckning de policyprofessionella själva ser sig som inbäddade i eller påverkade av europeiska eller internationella trender. Detta betyder däremot inte att den utveckling vi här beskrivit skulle vara avskärmad från bredare transnationella inflytanden. Det finns till exempel anledning att fråga sig hur den sociala kategorin policyprofessionella, eller dess motsvarighet, ser ut i andra länder, vilka krafter som påverkar utvecklingen i andra politiska system, och dess implikationer. Liknande grupper återfinns och verkar i många andra sammanhang än det svenska politiska landskapet, på vissa håll med ännu större genomslag.³⁴

³⁴ Se t.ex. Campbell & Pedersen 2014, Dahl 1999, Hecló 1978, Sowell 2011, Wedel 2014.

7 Avslutande reflektioner: Makt utan mandat

De senaste decenniernas utveckling har stimulerat framväxten av en ny grupp aktörer i svensk politik som kan betraktas som en ny social kategori på det politiska fältet. Denna kategoris medlemmar präglas av särskilda kunskapsinnehav och kompetensprofiler, de har egna karriärvägar, karriäröverväganden och karriärproblem, de har sina egna nätverk, framgångskriterier och belöningssystem. I viss utsträckning har de till och med ett eget språk som till delar kan vara svårt att förstå för utomstående. Även om de första policyprofessionella syntes till på den svenska scenen redan för ett halvsekel sedan, är det först under de senaste två decennierna gruppen har blivit så stor att den kommit att få de särdrag som gör det befogat att betrakta den just som en särskild social kategori.

Trots den interna differentiering som kännetecknar den policyprofessionella kategorin har de personer som befolkar den ändå en hel del gemensamt. Kanske kan detta sammanfattas som ett särskilt entreprenörsetos – policyprofessionella är politikens innovatörer och säljare – som på ett avgörande sätt skiljer sig både från det ämbetsmannaetos som bör känneteckna den offentliga tjänstemannen och det representations- och ansvarighetsetos som bör känneteckna folkvalda eller medlemsvalda. Gentemot sådana ideal vill de policyprofessionella tydligt distansera sig. Uppdraget är påverkan, inte förvaltning. De vill gärna stå till svars inför medlemmar och väljare, tvingas argumentera med okunniga människor, eller bli granskade av framfusiga massmedier.

Frågan är vad detta politiska entreprenörsetos innebär för det som brukar föras fram som den representativa demokratins grundbultar: politiska partier, allmänna val och lagstiftande församlingar? En iakttagelse är att de policyprofessionella förstärker sina parti- och

organisationsledningars försteg framför aktivister och medlemmar. Det torde göra det svårare för enskilda och grupper av medlemmar att påverka de politiska partierna (och de fackliga organisationerna). Vad medlemmarna möter i en sådan process är inte bara, av dem valda, personer som har politik som sin heltidssysselsättning, utan också en av dem anställd grupp policyprofessionella som är mer kunnig och insatt i de frågor som ska avhandlas. Detta kan i sin tur göra att enskilda medlemmar (eller grupper av medlemmar) finner det mindre meningsfullt att aktivt försöka påverka partiet eller organisationen, då man uppfattar sig vara i ett alltför stort underläge vad gäller kunskaper och information.

Det minskade inflödet av aktiva medlemmar kommer parti- och organisationsledningarna efterhand då att kompensera med att öka antalet policyprofessionella. Oavsiktligt kan därmed en negativ spiral sättas igång, där den ökande professionaliseringen minskar det politiska engagemanget, vilket i sin tur gör att partier och fackliga organisationer upplever att de måste anlita än fler policyprofessionella, vilket i nästa led ytterligare minskar medlemmarnas engagemang. Partierna och deras ledningar kan riskera att bli beroende av sin anställda kader av policyprofessionella eller av inhyrda konsulter när de vill utveckla sin politik eller hitta nya sätt att kommunicera den. Detta kan leda till att partierna urholkas på politiska visioner, att de alltmer börjar likna varandra och använder standardiserade repertoarer för att kommunicera sina budskap.³⁵ Den representativa flerpartidemokratien som vi har lärt känna den riskerar att brista i legitimitet hos stora väljargrupper. Även om våra data inte ger underlag för att säga något om kausalitet kan vi ändå konstatera att under den tid som antalet policyprofessionella ökat kraftigt har förtroendet för och engagemanget i de politiska partierna minskat kraftigt.³⁶

Även om det demokratiska tillståndet i ett land som Sverige på många punkter är relativt tillfredsställande finns det mycket som tyder på att demokratins praktik har försvagats av de policyprofessionellas intåg i politiken. Detta är en tendens att vara vaksam inför. Hur utvecklingen i stället kan vändas så att demokratin främjas bör vara en prioriterad utmaning.

³⁵ jfr Mair 2014.

³⁶ se Holmberg & Weibull, 2014.

8 Referenser

- Bachrach, Peter, & Morton S Baratz. 1962. "Two Faces of Power." *American Political Science Review* 56(4):947–52.
- Bachrach, Peter, & Morton S. Baratz. 1970. *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Birchall, Claire. 2011. "Introduction to 'secrecy and transparency': The politics of opacity and openness." *Theory, Culture & Society* 28(7–8):7–25.
- Campbell, John L, & Ove K Pedersen. 2014. *The National Origins of Policy Ideas: Knowledge Regimes in the United States, France, Germany and Denmark*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Carpenter, Daniel, Kevin Esterling, & David Lazer. 1998. "The strength of weak ties in lobbying networks: Evidence from health-care politics in the United States." *Journal of Theoretical Politics* 10(4):417–44.
- Carpenter, Daniel, Kevin Esterling, & David Lazer. 2003. "The Strength of Strong Ties: A Model of Contact Making in Policy Networks with Evidence from U.S. Health Politics." *Rationality and Society* 15(4):411–40.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard. 2006. "Ministers and Mandarins under Danish parliamentarism." *International Journal of Public Administration* 29:997–1019.
- Christiansen, Peter Munk, Birgitta Niklasson, & Patrik Öhberg. 2014. "Political warriors or political advisors? The organization of political advice in Denmark and Sweden." Glasgow: Paper presented to the ECPR General Conference, Glasgow Sept 3–6, 2014.

- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1999. *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront i samarbete med Demokratiakademien.
- Dahlström, Carl. 2009. "Political appointments in 18 democracies, 1975–2007." QoG Working Paper 2009.18. Gothenburg: The Quality of Government Institute, University of Gothenburg.
- Esaiasson, Peter. 2003. "Vad menas med folkviljans förverkligande." s. 30–54 i *Demokratins mekanismer*, Mikael Gilljam & Jörgen Hermansson (red). Malmö: Liber.
- Foucault, Michel, & James D. Faubion. 2001. *The essential works of Michel Foucault : 1954–1984*. London: Allen Lane.
- Garsten, Christina, Bo Rothstein & Stefan Svallfors. 2015. *Makt utan mandat: de policyprofessionella i svensk politik*. Stockholm: Daidalos.
- Gaventa, John. 1982. *Power and Powerlessness: Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*. Urbana and Chicago: University of Illinois Press.
- Gilley, Bruce. 2009. *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy*. New York: Columbia University Press.
- Gilljam, Mikael, & Jörgen Hermansson. 2003. "Demokratins ideal möter verkligheten." s. 10–29 i *Demokratins mekanismer*, Mikael Gilljam & Jörgen Hermansson (red). Lund: Liber.
- Gjefsen, Torbjorn. 2012. *Sources of Legitimacy: Quality of Government and Electoral Democracy*. Oslo: University of Oslo.
- Hecko, Hugh. 1978. "Issue networks and the political establishment." s. 87–124 i *The New American Political System*, Anthony King (red). Washington, DC: The American Enterprise Institute.
- Hermansson, Jörgen, Anna Lund, Torsten Svensson, & PerOla Öberg. 1999. *Avkorporativisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell*. Stockholm: Fakta Info Direkt SOU 1999: 121.
- Holmberg, Sören, & Lennart Weibull. 2014. "Institutionsförtroende mellan berördhet och mediebevakning." s. 99–129 i *Mittfåra och marginal*, Henrik Oscarsson & Annika Bergström (red). Göteborgs universitet: SOM-institutet.

- Hood, Christopher, & David Heald, red. 2006. *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Keane, John. 2009. *The Life and Death of Democracy*. New York: W.W. Norton.
- Lewin, Leif. 2007. *Democratic Accountability: Why Choice in Politics is Both Possible and Necessary*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lukes, Steven. 2005 [1974]. *Power: A Radical View*. London: Macmillan.
- Mair, Peter. 2014. *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. London: Verso.
- Manin, Bernhard. 1997. *The Principles of Representative Government*. New York: Cambridge University Press.
- Markiewicz, Anne. 2008. "The political context of evaluation: What does this mean for independence and objectivity?" *Evaluation Journal of Australasia*, 8:35–41.
- Norris, Pippa. 2011. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reich, Robert B. 1992. *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism*. New York: Vintage Books.
- Premfors, Rune, & Göran Sundström. 2007. *Regeringskansliet*. Malmö: Liber.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes, & Bernhard Manin (red.). 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Regeringsformen (SFS 1974:152)
- Rhodes, R.A.W. 2011. *Everyday Life in British Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, Bo. 2005. "Från ämbetsverk till ideologiska statsapparater." s. 186–220 i *Bortom den starka statens politik*, Bo Rothstein & Lotta V. Westerhäll (red). Stockholm: SNS Förlag.
- SOU, Statens offentliga utredningar. 1990:44. "Demokrati och makt i Sverige." Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU, Statens offentliga utredningar. 2007:107. "Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter." Stockholm: Fritzes.

- Sowell, Thomas. 2011. *Intellectuals and Society*. New York, NY: Basic Books.
- Sterzel, Fredrik. 2011. "Granskningsmakten." s.262–82 i *Svensk författningspolitik*, Ingvar Mattson & Olof Petersson (red). Stockholm: SNS Förlag.
- Tyllström, Anna. 2013. *Legitimacy for Sale: Constructing a Market for PR Consultancy*. Uppsala: Uppsala universitet, Företags-ekonomiska institutionen.
- Öberg, Shirin Ahlbäck. 2010. "Framväxten av granskningsamhället - en fråga i författningspolitisk skugga." *Statsvetenskaplig tidskrift*, 5:501–514.
- Wedel Janine R. 2014. *Unaccountable: How Elite Power Brokers Corrupt our Finances, Freedom, and Security*. New York: Pegasus Books.

Det postkorporativa deltagandet

Intresseorganisationerna i den nationella politiken

Erik Lundberg

Innehåll

1	Inledning	295
2	Begrepp och teoretiska perspektiv	298
2.1	Intresseorganisationer och arenor för deltagande	298
2.2	Demokratiska principer	301
2.3	Från korporatism till nätverk.....	303
3	Material och metod	307
4	Deltagandet på institutionaliserade och icke- institutionaliserade arenor	310
2.1	Intresseorganisationer och arenor för deltagande	298
2.2	Demokratiska principer	301
2.3	Från korporatism till nätverk.....	303
5	Sammanfattande diskussion	343
	Referenser	348
	Appendix 1	356

1 Inledning¹

Att låta intresseorganisationer delta i den offentliga beslutsprocessen framhålls ofta som något demokratiskt önskvärt. Intresseorganisationer ger medborgare en ytterligare kanal vid sidan av den representativa att föra fram sina synpunkter i den politiska processen. De tillför kunskap, idéer och perspektiv där staten själv inte förfogar över adekvat eller tillräckligt detaljerad kännedom. De bidrar till pluralism, en bredare och kritisk belysning av beslutsunderlag samt legitimitet till såväl beslutet som processen som sådan.²

I Sverige har intresseorganisationernas deltagande varit ett naturligt inslag i den statliga beslutsprocessen. Under en stor del av 1900-talet har korporatismen bildat utgångspunkt för intresseorganisationernas organisering i politiken. Korporatismen var huvudingrediens i den ”svenska modellen” och kännetecknades av att staten tillsammans med organisationerna formade politiken genom institutionella arrangemang och kompromissade fram en gemensam ståndpunkt.³

I mitten av 1980-talet kom emellertid organisationernas institutionaliserade samarbete med staten att ifrågasättas⁴ och sedan deras beslutsfattande roll i myndigheternas styrelser upphörde i början på 1990-talet har de korporativa dragen i svensk politik blivit allt mindre synliga.⁵ Det institutionaliserade samarbetet har trätt tillbaka till förmån för en ökad betydelse av informell lobbying, det vill säga, direkta kontakter mellan intresseorganisationer och

¹ Ett utkast till den här rapporten presenterades på Ersta Sköndals högskola den 12:e maj 2015. Tack till Lars Trägårdh, Pelle Åberg m.fl. för synpunkter och kommentarer.

² Warren 2001; Fung 2003; Amnå 2003.

³ Heckscher 1951; Rothstein 1992; Premfors 2000.

⁴ Se exempelvis: De Geer 1992; SOU 1985:40.

⁵ Lewin 1994; Lindvall & Sebring 2005.

beslutsfattare. Därtill har medialiseringen av politiken öppnat upp för en större betydelse av offentlig lobbying genom opinionsbildning i media och användandet PR-byråer.⁶ Detta har skett samtidigt som politikens komplexitet sägs ha ökat i omfattning och ett ökat samspel med civilsamhället har lyfts fram som en förutsättning för att lösa dagens samhällsproblem.⁷ På senare år har också olika statliga initiativ tagits till att öka ”dialogen” med civilsamhället genom olika nätverkslikande forum såsom samråd, dialoger och överenskommelser.⁸

De här förändringarna har öppnat upp för en ny form av organisering av intresseorganisationerna i formeringen av den nationella politiken vilket också kan ha demokratiska konsekvenser. Informell lobbying kritiserats ofta för att ha negativa inverkningar på demokratin. En invändning är att beslut formas på mindre transparenta arenor med begränsade möjligheter till insyn. Därtill lyfts ofta problemet med den demokratiska jämlikheten fram. Den informella lobbyingen betraktas som resurskrävande och organisationer med goda ekonomiska förutsättningar intar en särställning i politiken på bekostnad av mindre resursstarka aktörer.

I takt med den informella lobbyismens ökade betydelse väcks inte sällan förslag om att stärka demokratin. Förslagen har gällt allt från olika former av register där lobbyister förtecknar vilka de företräder och vilka kontakter de har med politiker och tjänstemän till karantänstider för personer i politisk och intressebärande roll.⁹ Vad som saknas i diskussionen är emellertid empirisk kunskap om intresseorganisationernas deltagande i utformningen av svensk politik i allmänhet och lobbyismens utbredning i synnerhet. Därtill har vi begränsad kunskap om vilken roll befintliga institutionaliserade arenor har för utformningen av politiken.

Mot den här bakgrunden är avsikten med den här rapporten att öka kunskapen om intresseorganisationernas deltagande i politiska beslutsprocesser på nationell nivå. Två frågor besvaras i rapporten: 1) Vad utmärker intresseorganisationernas deltagande på institutionaliserade och icke-institutionaliserade arenor? 2) Vilken roll har institutionaliserade arenor såsom kommitté- och remissväsendet i

⁶ Öberg & Svensson 2012; Strömbäck 2008, s. 387; Hermansson, et. al. 1999.

⁷ Klijn & Koppenjan 2004; Evers 2005; Jacobsson, Pierre & Sundström 2014.

⁸ Se exempelvis prop. 2009/10:55; Reuter 2012; Jacobsson & Sundström 2006, s. 130–136.

⁹ Se exempelvis Chari, et.al. 2010; Strömbäck 2011.

svensk politik? Genom att svara på dessa frågor bidrar rapporten också till kunskapen om intresseorganisationernas deltagande i en mer post-korporativ politisk kontext.

Framställningen tar sin huvudsakliga utgångspunkt från intresseorganisationernas direkta kontakter med beslutsfattare, så kallad informell lobbying, samt deltagande genom det statliga kommitté- och remissväsendet.¹⁰ Kommitté- och remissväsendet utgör de kanske främsta exemplen på institutionaliserade arenor där staten sätter de yttersta ramarna för intresseorganisationernas deltagande. Informell lobbying är en mer icke-institutionaliserad arena där deltagandet sker mer på initiativ från intresseorganisationerna.

Rapporten är baserad på ett omfattande empiriskt material bestående av fyra olika undersökningar: en dokumentstudie av intresseorganisationernas deltagande i remissväsendet mellan 1964–2009; två enkätstudier om intresseorganisationers användning av olika påverkansarenor; samt en intervjustudie om tillsammans 22 intervjuer med ledande företrädare för olika intresseorganisationer. Delar av resultatet är publicerat men en hel del är också nytt.

Rapporten är strukturerad i fem avsnitt. Det följande avsnittet redogör för centrala begrepp och teoretiska utgångspunkter. Med avstamp i den statsvetenskapliga litteraturen diskuteras också i avsnittet hur intresseorganisationernas deltagande i politiken kan ordnas. I det tredje avsnittet ges en kort beskrivning av rapportens metod och material och i det fjärde avsnittet presenteras de empiriska resultaten. I det femte avsnittet avslutas rapporten med en sammanfattande diskussion.

¹⁰ Med det statliga kommittéväsendet menas både parlamentariska kommittéer och utredningar som leds av särskilda utredare. Begrepp som kommittéer och utredningar används parallellt och innefattar båda typer, om inget annat framgår.

2 Begrepp och teoretiska perspektiv

2.1 Intresseorganisationer och arenor för deltagande

Begreppet *intresseorganisation* ger upphov till olika associationer. För vissa är det synonymt med ”påtryckningar”, ”särintressen”, och ”oegentlig påverkan”. För det andra är det sammankopplat med mer positiva begrepp som ”folkrörelser”, ”medborgarsammanslutningar” eller ”civilsamhälle”. Orsakerna till skillnaderna kan naturligtvis vara flera och gälla allt från vilka organisationer som åsyftas till den normativa demokratiska utgångspunkten.¹¹ I det här kapitlet syftar intresseorganisationer på medlemsbaserade organisationer som på olika sätt arbetar för att utöva politiskt inflytande. Medlemmar kan vara enskilda, företag eller andra organisationer.¹² Det är en bred definition som inkluderar allt från religiösa och idéburna organisationer såsom Filadelfiakyrkan och Svenska djurskyddsföreningen; yrkesorganisationer såsom Svenska läkarsällskapet; fackliga organisationer som Landsorganisationen; arbetsgivarorganisationer som Svenskt näringsliv samt branschorganisationer som Teknikföretagen. Gemensamt för intresseorganisationerna är att de på basis av gemensamma attityder, intressen eller idéer reser krav på andra grupper och institutioner i samhället, antingen direkt via det politiska systemet eller indirekt i den offentliga debatten. Intresseorganisationer förenas alltså i att försöka påverka politiska beslut.¹³

¹¹ Naurin 2001.

¹² Jordan, Halpin & Maloney 2004; Beyers *et.al.* 2008, s. 1106.

¹³ Ett annat utmärkande drag är att de är baserade i en formell organisation. Det innebär att breda folkliga opinioner, tillfälliga rörelser eller grupper av individer inte inkluderas i den här definitionen. Intresseorganisationers vilja att påverka politiken särskiljer dem också från politiska partier som söker representation i val.

Det förhindrar emellertid inte att de också verkar för andra syften så som att producera offentlig service eller bedriva idrottslig verksamhet för ungdomar.

Intresseorganisationer som vill påverka politiken kan använda olika kanaler eller arenor. En tydlig skiljelinje går mellan om deltagandet är institutionaliserat eller icke-institutionaliserat. Ett institutionaliserat deltagande kännetecknas av att det äger rum inom de offentliga intuitionernas ramar, det vill säga, där staten sätter de yttersta ramarna för intresseorganisationernas deltagande. Institutioner kännetecknas som bekant av att de har någon form av förutbestämda och etablerade procedurer, och att det finns någon form av kontinuitet över tid. Ett institutionellt deltagande innebär således att intresseorganisationer måste förhålla sig till vissa givna etablerade handlingsmönster som i olika grad bestämmer eller påverkar sättet att delta. Det kan vara formellt nedtecknade procedurer eller normativa regler som har erkänns av samtliga inblandade aktörer. Kommitté- och remissväsendet utgör de kanske främsta exemplen på institutionaliserade arenor och kopplas ofta samman med den korporativa modellen.

Ett icke-institutionaliserat deltagande kännetecknas av att det äger rum utanför statens omedelbara kontroll, ofta på initiativ av intresseorganisationerna själva. Vid sidan av direkta aktioner såsom demonstrationer och namninsamlingar är lobbying ett exempel på ett icke-institutionaliserat deltagande. Lobbying är en företeelse som ofta kopplas samman med de politiska systemen i de anglosaxiska länderna och utmålats ibland som något främmande i Svensk politik. Informella kontakter mellan intresseorganisationer och makthavare är emellertid inget nytt utan har varit en del av den svenska politiken under lång tid. I en undersökning om intresseorganisationernas roll i svensk politik mellan 1870 och 1910 underströk statsvetaren Pär-Erik Back att många intresseorganisationer hade frekventa informella kontakter med beslutsfattare.¹⁴ Det är också allmänt känt att flera av de politiska partierna, genom sin tillkomst, har varit intimt förbundna med intresseorganisationer och folkrörelser. Det kanske främsta exemplet

¹⁴ Back 1967.

är allianserna mellan fackföreningsrörelsen och det Socialdemokratiska partiet.¹⁵

Lobbying beskrivs ibland också som ett svårfångat begrepp och i litteraturen återfinns olika definitioner. Ordets ursprung sägs härstamma från de som ville påverka den Amerikanska president Ulysses S. Grant i slutet av 1860-talet och som samlades i hotellobbyn nära presidentens bostad för att försöka få kontakt.¹⁶ Den bestämningen ligger också nära de definitioner av lobbying som återfinns i flera statsvetenskapliga studier. Lobbying har exempelvis definierats som ”icke-institutionaliserade direktkontakter med politiker eller tjänstemän i syfte att påverka offentligt beslutsfattande”¹⁷ och som ”påverkan i form av direktkontakter, antingen för att hindra att en fråga blir föremål för ett visst beslut eller tvärtom”.¹⁸ Därtill finns det också dem som förespråkar en bredare definition som inkluderar även påverkansförsök som sker genom media och mer offentliga kanaler, det vill säga, opinionsbildande aktiviteter. Vissa forskare har därför valt att göra en distinktion mellan ”inside” och ”outside” lobbying eller informell och offentlig lobbying¹⁹ där det tidigare avser direkta kontakter mellan intresseorganisationer och beslutsfattare och de senare indirekta kontakter som sker exempelvis via media. Den här rapporten ansluter sig till en sådan bredare bestämning men fokuserar, som nämnts inledningsvis, på den informella lobbyismen. Sådan verksamhet har i litteraturen skildrats på olika sätt. Vissa beskriver det som ett ”utbyte av nyttigheter” där intresseorganisationer erbjuder kunskap och information i utbyte mot inflytande. Andra har liknat lobbying vid ”övertalningsförsök” och ytterligare några liknar lobbying som en ”stödinsats vid lagstiftning”.²⁰

¹⁵ Elvander 1966, s. 246–249; Petersson 2007, s. 76.

¹⁶ Strömbäck 2011.

¹⁷ Hermansson, *et.al.* 1999, s. 17.

¹⁸ Möller 2009, s. 3.

¹⁹ Caldeira *et.al.* 2000; Beyers 2004.

²⁰ Hall & Deardorff 2006.

2.2 Demokratiska principer

Som framgick inledningsvis är intresseorganisationernas deltagande i den statliga beslutsprocessen förknippat med ett flertal positiva effekter. Deltagardemokratiska inslag framhålls också ofta som ett omistligt inslag i en demokrati och som ett viktigt komplement till den representativa demokratin.²¹ På samma gång finns det problem förknippade med att låta intresseorganisationerna delta i utformningen av politiken. En risk som redan har nämnts är att särintressen gynnas på bekostnad av allmänintresset. För att deltagandet inte ska utgöra ett hot mot demokratin krävs att det harmonierar med vissa grundläggande demokratiska principer. Statsvetaren Robert A. Dahl har i olika sammanhang formulerat ett antal allmänna grundsatser eller principer för en fullständig demokratisk beslutsprocess eller politiskt system.²² En första princip knyter an till jämlikhetstanken och föreskriver att vid kollektivt bindande beslut måste lika hänsyn tas till varje medborgares önskemål vilket i ett representativt system uttrycks i den lika och allmänna rösträtten. För det andra ska en demokratisk beslutsprocess vara effektiv, vilket innebär att varje medborgare har tillräckliga och lika möjligheter att uttrycka sina önskemål under hela beslutsprocessen. För det tredje ska processen kännetecknas av upplyst förståelse med vilket åsyftas att varje medborgare bör ha tillräckliga och lika möjligheter att informera sig och bilda sig en välgrundad uppfattning. För det fjärde ska det finnas kontroll över dagordningen. Medborgarna och inga andra ska ha exklusiv rätt att avgöra vad som ska beslutas med hjälp av den procedur som uppfyller de tre första kriterierna. Slutligen ska en demokratisk beslutsprocess kännetecknas av att vara inkluderande och omfatta alla vuxna medborgare.

Samtliga av dessa principer kan inordnas i de normativa demokratimodellerna; valdemokrati, deltagardemokrati och samtalsdemokrati,²³ men de olika modellerna lägger betoning på vissa

²¹ Warren 2001.

²² Dahl 1982; Dahl 2006.

²³ I valdemokratin förverkligas folkviljan genom att folket väljer sina representanter som har som främsta uppgift att "vaska fram" folkets intressen. Deltagardemokratin riktar intresset mot deltagandet mellan valen och värderar ett aktivt folkligt deltagande för att besluten bli kvalitativt bättre. Samtalsdemokratin betonar kvalitén på samtalet som ska präglas av en fri och öppen debatt, maximal inkludering, ett effektivt deltagande, respekt och ömsesidig förståelse (Gilljam & Hermansson 2003, s. 22–25).

principer. Valdemokratin, som tenderar att se demokratin som ett system för att aggregera medborgarnas individuella preferenser, lägger tyngdpunkten på ett inkluderande medborgarskap och lika och allmän rösträtt medan samtalsdemokratin betonar upplyst förståelse och beslutsfattande i konsensus. Deltagardemokratin betonar främst kvaliteten på den politiska processen som föregår beslutet och tar fasta på ett deltagande som är effektivt och öppet och kännetecknas av jämlikhet.²⁴ Det innebär att alla intresseorganisationer måste ges en reell möjlighet att delta i processen fram till ett beslut genom att uttrycka åsikter för ett eller flera alternativ. Det innebär också att alla intresseorganisationer bör ha lika möjligheter att framföra sina synpunkter i den politiska beslutsprocessen. Argumentationen bygger på ett antagande om en jämlikhet i utgångsläget, det vill säga, att alla har samma möjligheter att föra fram sina synpunkter.²⁵ Om detta inte uppfylls, exempelvis om processen domineras av resursstarka organisationer eller organisationer med privilegierat tillträde till beslutsprocessen kan den, utifrån Dahls kriterier, stå i strid med kriteriet om politisk jämlikhet. Därtill bör deltagandet också kännetecknas av öppenhet och transparens vilket innebär att beslutsprocesser ska vara tillgängliga och ge alla medborgare en möjlighet att bilda sig en uppfattning om olika frågor. Enligt Dahl går det inte att rättfärdiga beslutsprocesser där vissa medborgargrupper har mer insyn eller tillgång till information än andra eller där en dagordning sätts utan diskussion eller offentlig insyn.

Att precisera och tillämpa dessa tre principer är ingen lätt uppgift. I synnerhet inte när deltagandet äger rum på flertal arenor, i olika frågor och i olika led av den politiska processen. Däremot är det möjligt att utifrån en bild av verkligheten diskutera deltagandet utifrån dessa ideal för att få en fingervisning om vad som kännetecknar intresseorganisationernas deltagande i samband med utformningen av den statliga politiken.

²⁴ Jmf. Held 1997.

²⁵ Dahl 2006, s. 179.

2.3 Från korporatism till nätverk

På vilket sätt intresseorganisationernas deltagande i den statliga beslutsprocessen organiseras har stor betydelse för hur de olika demokratiska principerna som beskrivits ovan upprätthålls. I likhet med många andra länder har Sverige ingen lagstiftning som reglerar intresseorganisationernas precisa plats i folkstyrelsen.²⁶ I stället har deltagandet formats av en rad faktorer såväl inom som utanför politisk kontroll. Historiskt sett har den svenska politiska kulturen beskrivits i termer av öppenhet där offentlig politik utformats i samverkan med berörda intressen.²⁷ På ett liknande sätt finns också en djupt rotad tanke om jämlikhet. Det innebär emellertid inte att alla organisationer har haft samma möjligheter att göra sin röst hörd eller att beslutsprocessen kännetecknats av transparens. Under större delen av 1900-talet har korporatismen varit utgångspunkt för hur intresseorganisationernas deltagande i den offentliga beslutsprocessen har organiserats.

Korporatismen kännetecknas av en maktutbytesprocess mellan staten och intresseorganisationer, och där politiska problem löses gemensamt genom förhandling och kompromiss.²⁸ Staten erbjuder vissa intresseorganisationer privilegierat inflytande i politiken, mot att de disciplinerar sina medlemmar och ställer sin kunskap och information till statens förfogande. Därmed antas att politiken utformas på ett sätt som är till gagn för allmänhetens intresse. I likhet med de andra Skandinaviska länderna har det framförallt varit de stora arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer som har haft särskilt goda påverkansmöjligheter. Dessa organisationer var privilegierade av staten på grund av sin monopolliknande ställning i sina respektive områden och förmåga att genom medlemskåren skapa stabilitet i samhället. Vid sidan av att delta i formeringen av politiken tog dessa organisationer på sig ett visst ansvar för verkställandet av politiken. I Sverige har intresseorganisationerna exempelvis haft en

²⁶ Det enda undantaget är regeringsformens skrivning om att ge sammanslutningar möjlighet att yttra sig i samband med beredningen av regeringsbeslut (Regeringsformen 7:2). Se vidare i avsnittet om remissväsendet.

²⁷ Exempelvis Anton 1969 men se även Premfors 2000.

²⁸ Schmitter 1979; Williamson 1985; Öberg 1994; Molina & Rhodes 2002. Se också Feltenius 2004 för en redogörelse av den korporativa teoribildningen.

framskjuten position som ledamöter i statliga kommittéer och myndigheternas styrelser.²⁹

Sedan 1980-talet har de korporativa dragen i svensk politik försvagats, något som har förklarats av såväl ekonomiska, maktpolitiska, strukturella och ideologiska orsaker.³⁰ Intresseorganisationernas beslutsfattande roll i myndigheternas styrelser upphörde och representationen som ledamöter i parlamentariska kommittéer blev mindre vanlig. I stället för ett institutionaliserat deltagande kom intresseorganisationerna närvaro i politiken att förändras i riktning mot en mer pluralistisk modell.

Det klassiskt pluralistiska tänkandet emanerar ur en anglosaxisk politisk kontext och betonar betydelsen av konkurrens mellan olika intressen och där deltagandet kännetecknas av jämlikhet och öppenhet.³¹ I de tidiga pluralistiska texterna liknas intresseorganisationerna vid aktörer på en marknad där alla organisationer konkurrerar med varandra om statens uppmärksamhet. Det politiska systemet präglas av ett stort mått av öppenhet där alla medborgare och intresseorganisationer har lika möjligheter att påverka utformningen av politiken. Till skillnad från korporatismen beskrivs staten här som en självständig och neutral aktör och som mottagare av intresseorganisationernas åsikter och intressen. Staten har med andra ord en mer tillbakadragen och passiv roll i förhållande till intresseorganisationerna. Ojämligheter i maktförhållanden mellan olika intresseorganisationer, till exempel på grund av olika mått av ekonomiska resurser, förutsätts jämnas ut genom interna och externa kontrollmekanismer i likhet med en ”osynlig hand”. En extern kontrollmekanism tar fasta på dynamiken inom civilsamhället. När en organisation som företräder ett intresse blir för dominerande i samhället kommer det leda till framväxten eller agerandet av ett motsatt intresse och därmed justeras ojämlika påverkansmöjligheter. De interna kontrollmekanismerna återfinns inne i staten. För att politiker ska bli återvalda och få stöd för sina förslag förutsätts att de lyssnar till en bred kategori av organisationer. Enligt den pluralistiska synen är deltagandet således inte begränsat till ett fåtal organi-

²⁹ Jmf. Hadenius 1978; Hermansson *et.al* 1999.

³⁰ Se exempelvis Lewin 1992; Micheletti 1994; Rothstein & Bergström 1999; Hermansson, *et.al.* 1999.

³¹ Se exempelvis Truman, 1951.

sationer. Tillträdet är öppet och staten har i princip en obefintlig roll i att forma och påverka intresseorganisationernas deltagande.

Stödet inom forskningen för att deltagande (självörligt) ordnas enligt en mer eller mindre jämlik modell är i princip obefintligt. Snarare pekar forskning inom den neo-pluralistiska litteraturen på att relationen mellan staten och intresseorganisationerna ofta är mer strukturerad, institutionaliserad och i det närmaste konsekvent ojämlig.³² En återkommande förklaring till det snedvridna deltagandet är fördelningen av organisatoriska resurser, vilket kan innefatta alltifrån finansiella resurser, kunskap och expertis till medlemsbas och politisk status.³³ Intresseorganisationer som exempelvis har många medlemmar har större möjligheter att göra sin röst hörd eftersom politiker är intresserade av att samarbeta med organisationer som kan hjälpa dem att vinna många röster i kommande val. På liknande sätt har intresseorganisationer med goda ekonomiska resurser antagits ha bättre påverkansmöjligheter, eftersom ekonomiska resurser ökar möjligheten att på egen hand eller genom konsulter frambringa den kunskap och expertis som efterfrågas av beslutsfattare.³⁴ Flera hävdar också att ju mer komplicerad och ”teknisk” en fråga är desto större är i regel beslutfattarnas behov av information från intresseorganisationer som därmed har större möjligheter att bli representerad i politiken.³⁵

Mot bakgrund av korporativismens tillbakagång, däribland i Skandinavien och kritiken mot den klassiskt pluralistiska synen har teorier om ”policynätverk” lyfts fram som ett alternativt sätt att förstå intresseorganisationernas organisering i politiken.³⁶ Forskning inom det här fältet argumenterar för att relationen mellan staten och intresseorganisationerna präglas av mer eller mindre stabila policy nätverk eller beslutsgemenskaper. Karaktären på nätverken varierar från mer löst sammansatta ”issue networks” där interaktionen är mer tillfällig, dynamisk och konfliktfylld och där många olika aktörer deltar, till mer stabila, konsensusinriktade ”policy communities” med ett mer begränsat antal aktörer.³⁷

³² Naurin 2001, s. 69.

³³ Baumgartner & Leech 1998.

³⁴ Hansen 1994; Bouwen 2002.

³⁵ Dür & De Bièvre 2007.

³⁶ Börzel 1998; Marsh, *et.al.* 2009; Bernhagen, *et.al.* 2015.

³⁷ Rhodes 1992.

Ett gemensamt drag hos nätverken är att aktörerna delar en gemensam (grund)syn och ett intresse för utformningen av politiken. En annan viktig förutsättning är att aktörerna är beroende av varandras resurser. Nätverken liknas vid en klunga av aktörer som binds samman av framförallt resursberoenden och som är betydelsefulla för såväl skapandet som upprätthållandet av nätverken.³⁸ Medan staten tillhandahåller intresseorganisationer påverkansmöjligheter erbjuder intresseorganisationer expertis, information, legitimitet och kontroll över genomförandet av politiken. Beroendet av resurser gör att aktörerna dels kan samlas kring gemensamma intressen i politiken dels ha möjlighet att finna politiska lösningar på politiska problem. Vissa studier visar att blott en nära (ideologisk) relation mellan en intresseorganisation och beslutsfattare inte ensamt kan ge intresseorganisationer representation i nätverken utan det krävs att en intresseorganisation också kan tillföra kunskap och information.³⁹ En annan central komponent i nätverken är tillit. Tillit och förtroende mellan aktörer i ett nätverk reducerar transaktionskostnader, minimerar egenintresse, osäkerhet och bidrar till stabilitet. Tilliten är också en viktig komponent för samsynen och kommunikation mellan aktörerna i nätverket. Vissa forskare har till och med hävdats att tilliten särskiljer interaktionen i nätverk från det samspel som sker i andra mer hierarkiska organisationer.⁴⁰

³⁸ Rhodes 2007.

³⁹ jmf Bernhagen *et.al.* 2015

⁴⁰ Börzel 1999, s. 264; Hindmoor 1998.

3 Material och metod

De undersökningar som ligger till grund för rapporten baseras på fyra empiriska studier av såväl kvalitativ som kvantitativ karaktär. Som beskrivs inledningsvis riktar merparten av studierna intresset mot intresseorganisationernas informella lobbying samt deltagande i kommitté- och remissväsendet. Den *första* studien baseras på en enkät riktad till ett slumpmässigt urval av 12 procent eller motsvarande 880 svenska intresseorganisationer och syftar till att ge en bild av intresseorganisationernas användning av olika arenor för att påverka svensk politik. Urvalet är baserat på Statistiska Centralbyråns databas (SNI 94) och endast aktiva organisationer, det vill säga, de som under de senare åren har varit föremål för skatt har inkluderats. Enkäten skickades ut mellan december 2012 och mars 2013 och svarsfrekvensen på enkäten var 50 procent.⁴¹

Den *andra* studien baseras på en dokumentstudie av remissförteckningar från 33 slutbetänkanden från statliga utredningar mellan 1964–2009. Studien ger en bild av omfattningen av intresseorganisationernas deltagande och hur deltagandet har förändrats över tid. Utredningarna gäller nio politikområden; alkoholpolitik, bostadspolitik, fiskepolitik, integrationspolitik, jaktpolitik, kärnkraftspolitik, kulturpolitik, socialpolitik och utbildningspolitik. Från varje politikområde har tre till fem utredningar valts vilka inbördes behandlar en liknande problematik eller politisk fråga som har varit återkommande under perioden. Detta för att möjliggöra jämförelser över tid. Remissförteckningarna har analyserats och kategoriserats på basis av typ av intresse-

⁴¹ Enkäten genomfördes inom ramen för forskningsprojektet "Beyond the welfare state: the Europeanization of Swedish civil society organizations" (EUROCIV) finansierat av Vetenskapsrådet (421-2010-1678). Författaren tackar Roberto Scaramuzzino för assistans med materialet.

organisation och aktör samt hur intresseorganisationerna har deltagit i remissväsendet.⁴²

Den *tredje* studien består av en enkät riktad till 302 intresseorganisationer som någon gång har deltagit i remissväsendet mellan 2003–2009. Enkäten skickades ut i juni 2011 till organisationer som deltog i remissväsendet i sju av de utredningar som användes för den andra studien. Enkäten skickades per e-post och svarsfrekvensen uppgick till 75 procent. Den innehöll 34 allmänna frågor om intresseorganisationerna, politiska påverkan, deltagande kommittéer och utredningar, berednings- och referensgrupper samt remissväsendet.⁴³ Studien används för att fördjupa förståelsen för intresseorganisationernas deltagande i remissväsendet och vilken roll remissväsendet spelar i svensk politik.

Den *fyjärde* och sista studien består av 22 semi-strukturerade intervjuer med ledande företrädare för svenska intresseorganisationer. Den här studien har används för att få en bild av intresseorganisationernas syn på politisk påverkan och lobbying i Sverige samt kommitté- och remissväsendets roll i svensk politik. Organisationerna identifierades genom enkäten och valdes ut för att ha särskilt mycket erfarenhet av att delta i det statliga kommitté- och remissväsendet samt politiskt påverkansarbete. Respondenterna har positioner såsom generalsekreterare, ekonomisk eller intressepolitisk chef, etc. och representerar såväl stora som små intresseorganisationer aktiva inom olika politikområden. Intervjuerna genomfördes i två omgångar. I den första omgången intervjuades 18 respondenter från 15 olika organisationer⁴⁴ och då riktades intresset mot intresseorganisationernas erfarenheter och syn på kommitté- och remissväsendet.⁴⁵ I den andra omgången intervjuades

⁴² För mer information om vilka utredningar som valts ut och för en diskussion om metodologiska överväganden se Lundberg 2014, s. 45–49.

⁴³ För mer information om enkätstudien, vilka utredningar som valts, metodologiska överväganden, etc. se Lundberg 2014, sid. 50–51.

⁴⁴ Följande personer har intervjuats: Lars Berge-Kleber (Afasiförbundet); Mikael Klein (Handikappförbunden); Ulrika Källén Lörelius (KLYS); Lars-Erik Lundkvist (Lantbrukarnas riksförbund); Milinko Mijatovic (SIOS); Maicen Ekman (Folkbildningsförbundet); Jan Terstad (Naturskyddsföreningen); Martina Krüger (Greenpeace); Lars Pettersson (Famna); Guy Lööf (Pensionärernas riksorganisation); Peter Moilanen (IOGT-NTO); Göran Nordén, Anders Torstensson och Anne Wigart (Svenskt näringsliv); Helene Lindstrand (Läraryrket); Samuel Engblom (TCO); Ola Pettersson och Linda Grape (LO).

⁴⁵ Se Lundberg 2014 för mer info om urval, analytisk strategi och metodologiska överväganden.

åtta respondenter från sju olika intresse-organisationer⁴⁶ och syftade till att ge en kompletterande bild av intresseorganisationernas syn politisk påverkan i allmänhet och lobbying i synnerhet.

Med undantag från den första studien, som baseras på ett slumpmässigt urval av alla aktiva svensk intresseorganisationer, gör studie två, tre och fyra inga anspråk på att ge resultat som är möjliga att generalisera. Styrkan i dessa studier ligger i stället i dess möjlighet att skapa en djupare förståelse för intresseorganisationernas deltagande i allmänhet och för kommitté- och remissväsendet i synnerhet.

⁴⁶ Följande personer har intervjuats: Göran Nordén & Anders Torstensson (Svenskt näringsliv); Jonas Cohen (Teknikföretagen); Josefine Karlsson (Kvinna till Kvinna); Mikael Klein (Handikappförbunden); Lars Pettersson (Famna); Kristina Ahlinder (Svenska Författarföreningen) och Ola Pettersson (LO). Tack till Karl-Oskar Öhman för hjälp med transkriberingen av intervjuerna.

4 Deltagandet på institutionaliserade och icke- institutionaliserade arenor

Inledningsvis konstaterades hur förutsättningarna för intresseorganisationernas deltagande i den statliga beslutsprocessen har förändrats. I det här avsnittet presenteras en empirisk analys bestående av tre delar. I den första delen presenteras en översikt av intresseorganisationernas deltagande på institutionaliserade arenor med fokus på remissväsendet. I den andra delen redogörs för intresseorganisationernas deltagande på icke-institutionaliserade arenor, det vill säga, lobbying. I den tredje och sista delen redogörs för vilken roll, om alls, det statliga kommitté- och remissväsendet har i svensk politik. Varje del avslutas med en kort sammanfattning.

4.1 Remissväsendet

Efter att en statlig utredning (SOU) har slutförts och överlämnats till regeringen skickas den på konsultation eller ”remiss” till intresseorganisationer, myndigheter och företag som anses vara berörda av utredningens förslag. Traditionen att offentligt rådfråga olika samhällsaktörer om förslag till ny lagstiftning och nya offentliga insatser har djupa rötter i svensk politik och kan spåras åtminstone så långt tillbaka som till 1809 års konstitution (Regeringsformen 1809, 7 §). Ett grundläggande syfte med att skicka utredningar på remiss är att få fram ett bättre beslutsunderlag och skapa en klarare bild av reaktioner från olika aktörer inom och runt omkring det offentliga systemet. Därtill kan remitteringen också betraktas som

en slags informationsspridning där staten genom remissförfarandet ser till att berörda aktörer får del av betänkandet.

Proceduren att skicka utredningar på remiss har således en lång tradition, men det var först under 1930-talet som intresseorganisationer kom att ta plats i remissväsendet⁴⁷ vilket sammanföll med den korporativa modellens framväxt i Sverige. Remissväsendet är också en formaliserad process och har stöd i Regeringsformen 7:2 där det stadgas att:

Vid beredningen av regeringsärenden ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommuner. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig.

Även om remissväsendet inte nämns bokstavligen i grundlagen har praxis varit att tolka regeringsformens skrivning som ett uttryckligt stöd för remissväsendet.⁴⁸

Remissväsendet är en öppen process och alla aktörer, även privatpersoner, har möjlighet att skicka in synpunkter. Statliga aktörer är de enda som är skyldiga att svara. Funktionen att rådfråga ett urval av intresseorganisationer kan innebära att regeringen styr vilka organisationer som bör svara på remiss, och i förlängningen även vilka åsikter som kommer upp på den politiska agendan. Ett främjande av intressen kan givetvis ske av olika orsaker, till exempel för att ge en missgynnad grupp en röst i politiken men det kan också ge redan privilegierade organisationer en särställning vilket kan bidra till att befästa ojämlikheter i politiken.

Remissväsendet beskrivs ibland som unikt, men liknande konsultativa processer finns i ett flertal andra länder och har fått ökad uppmärksamhet framförallt inom EU. Där har kommissionen utvecklat olika former för skriftliga samråd med civilsamhället.⁴⁹ Även i USA används skriftliga konsultationer av lagförslag som utarbetas av myndigheter och i Danmark konsulteras intresseorgani-

⁴⁷ Nilsson-Stjernquist 1947.

⁴⁸ Petré & Ragnemalm 1980, s. 154–155.

⁴⁹ Över tid har tre typer av konsultativa förfaranden växt fram; öppna konsultationer som används tidigt i beslutsprocessen, riktade konsultationer som används senare i processen och i samband med ett färdiga förslag samt specialreglerade konsultationer som används i specifika och särskilt invecklade frågor. Se vidare Tarschys & Johansson 2014.

sationer skriftligen innan beslut fattas i parlamentet.⁵⁰ Fram till 2002 hade även Finland ett närmast identiskt remissförfarande som det svenska.⁵¹ I jämförelse med den danska och amerikanska formen av konsultation är det svenska remissväsendet tämligen omfattande i bemärkelsen att ett relativt stort antal aktörer bjuds in.

4.1.1 Intresseorganisationer och andra aktörer

Resultatet från dokumentstudien visar att intresseorganisationer utgör en relativt stor andel av de totala remissinstanserna. Intresseorganisationer utgjorde i genomsnitt 29 procent av andelen inbjudna remissinstanser under perioden 1964–2009. Motsvarande siffra för offentliga remissinstanser, det vill säga statliga myndigheter, kommuner, landsting och rättsinstanser, etc. är 68 procent och för marknadsaktörer, det vill säga företag, omkring 3 procent.

Tabell 4.1 visar inbjudna remissinstanser 1964–2009 fördelat på olika typer av aktörer. Som framgår av tabellen ökade antalet remissinstanser mellan den första (1964–1979) och sista perioden (2000–2009) från 737 till 1 139. De offentliga remissinstanserna har ökat mest, från 458 under den första perioden (1964–1979) till 757 under den sista perioden (2000–2009). Motsvarande siffror för intresseorganisationer är från 258 till 316. Relativt sett har emellertid intresseorganisationerna minskat med 7 procent medan offentliga aktörer och marknadsaktörer ökat med 4 respektive 3 procent mellan den första och sista perioden.

⁵⁰ Yakee 2006; Binderkrantz, *et.al.* 2014.

⁵¹ Raino-Niemi 2010; Anckar 1980.

Tabell 4.1. Inbjudna remissinstanser fördelat på olika aktörer 1964–2009

	1964– 1979	1980– 1989	1990– 1999	2000– 2009	Förändring 1964–2009
Intresseorganisationer	35 (258)	30 (142)	23 (202)	28 (316)	-7 (58)
Offentliga aktörer	62 (458)	68 (322)	74 (655)	66 (757)	4 (299)
Marknadsaktörer	2 (16)	2 (9)	2 (20)	5 (62)	3 (46)
Privatperson/övriga	1 (5)	0 (2)	0 (3)	0 (4)	1 (-1)
Totalt	100 (737)	100 (470)	100 (880)	100 (1139)	

Not. Procent, absoluta tal i parentes.

Alla aktörer svarar emellertid inte på remiss. Ungefär 10 procent av intresseorganisationerna, nästan 8 procent av de offentliga remissinstanserna samt drygt 2 procent av marknadsaktörerna som har bjudits in valde att inte svara på remiss under den senaste perioden (2000–2009). Sett över hela perioden har andelen ej svarande intresseorganisationer ökat med nästan 6 procent, de offentliga aktörerna med nästan 5 och marknadsaktörerna med knappt 2 procent mellan den första (1964–1979) och sista perioden (2000–2009). Däremot märks en viss ökning av antalet spontana svar från 156 under den första perioden (1964–1979) till 335 under den sista perioden (2000–2009). Ökningen är störst bland de offentliga aktörerna som har ökat från 33 till 115 och intresseorganisationer, som har ökat från 91 till 119.

Ser vi till antalet totalt inkomna svar under den senaste perioden (2000–2009), det vill säga de som bjuds in och svarar samt eventuella spontana svar, förändras inte bilden avsevärt. Intresseorganisationerna utgör 25 procent varav ungefär 7 procent av dessa är spontana svar. Störst andel svar, 67 procent, kommer emellertid från de offentliga aktörerna och av dessa är 3 procent spontana. Som illustreras i tabell 4.2 nedan har antalet svar på remiss ökat från drygt 800 under den första perioden (1964–1979) till över 1 200 under den sista perioden (1964–2009). De offentliga aktörerna och marknadsaktörerna har ökat mest medan antalet intresseorganisationer har varit relativt konstant. I relativa tal har

intresseorganisationer emellertid minskat med 12 procent medan framförallt de offentliga aktörerna har ökat med 10 procent.

Tabell 4.2. Inkomna svar på remiss fördelat på olika aktörer 1964–2009

	1964–1979	1980–1989	1990–1999	2000–2009	Förändring 1964–2009
Intresseorganisationer	37 (304)	34 (193)	23 (202)	25 (312)	-12 (8)
Offentliga aktörer	57 (467)	58 (331)	74 (655)	67 (820)	10 (353)
Marknadsaktörer	2 (15)	1 (4)	2 (20)	5 (59)	3 (44)
Privatperson/övriga	5 (35)	8 (42)	0 (3)	3 (1)	-2 (-34)
Totalt	100 (821)	100 (570)	100 (880)	100 (1 233)	(412)

Not. Procent, absoluta tal i parentes.

4.1.2 Typer av intresseorganisationer

Om vi sedan tillåter oss att titta på förändringen inom kategorin intresseorganisationer kan vi dra ytterligare slutsatser om deltagandet av olika typer av organisationer. Tabell 4.3 visar inbjudna remissinstanser fördelat på sex typer av organisationer. Resultatet visar att övriga organisationer samt idébaserade- och religiösa organisationer utgjorde 25 respektive 22 procent av intresseorganisationerna under den senaste perioden (2000–2009). Därefter följer yrkesorganisationer (16 procent) och arbetsgivarorganisationer (14 procent). Fackliga organisationer utgjorde 12 procent och bransch- och aktivitetsorganisationer 7 respektive 3 procent.

Mellan den första (1964–1979) och sista perioden (2000–2009) har övriga organisationer och arbetsgivarorganisationer ökat mest med 7 respektive 3 procent. Idébaserade- och religiösa organisationer och aktivitetsorganisationer har minskat mest med 8 respektive 4 procent. Även fackliga organisationer har minskat med 3 procent under perioden. En närmare granskning av kategorin övriga organisationer visar att de delvis utgörs av serviceorienterade organisationer som utför välfärdstjänster. Att dessa fått ökad betydelse kan förstås i relation till välfärdsstatens förändrade

behov att tillåta aktörer inom det civila samhället som välfärdsleverantörer.⁵²

Tabell 4.3. Inbjudna intresseorganisationer fördelat på typ av organisation 1964–2009

	1964– 1979	1980– 1989	1990– 1999	2000– 2009	Förändring 1964–2009
Branschorg.	6 (15)	6 (9)	8 (16)	7 (22)	1 (7)
Arbetsgivarorg.	11 (28)	11 (15)	13 (27)	14 (44)	3 (16)
Yrkesorganisation	14 (35)	6 (9)	10 (21)	16 (52)	2 (17)
Facklig organisation	15 (38)	15 (21)	12 (25)	12 (38)	-3 (0)
Aktivitetsorg.	7 (18)	12 (17)	3 (7)	3 (10)	-4 (-8)
Idébaserade- och religiösa org.	30 (77)	25 (35)	18 (36)	22 (71)	-8 (-6)
Övrig intresseorg.	18 (47)	25 (36)	35 (70)	25 (79)	7 (32)
Totalt intresseorg.	100 (258)	100 (142)	100 (202)	100 (316)	(58)

Not. Procent, absoluta tal i parentes.

Med utgångspunkt från dokumentstudien är det också möjligt att identifiera vilka *enskilda* intresseorganisationer som har bjudits in flest gånger att svara på remiss. Tabell 4.4 visar de organisationer som bjudits in fler än fem gånger under perioden 1964–2009. Vi kan se att Sveriges akademikers centralorganisation (SACO) och Tjänstemännens centralorganisation (TCO) har bjudits in 23 gånger eller i 70 procent av möjliga fall under perioden 1964–2009 medan Landsorganisationen (LO) har bjudits in 21 gånger eller i 64 procent av fallen. Svenskt näringsliv har blivit inbjuden 16 gånger eller i nästan hälften av fallen och Handikappförbunden 14 gånger och i 42 procent av fallen. Lantbrukarnas riksförbund

⁵² jmf. Lundberg 2012; Wijkström 2004.

(LRF) och Folkbildningsförbundet har bjudits in vardera 10 gånger eller i var tredje remissomgång.

En sådan här jämförelse är förstas starkt beroende av urvalet av remissförteckningar (se avsnitt 3 ovan) samt typ av utredning. I det här fallet baseras resultatet på mer genomgripande utredningar vilket kan ha gynnat organisationer med en bredare agenda. Resultatet ger alltså inte en representativ bild av deltagandet även om dominansen av resursstarka och korporativa fack- och arbetsgivarorganisationer också har noterats i andra studier.⁵³

⁵³ Se Gunnarsson & Lemne 1998; Uhrwing 2001.

Tabell 4.4 Intresseorganisationer inbjudna att svara på remiss fler än fem gånger 1964–2009

Intresseorganisation	Antal gånger inbjuden	Procent, av totalt antal chanser
Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)	23	70
Tjänstemännens centralorganisation (TCO)	23	70
Landsorganisationen (LO)	21	64
Svenskt Näringsliv	16	48
Handikappförbunden (HSO)	14	42
Sveriges kommuner och landsting (SKL)/Svenska kommunförbundet	11	33
Folkbildningsförbundet	10	30
Lantbrukarnas riksförbund (LRF)	10	30
Synskadades riksförbund	9	27
Föreningen Sveriges Socialchefer	8	24
Naturskyddsföreningen	8	24
Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)	8	24
Riksidrottsförbundet	7	21
Sveriges Pensionärsförbund (SPF)	7	21
Röda korset	6	18
Rädda barnen	6	18
Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)	6	18
De Handikappades Riksförbund	6	18
Hörselfrämjandet	6	18
Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS)	6	18
Pensionärernas riksförbund (PRO)	6	18
Riksförbundet Hem och skola	6	18
Svenska samernas riksförbund	6	18
Sveriges Dövas Riksförbund	6	18

Not 1. Det maximala antalet gånger en intresseorganisation kan bli inbjuden är 33.

Vad som utmärker de organisationer som ges tillträde till beslutsprocessen har varit föremål för olika undersökningar (Uhrwing 2001; Lundberg 2014). I en studie av de organisationer som deltog i remissväsendet under perioden 2003–2009 visade Lundberg (2013) att olika typer av organisatoriska resurser, exempelvis finansiella resurser och medlemmar inte hade någon effekt på chansen för en

intresseorganisation att bli inbjuden till remissväsendet. Däremot fanns en statistiskt signifikant effekt (på 95 procents nivå) av att ha en privilegierad position genom andra mer informella kanaler i Regeringskansliet såsom berednings- och referensgrupper, dialoger och samråd. Organisationer som ofta deltog på dessa arenor inbjöds nästan 10 procent oftare till remissväsendet än de som inte var det. Därtill fanns en viss effekt av att vara fackorganisation eller arbetsgivarorganisation men sambandet var mindre starkt (90 procents nivå). Resultatet kan sammantaget tolkas som att vissa redan privilegierade organisationer har en fördel.⁵⁴

Alla organisationer som bjuds in svarar emellertid inte på remiss. Tabell 4.5 visar andelen av inbjudna organisationer som har valt att inte svara på remiss.⁵⁵ Som framgår av resultatet är det framförallt idébaserade och religiösa organisationer följt av yrkesorganisationer, övriga intresseorganisationer och arbetsgivarorganisationer som valde att inte svara på remiss under den sista perioden (2000–2009). De intresseorganisationerna med minst andel ej svar är aktivitetsorganisationer, följt av fackföreningar och branschorganisationer.

Sett över tid har andelen av ej svar ökat mest bland religiösa och idébaserade organisationer samt yrkesorganisationer (vardera 7 procent) följt av övriga organisationer och arbetsgivarorganisationer med 6 respektive 3 procent. Fackföreningarna är den enda typen av organisation som visar på en lägre andel ej svar under perioden. Resultatet kan tolkas som att de typer av intresseorganisationer som har varit mest förknippade med den korporativa modellen och historiskt sett mest involverad i den nationella beslutsprocessen också är bättre på att svara. Hur organisationer väljer att delta i remissväsendet kan emellertid påverkas av flera faktorer. Att svara på remiss är resurskrävande vilket kan gynna resursstarka organisationer. En annan omständighet som påverkar om organisationer svarar eller inte är också i vilken utsträckning utredningen bedöms relevant av organisationerna.

⁵⁴ Lundberg 2013. Notera att studien mäter variation bland organisationer som deltar i remissväsendet, dvs. inbjudna organisationer och de som svarar spontant utan inbjudan från Regeringen.

⁵⁵ Eftersom studien utgår från en analys av remissteckningar tas ingen hänsyn till remissvarets innehåll. Organisationer som svarar på remiss utan substantiellt innehåll räknas i denna studie som ett svar.

Tabell 4.5. Ej svar på remiss 1964–2009 fördelat på olika intresseorganisationer

	1964–1979	1980–1989	1990–1999	2000–2009	Förändring 1964–2009
Branschorganisation	1 (3)	3 (4)	1 (2)	2 (6)	1 (3)
Arbetsgivarorg.	1 (2)	1 (2)	2 (4)	4 (13)	3 (11)
Yrkesorganisation	2 (5)	1 (2)	4 (8)	9 (29)	7 (24)
Facklig organisation	3 (7)	1 (2)	1 (2)	2 (5)	-1 (-2)
Aktivitetsorg.	2 (4)	6 (8)	1 (2)	0 (1)	2 (-3)
Idébaserade- och religiösa org.	7 (17)	12 (17)	5 (10)	14 (43)	7 (26)
Övrig intresseorg.	2 (4)	5 (7)	9 (19)	8 (26)	6 (22)

Not. Procent av totalt antal förtecknade intresseorganisationer. Absoluta tal i parentes.

Slutligen, när det gäller inkomna svar, det vill säga, de som har deltagit aktivt i remissväsendet (spontant eller efter inbjudan) utgjorde övriga organisationer samt idébaserade- och religiösa organisationer de två största typerna av organisationer med 30 respektive 16 procent under den sista perioden (2000–2009). Arbetsgivarorganisationer utgjorde 15 procent följt av fackorganisationer (13 procent), yrkesorganisationer (12 procent). Vidare framgår att bransch- och aktivitetsorganisationer utgjorde vardera 7 procent.

Sett över tid har remissvaren från idébaserade- och religiösa organisationer och yrkesorganisationer minskat mest med 15 respektive 5 procent. Övriga organisationer har däremot ökat sin närvaro i remissväsendet med 11 procent och motsvarande siffra för arbetsgivarorganisationer är 6 procent. Deltagandet av bransch- och fackorganisationer har varit relativt stabilt under perioden och ökat med 2 respektive 1 procent.

Tabell 4.6. Inkomna svar på remiss fördelat på olika typer av intressegrupper 1964–2009

	1964–1979	1980–1989	1990–1999	2000–2009	Förändring 1964–2009
Branschorg.	5 (14)	4 (7)	8 (16)	7 (21)	2 (7)
Arbetsgivarorg.	9 (28)	8 (15)	13 (27)	15 (46)	6 (18)
Yrkesorganisation	17 (51)	11 (21)	10 (21)	12 (37)	-5 (-14)
Facklig organisation	12 (37)	12 (24)	12 (25)	13 (41)	1 (4)
Aktivitetsorg.	7 (22)	24 (46)	3 (7)	7 (22)	0 (0)
Idébaserade- och religiösa org.	31 (95)	17 (32)	18 (36)	16 (51)	-15 (-44)
Övrig intresseorg.	19 (57)	25 (48)	35 (70)	30 (94)	11 (37)
Totalt intresseorg.	100 (304)	100 (193)	100 (202)	100 (312)	(8)

Not. Procent, absoluta tal i parentes.

4.1.3 Sammanfattning

Sammantaget visar resultaten på att intresseorganisationer utgjorde i genomsnitt 29 procent av andelen inbjudna remissinstanser under perioden 1964–2009. Antalet inbjudna intresseorganisationer har också ökat något över tid, men den proportionella andelen i förhållande till offentliga aktörer och marknadsaktörer har totalt sett minskat. Övriga organisationer, idébaserade- och religiösa organisationer samt yrkesorganisationer utgör de tre största typerna av organisationer som bjuds in till remissväsendet. Det är också de typerna av organisationer som svarar i minst utsträckning. Ser vi till inkomna svar, det vill säga de som deltar aktivt i remissväsendet, utgör övriga organisationer, idébaserade- och religiösa organisationer störst andel av organisationer följt av arbetsgivareorganisationer, fackorganisationer och yrkesorganisationer. De aktiva deltagandet av idébaserade- och religiösa organisationer samt yrkesorganisationer har minskat mest relativt sett medan övriga organisationer och arbetsgivareorganisationer har stärkt sin

position i remissväsendet. Samtidigt bör också nämnas att förändringarna över tid inte är dramatiska. Närvaron av fackliga organisationer har exempelvis varit förvånansvärt stabil under perioden.

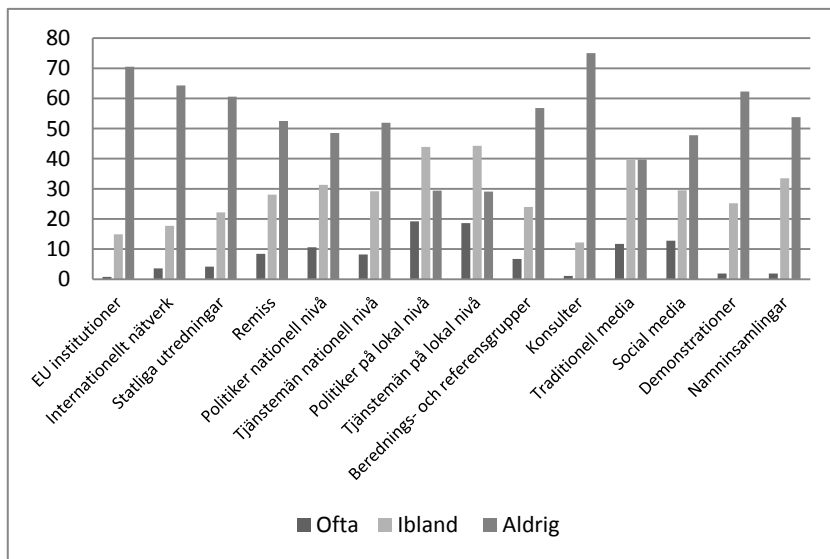
4.2 Lobbying

I denna del riktas intresset mot intresseorganisationernas deltagande på icke-institutionaliserade arenor. Fokus riktas huvudsakligen mot direkta kontakter med beslutsfattare, det vill säga, informell lobbying.

4.2.1 Omfattningen av lobbying

För att få en rättvisande bild av omfattningen av lobbying ska vi inledningsvis titta närmare på intresseorganisationernas användning av olika arenor för att påverka politiken. I figur 4.7 presenteras resultatet från en enkät skickad till 880 slumpmässigt utvalda svenska intresseorganisationer. Organisationerna fick svara på frågan: "Hur ofta brukar er organisation använda följande sätt att påverka den svenska politiken?" Svartalternativen inbegrep alltifrån direkta kontakter med politiker och tjänstemän på lokal och nationell nivå, till det statliga kommitté- och remissväsendet och institutioner inom EU. Resultatet visar att direkta kontakter med politiker och tjänstemän (informell lobbying) och media (offentlig lobbying) är de mest använda arenorna. Mellan 42 och 47 procent av de organisationer som har svarat på enkäten använder direkta kontakter med politiker och tjänstemän på nationell nivå för att påverka svensk politik (386/795 för politiker 329/786 för tjänstemän). Traditionell och social media används av drygt 51 procent (454/803 respektive 373/794).

Figur 4.7 Intresseorganisationers användning av olika arenor för att påverka svensk politik (procent)



Not. Se Appendix 1 för fullständig redovisning av resultaten.

Ungefär 26 procent (233/765) av intresseorganisationerna uppger att de ofta eller ibland använder statliga utredningar för att påverka politiken. I jämförelse med andra arenor såsom direkta kontakter med politiker och tjänstemän och media används således kommittéväsendet i relativt liten utsträckning. Som framgår av figur 4.7 är remissväsendet den formella arena som används av flest intresseorganisationer för att påverka svensk politik. Av de intresseorganisationer som har svarat på enkäten uppger strax över 36 procent (321/783) att de ofta eller ibland använder remissväsendet. Motsvarande siffra för berednings- och referensgrupper är 31 procent (270/779) och institutioner inom EU används av drygt 15 procent (138/758) av intresseorganisationerna. Endast 13 procent (117/777) använder konsulter för att påverka politiken. Något fler, mellan 27 och 33 procent, använder demonstrationer och namninsamlingar (212/760 för demonstrationer och 390/863 för namninsamlingar). Flest intresseorganisationer, omkring 63 procent av de som svarat på enkäten, riktar emellertid intresset mot lokala politiker och tjänstemän (555/814 för politiker och 554/810 för

tjänstemän). Det kan förstås både i ljuset av den decentraliserade svenska förvaltningen och att många intresseorganisationer är förankrade på lokal politisk nivå.⁵⁶ Vidare finns det också totalt sett fler lokala än nationella politiker och tjänstemän vilket kan förklara den omfattande lokala närvaron.⁵⁷

4.2.2 Begreppet och praktiken

Som beskrevs inledningsvis är lobbying ett delvis mångtydigt begrepp som inrymmer olika sätt att påverka politiken. I intervjuer med företrädare för intresseorganisationer nämner flera att begreppet lobbying ger upphov till olika men också negativa associationer. En respondent knyter begreppet till påverkansarbete som sker inom ramen för en mindre öppen struktur medan andra menar att begreppet lätt förknippas med ekonomiskt resursstarka organisationer. Av den anledningen föredrar flera respondenter att i stället tala om ”politisk påverkan”, men konstaterar samtidigt att den verksamhet som de och mer resursstarka organisationer bedriver i grunden inte skiljer sig nämnvärt åt.

Ja, lobbying är ju ett knepigt ord. Det beror på vad man lägger i det. Vi använder ju inte gärna själva det ordet – lobbying. För det kan lätt förknippas med, ja det finns en risk med att det förknippas med den lobbying som görs av väldigt resursstarka intressen där man så att säga, säljer in sig. Men i en viss bemärkelse så bedriver vi ju lobbying i den bemärkelsen att vi försöker påverka och få ett gehör får vår analys, vår syn.

Flera respondenter har emellertid svårt att på ett entydigt sätt definiera vad som avses med lobbying. En tydlig skiljelinje går mellan huruvida lobbying bara inbegriper direkta kontakter med politiker och tjänstemän eller också innefattar opinionsbildande aktiviteter. I linje med begrepp som ”inside” och ”outside” lobbying gör flera respondenter också en tydlig skillnad mellan ”offentlig lobbying” vilken inbegriper påverkansförsök som sker

⁵⁶ Se exempelvis Wallman Lundåsen (2014) om påverkan på lokal politisk nivå.

⁵⁷ Resultaten ska dock tolkas med försiktighet eftersom det inte framgår i vilken egenskap som organisationerna har svarat. Urvalet består nämligen både av nationellt orienterade organisationer och deras lokala medlemsorganisationer. Det är således möjligt att lokala organisationer har svarat utifrån ett nationellt perspektiv. Användningen av exempelvis kommitté- och remissväsendet kan därmed vara överskattat.

exempelvis via remisser, debattartiklar och offentliga rapporter och ”informell lobbying” som direkta kontakter med politiker och tjänstemän. Vidare menar några respondenter att lobbying endast innefattar direkt påverkan av politiska beslut gentemot politiker och tjänstemän och således är skilt från opinionsbildning som riktar sig mer mot allmänheten. Gemensamt för alla intervjuade är emellertid att relatera lobbying till de samtal och kontakter som intresseorganisationerna har med politiker och tjänstemän, vilket ligger nära informell lobbying.⁵⁸

Samtidigt som respondenterna lyfter fram negativa konnotationer med begreppet beskrivs företeelsen lobbying i mer positiva ordalag. Lobbying beskrivs också som ”ett fritt utbyte av tankar i ett fritt och öppet samhälle” och som ett ”kitt i det öppna demokratiska samhället”. Även organisationer som är mer avvaktande till begreppet relaterar lobbying till ”dialog” med makthavare och ”en del av det demokratiska samtalet”.

På frågan om hur lobbyarbetet går till skildrar flera respondenter lobbying som ”politisk problemformulering” och ”problemlösning” och som ett sätt att ”säkra att beslutsfattarna inte har fel eller otillräckliga kunskaper.” En respondent beskriver.

Vi har ju alltid rollen och ett ansvar för en problemformulering, ett ansvar att beskriva verkligheten utifrån våra medlemmar. Sedan kan vi vara olika bra på att också formulera lösningar. Ibland kan vi inte vara det. Då stannar det vid att vi gör en problembeskrivning. Och ibland har vi också förslag på lösningar och då blir det också inlägg i en politisk debatt. Vi tycker att vi ska göra si eller så för att komma tillrätta med det här. Och då handlar det mer om ett politiskt påverkansarbete, det vill säga att få olika partier eller politiska företrädare att anamma våra förslag till lösningar.

En liknande beskrivning framförs av en av annan respondent.

Vi har ju rätt länge jobbat utifrån en utgångspunkt där om inte lagstiftaren förstår att det finns ett problem när vi kommer och börjar tjata om lösningar, sänk den skatten eller höj den skatten eller avgiften eller gör ditten eller datten så faller det rätt ofta på hälleberget. Man måste i stället börja på något sätt att beskriva vad är problemet. Finns problemsikten så brukar det vara lättare att komma in i en diskussion om vad som är lösningarna.

⁵⁸ Jmf. Strömbäck 2011, s. 9.

Flera respondenter väljer att beskriva lobbying i termer av "relationsbyggande" och "idéutbyte" och skildrar lobbying som en form av process där allierade makthavare identifieras, kontaktas och relationer skapas i syfte att förmedla kunskap, erfarenheter och information. En respondent beskriver.

De [relationerna mellan organisationen och politiker] kanske inte är så personliga men att man liksom delger information, att man visar sig hjälpsam på många sätt. Om man ser att det kanske finns någon politiker som har drivit, till exempel kvinnors deltagande i fredsprocessen i Syrien, då kanske vi försöker förse den personen med uppdaterad information, direkta berättelser om kvinnor som arbetar i Syrien för att försöka stärka den personens argument och på sätt bygger man en relation till den personen som vill ha samma typ av förändring som vi. Och där byggs ju någon slags relation, något slags förtroende där det är avgörande att den personen ska ta vår berättelse och vår information. Att det vi levererar stämmer är ju helt avgörande eftersom den personen utlämnar sig på något sätt. Utifrån det, på grund av sitt förtroende för oss. Det vore ju helt förödande för en politisk person till exempel om det kom fram att hon använt sig av en berättelse om en person som det visat att vi har hittat på eller så. Det är lite det jag menar med såhär relationsskapandet.

En liknande beskrivning ges av en annan respondent som också värjer sig mot att koppla samman lobbying med övertalning.

Det handlar om långsiktighet och förtroende. Vill man att någon person ska hjälpa en att driva en viktig fråga, till exempel en riksdagsledamot, då är det viktigt att man inte övertalar, överdriver eller så att säga ljugar om en fråga. Utan vara ärlig kring problemet. Beskriva varför den här frågan är viktig och med faktaunderlag göra frågan så tydlig som möjligt och få den här politikern att tycka att "jag tycker också att det här är viktigt och jag vill driva den här frågan tillsammans med er".

Det är också viktigt att understryka att intresseorganisationer bedriver informell lobbying mot såväl politiker och tjänstemän på alla nivåer av det politiska systemet och i olika led av beslutsprocessen. I intervjuer med intresseorganisationer betonar flera respondenter vikten av att bedriva lobbying gentemot myndigheter, både för att påverka implementeringen och formeringen av politiken.

I första hand när man pratar lobbyism tänker man kanske på den politiska nivån. Men jag tänker att i många frågor så är det väldigt viktigt att driva påverkansarbete mot myndigheter så regeringsuppdrag som

hamnar hos regeringen, i våra ögon, blir så rätt och bra som möjligt. Då finns det större möjligheter att regeringen, när de ska koka politik på det, kokar bra politik på det än om de får ett dåligt underlag som saknar viktiga grejer. Då är det uppförsbacke för oss att försöka jobba in sådana ståndpunkter i remissomgångar och annat. Så vårt jobb mot myndigheterna är ganska betydande skulle jag säga.

4.2.3 Utvecklingen över tid

Intervjuer med företrädare för intresseorganisationer bekräftar i stort befintlig forskning som pekar på en ökad betydelse av informell och offentlig lobbying. På frågan hur det politiska påverkansarbetet har förändrats de senaste 20–30 åren menar flera respondenter att de har kommit att verka i en politisk kontext där direkta kontakter och framförallt opinionsbildning har blivit allt mer betydelsefullt för att påverka politiken. En respondent beskriver.

De flesta arbetar nog mycket mer diversifierat än för 20–30 år sedan. Då kanske det var så att man satt i en utredning och talade om vad som gällde, sitt eget perspektiv och så var det processer runt omkring det där. Nu jobbar man mer med uppvaktningar, olika typer av opinionsbildning, med mediekontakter, med att skriva debattartiklar. Det är ett bredare spektra skulle jag vilja säga.

På liknande sätt betonar flera företrädare att framförallt opinionsbildning via media har kommit att spela en allt större betydelse för att få genomslag i politiken. En respondent talar om en systemförändring i det politiska klimatet och menar att det politiska påverkansarbetet under de senaste tre till fyra decennierna har öppnats upp och blivit mer dynamiskt till följd av globaliseringen, Sveriges inträde i EU men framförallt förändrade partipolitiska maktstrukturer.

Det som skedde 1976 och med varierande mellanrum, det vill säga, att vi haft skiftande regeringsinnehav, har vitaliserat regelarbetet och påverkansarbetet. För inga politiker kan längre ta för givet att man kommer att sitta i regeringsställning för tid och evighet. Vi har ju haft ganska mycket ”rock ’n roll” på den politiska sidan sen 1976. Även om skillnaderna inte är så stora, det är ju ganska trångt i mitten, så är det ingen som kan bygga upp ett system som kommer hålla forever. Utan det är lite lösare i kanterna och politiker kan mer besluta om inriktningar.

Vidare betonas att kontakterna till politiker och tjänstemän har förenklats. Från att ha kännetecknats av formalism, och tendens till "underdånighet" och "vördnad" inför makthavare har kontakterna till beslutsfattare, till följd av en ökad jämställdhet och ny kommunikationsteknologi, underlättats och blivit mer "ömsesidig". Flera intresseorganisationer upplever också ett ökat önskemål från statsmaktens sida av intresseorganisationernas deltagande, kunskap och information. Politiker och tjänstemän vill "vara närmare de organisationer som rör sig på det fältet" för att skapa en "bredare bild av verkligheten". Flera respondenter återkommer också till statsmaktens strävan om en ökad "dialog" och kontakt med intresseorganisationer. Dessa utsagor kan också förstås i ljuset av korporativismens avtagande då statsmakten sökt en bredare förankring i civilsamhället bortom arbetstagar- och arbetsgivarintressen.

Vittnesbörden om en intensifierad kontakt mellan statsmakten och intresseorganisationer kan också bekräftas av Regeringskansliets egna undersökningar.⁵⁹ Under senare år har olika former av samråd, dialoger och beredningsgrupper ökat i omfattning. Dessa arenor kan liknas via mer eller mindre informella och löst sammanknutna forum bestående av tjänstemän, politiker och företrädare för intresseorganisationer. Under 2013 fanns i Regeringskansliet 50 fasta forum för samråd med intresseorganisationer. Omkring 800 organisationer medverkade på mer än 100 möten. Utöver de fasta forumen för samråd anordnade Regeringskansliet också under 2013 ett stort antal möten såsom konferenser och hearings för samråd med intresseorganisationer i olika frågor.⁶⁰

Vidare tyder tidigare forskning på att intresseorganisationernas direkta kontakter med politiker och tjänstemän har ökat under de senaste två decennierna. I en jämförelse av intresseorganisationers användning av olika påverkanskanaler visade Öberg och Svensson att intresseorganisationernas användning av direkta kontakter med politiker och tjänstemän ökade från 42,4 till 56,6 procent mellan 1999 och 2005 vilket var mer än exempelvis användningen av media som ökade från 53,8 till 65,6 mellan motsvarande år.⁶¹

⁵⁹ Jmf. även prop. 2009/10:55.

⁶⁰ Regeringskansliets uppföljning av politiken för det civila samhället 2013.

⁶¹ Öberg & Svensson 2012, s. 18.

Flera respondenter uppmärksammar också hur lobbyarbetet har blivit allt mer professionaliserat. Intresseorganisationer beskriver hur lobbying allt mer har kommit att bedrivas med hjälp av ”akademiska” och ”fackmässiga” underlagsrapporter där såväl problem-bild och förslag till lösningar presenteras – inte sällan gjorda på uppdrag av PR-byråer. En respondent beskriver.

Stora organisationerna satsar allt mer pengar på att påverka politiken och de politiska aktörerna allt tidigare och allt mer finstilt. Dels genom att skapa pressure utifrån men också genom att ta fram förslag, modeller som man sedan kan köra in i politiska processer. Det är, som jag uppfattar det inom välfärdsområdet, en riktigt rejäl satsning från företagens sida. Duktiga och framgångsrika tycker jag dom verkar vara. Det är mycket pengar och det är mycket personal.

En återkommande beskrivning är också att likna lobbyarbetet som en kamp mellan ”David och Goliat” där konkurrerande organisationer, med betydligt mer ekonomiska resurser än de själva, har ett tydligt försprång både när det gäller att ta fram och bygga upp en kompetens kring olika politiska frågor.

Även om jag har tilltro till politiker, beslutsfattare, tjänstepersoner så är det ju såklart att har du resurser och kan sitta och jobba och kartlägga, lägga fram analyser så får du genomslag. Det är inte så konstigt. Det är inga övermänniskor som sitter som mottagare på andra sidan utan får du ett riktigt underlag, det är såklart att du jobbar på det.

På liknande sätt menar flera andra organisationer att resurser spelar roll för betydelsen av få inflytande och kunna påverka det politiska skeendet. I detta sammanhang talar en respondent om ett behov av en ”nyktrare” syn på intresseorganisationernas kontakter till makt-havare.

Vi har en självbild av, och Sverige är, relativt icke-korrupt men jag tror också att man måste nyansera den bilden. Det handlar inte bara om mutor utan också gynnande och intressesfärer och så vidare där den svenska samförståndsandan kan slå över i något som inte är bra, även om den i grunden är bra. Så en lite nyktrare syn på att det finns risker med maktutövandet och att det finns intressekonflikter och att det kan ske otillbörliga gynnande och otillbörliga handlingar. Det tror jag skulle behövas.

4.2.4 Tillträdet till beslutsfattare

En ofta framförd synpunkt är att lobbying är en praktik som framförallt används av intresseorganisationer med ett stort mått av ekonomiska resurser. Tidigare studier i en svensk kontext tycks också ge visst belägg för den uppfattningen. En enkätundersökning av statsvetaren Tommy Möller baserad på 102 riksdagsledamöters erfarenheter av informell lobbying visade att 75 procent av ledamöterna kontaktades varje vecka av intresseorganisationer, 17 procent kontaktades varje månad och 8 procent en gång i månaden.⁶² Resultatet visade också att näringslivsorganisationer, företag och fackliga organisationer oftast tar kontakt med riksdagsledamöter. Som framgår i tabell 4.7 nedan uppger 55 procent av riksdagsledamöterna att näringslivsorganisationer ofta tar kontakt. Motsvarande siffra för företag är 35 procent och för fackföreningar 25 procent. Därtill uppgav var femte ledamot att hen ofta kontaktas av PR-konsulter.

Tabell 4.7 Riksdagsledamöter om vilka aktörer som tar kontakt (procent)

	Ofta	Ibland	Sällan	Aldrig	Summa
Näringslivsorg.	55	38	6	1	100
Företag	37	43	18	2	100
Facklig org.	25	53	20	2	100
PR-konsulter	19	38	34	9	100
Kommun & landsting	12	33	47	8	100
Annan org.	44	47	6	3	100

Källa: Möller 2009, s. 11.

De intresseorganisationer som har intervjuats för den här rapporten har relativt god och återkommande kontakt med politiker och tjänstemän och flera sitter också med i referensgrupper, samråd och beredningsgrupper inom Regeringskansliet och olika myndigheter. På frågan om vilka faktorer som ger intresseorganisationer tillträde till politiker och tjänstemän poängterar alla betydelsen av att ha kunskap och information om

⁶² Möller 2009.

politiskt angelägna frågor, lösningar på politiska problem och, som en respondent beskriver det, ”att ha ett bra case”.

En annan grundförutsättning för att etablera och behålla direkta kontakter med politiker och tjänstemän är enligt flera respondenter att uppfattas som en trovärdig bärare av kunskap och information. Tilliten tycks således vara en grundläggande förutsättning för tillträdet, vilket också framkommer i respondenternas beskrivning av hur lobbying går till i praktiken (se 4.2.2).

Flera respondenter lyfter också fram betydelsen av att delta i formella påverkanskanaler som remissväsendet. En respondent menar till och med att en organisation, för att vara framgångsrik genom lobbying, ”måste vara med i remisser som är viktiga för organisationen”. En annan viktig faktor för att nå tillträde är att ha en identitet som ”civilsamhälleorganisation” och folkrörelse med en demokratisk uppbyggnad och förankring i befolkningen.

Jag tror att vi vårt fall så, är klart att ha en enorm styrka att ha drygt 220 000 medlemmar i ryggen. Vi är en så att säga medlemsdriven, folkrörelsedriven, demokratiskt uppbyggd organisation. Till skillnad från Greenpeace och WWF ingår vi i den här gamla folkrörelseskolan med stämmor, en medlem en röst och allt sådant där. Brett stöd i samhället, och just nu ökad medlemstillströmning, och just att vi är en folkrörelse. Det tror jag väger väldigt tungt.

En annan respondent talar också om att ”rotationen” mellan intresseorganisationer och departement och myndigheter underlättar tillträdet till makthavare och flera respondenter framhåller att Sverige är ett litet land där politiker och intresseorganisationer känner varandra vilket underlättar kontakt.

Sverige har ju den fördelen att det är ett ganska litet land. Det är ju inte så långt till Helgelandsholmen. Det är en liten krets. Politiker och företrädare för intresseorganisationer känner varandra. De vet vilka de är och de träffas. Om inte annat så ställer med jämna mellanrum hovet till med möten dit alla går. Och då träffas de där i alla fall. Då spelar det ingen roll ifall man heter Sjöstedt eller Batra. När kungen kallar, då dyker man upp, och då kommer de andra. Så de träffar varandra.

Ett par andra organisationer menar i stället att resurser inte uteslutande är av störst betydelse för att få direkta kontakter till politiker och tjänstemän. Det handlar i stället om att skapa en offentlig bild av att man representerar ett allmänintresse.

Jag tror snarare det handlar om huruvida man uppfattas representera ett större intresse. Antal medlemmar eller tyngd i näringslivet. Antal anställda, bidrag till BNP. Om Volvo lastvagnar eller en annan arbetsgivare menar att en fråga är på liv och död, då får de tillgång. Det behöver inte ha med resurser att göra, utan att det är ett viktigt samhällsintresse eller viktigt för svensk ekonomi. Sen är det klart, har du stora resurser så kan du ha en större organisation, köpa bättre tjänster och annonsera, försöka med metoder som kostar pengar. Att du framstår som större än vad du är så att säga. Då blir det enklare att få tillträde.

Samtidigt som flera av de intresseorganisationer som har intervjuats i den här undersökningen har relativt goda kontakter med beslutsfattare tonar många respondenter ner sitt faktiska inflytande i politiken. Goda kontakter med beslutsfattare, hög trovärdighet och mycket resurser behöver, menar flera, inte automatiskt leda till ett faktiskt inflytande i politiken. Påverkansarbetet beskrivs som ett långsiktigt "krattande i manegen" och ett "arbete som måste föras på flera arenor samtidigt". När respondenter får beskriva vad som förklarar att de har fått inflytande framkommer "rätt tajming", en "medvind i opinionen" eller att organisationen har gått "armkrok med en oväntad allierad". Vissa respondenter knyter också sina politiska framgångar till att den politiska frågan som de driver är svårare för beslutsfattare att negligera och ogilla. En organisation, som alltid tycker sig ha haft en "hyggligt god dialog" med riksdag och regering men som inte haft en opinionsbildande verksamhet, beskriver hur de hamnat i en "medial skugga" till följd av den ökade betydelsen av opinionsbildning med litet genomslag som följd. Att intresseorganisationer på detta sätt tonar ner sitt faktiska inflytande är kanske inte så konstigt. Samtidigt pekar forskning bland annat från en amerikansk kontext att intresseorganisationernas inflytande är tämligen begränsat och frågor där intresseorganisationer har bedrivit lobbying kännetecknas av stabilitet snarare än förändring.⁶³

⁶³ Se Baumgartner *et al.*, 2009.

4.2.5 Sammanfattning

Sammantaget pekar resultatet mot att direkta kontakter, näst efter media, är den mest använda arenan för att påverka utformningen av den svenska politiken. Lobbying tycks således ha etablerat sig som den centrala kontaktvägen mellan intresseorganisationer och beslutsfattare. Bland företrädare för intresseorganisationer tycks emellertid lobbying vara ett begrepp som väcker olika associationer. Gemensamt hos alla intervjuade är emellertid att relatera lobbying till de samtal och kontakter som intresseorganisationerna har med politiker och tjänstemän, vilket ligger nära informell lobbying. Intresseorganisationer med befintliga kontakter med beslutsfattare skildrar lobbying som ett understöd till det offentliga beslutsfattandet där intresseorganisationer bidrar med kunskap, information, problembeskrivningar och analyser, snarare än som påtryckningar, övertalning eller oegentlig påverkan.⁶⁴

Vidare talar resultaten för att ekonomiska resurser inte är en oväsentlig, men inte den enda, förutsättningen för att etablera direkt kontakt till beslutsfattare. Vid sidan av att ha en identitet som civilsamhälleorganisation med förankring i befolkningen betonar flera företrädare fram betydelsen av tillit mellan dem och beslutsfattare. Att delta på institutionaliserade arenor, såsom remissväsendet, betraktas som en nyckel för att etablera sig som en trovärdig aktör i relation till politiker och tjänstemän.

4.3 Kommitté- och remissväsendets roll

I den här sista delen redogörs för vilken roll institutionaliserade arenor spelar i svensk politik. Intresset riktas mot det statliga kommitté- och remissväsendet. Som framgått ovan är kommitté- och remissväsendet de mest använda institutionaliserade arenorna för att påverka svensk politik (se figur 4.7 ovan) och har även en lång historia.

⁶⁴ Jmf. Hall och Deardorff 2006. Se även Strömbäck 2011.

4.3.1 Intresseorganisationer om det statliga kommittéväsendet

Det statliga kommittéväsendet förknippas ofta med den korporativa modellen men dess historia kan spåras ända tillbaka till 1600-talet då ”kommittélika” institutioner användes för beredningen av politiska beslut. Kommittéväsendet har definierats som ett tillfälligt och fristående instrument som syftar till att lösa eller lägga grunden till olika politiska frågor.⁶⁵ Kommittéer används i många länder men dess roll och plats i det politiska systemet skiljer sig åt. På ett allmänt plan kan kommittéer i huvudsak ha två övergripande funktioner, dels att inhämta kunskap, främja politiska kompromisser eller informera allmänheten och dels att begrava, undvika kritik eller öka stödet för en politisk fråga.⁶⁶

Det svenska kommittéväsendet är relativt omfattande och har historiskt sett fungerat som en kompensation för ett relativt litet regeringskansli. Under 1968–1976 användes kommittéer och utredningar i 20 procent av alla statliga förslag, och i nästan alla av de stora politiska reformerna.⁶⁷ De har också tjänat en viktig roll som ett redskap för att nå kompromisser mellan staten och intresseorganisationerna.⁶⁸ De svenska kommittéerna är även organiserade som självständiga myndigheter även om Regeringen har möjligheter att styra en utredning ekonomiskt, personellt och via kontakter underhand.

Intresseorganisationer kan delta i kommittéväsendet på flera sätt. De kan vara representerade i parlamentariska kommittéer, bistå som expert, sakkunnig, ingå i referensgrupper, påverka utredningsdirektiven eller på olika sätt uppvakta en utredning. Tillträdet till kommittéer och utredningar är också begränsat till ett fåtal organisationer som staten väljer att bjuda in. Till skillnad från lobbying är intresseorganisationernas deltagande inom ramen för en kommitté eller utredning knutet till förutbestämda och etablerade procedurer eller handlingsmönster som i olika grad bestämmer eller påverkar sättet att delta. Därtill är statliga utredningar styrda

⁶⁵ Jmf. Hesslén 1927 s. 6; Amnå 2010, s. 552–553.

⁶⁶ Marier 2009, s. 1206–1207.

⁶⁷ Brantgärde 1979, s. 41; Premfors 1983.

⁶⁸ Nyman 1999.

av direktiv som anger vad utredningen ska ägna sig åt och de lyder även under en särskild kommittéförordning.

Från intresseorganisationernas perspektiv har de svenska kommittéväsendet betraktats som en betydelsefull kanal för politisk påverkan. På 1960-talet värderades kommittéväsendet av intresseorganisationer som en av de främsta arenorna för att påverka svensk politik jämte myndigheter, direkta kontakter med riksdagsledamöter och tjänstemän på Regeringskansliet.⁶⁹

Intervjustudien med intresseorganisationer visar emellertid att möjligheterna att påverka politiken genom det statliga kommittéväsendet har försämrats under de senaste tre decennierna (Lundberg 2015). Ingen av de respondenter som intervjuats i samband med den här undersökningen menar att det statliga kommittéväsendet i dag är den mest betydelsefulla kanalen för att påverka svensk politik i jämförelse med andra arenor såsom media, personliga kontakter och den Europeiska unionen. Kommittéväsendet har, menar man, ”försvagats” och ”eroderat” och beskrivs som ”window dressing” och som en ”demokratisk charad”. En orsak till detta är enligt flera respondenter att kommittéerna över tid har blivit allt kortare. En respondent beskriver.

Utredningarna är numera mycket kortare och enmansutredningar och inte den gamla tidens kommittéer. Man blir kallad till ett möte där man träffar utredaren och sekretariatet vid två tillfällen eller så och det är ju bra det också. Men det har blivit svårare att följa utredningarna på det sättet som man gjorde tidigare. Och det tycker jag är en olycklig utveckling. Utredningsväsendet har ju på något sätt förflackats, det tycker jag man kan säga. Därför att man får så kort tid på sig, man hinner inte göra en ordentlig bakgrundsanalys och tränga in i frågorna som man kunde göra förut. En utredning som är kortare än två år, dom hinner inte göra så mycket.

Bilden går igen i flera äldre studier på området⁷⁰ som pekar på att antalet kommittéer har minskat till förmån för utredningar ledda av enskilda utredare. I den förra demokratiutredningen studerades 509 kommittéer och utredningar som opererade mellan 1960 och 1995. Resultatet visade att enskilda utredningar ökade med 30 procent samtidigt som andelen kommittéer sjönk.⁷¹

⁶⁹ Elvander 1966.

⁷⁰ Bergström 1987; Gunnarsson & Lemne 1998.

⁷¹ Hermansson *et.al.* 1999 s. 29.

Vidare framhåller några respondenter i den här undersökningen att regeringen tenderar att föregå utredningarnas förslag genom att påbörja utarbetningen av lagförslaget innan utredningen har överlämnat sitt slutliga betänkande. En annan respondent framhåller på ett liknande sätt att kommittéväsendet har försvagats, men menar samtidigt att det inte är några dramatiska förändringar utan snarare en skillnad i Regeringens syn på utredningsväsendet.

Det finns en försvagad förståelse för nyttan och det leder också till sämre politiska beslut. Och tecken på den här försvagningen är flera. Man ger utredningar kortare tid än man gjorde förr. Det tycker jag är en tydlig trend. Man har också, tror jag, kortat ner remisstiden. Man föregår också både utredningars resultat och remisstiden genom att plocka upp enskilda frågor som så att säga fortfarande är under beredning och lägga som politiska förslag. Man väntar inte ut hela processen. Och det ser vi återkommande att man gör.

Ett ytterligare tecken på att kommittéväsendets roll som påverkanskanal har försvagats är att direktiven har kommit att bli mer styrda och syftet med utredningar ofta är på förhand givna. En respondent beskriver.

Mycket har hänt, rent utvecklingsmässigt. Utredningarna är i dag, jämfört med X antal år sedan mycket mer *hur*-utredningar och mycket mindre av *vad*. Dom har, i alla fall inom vårt område, mycket mer definierade uppdrag. Vad som ska åstadkommas är redan beslutat. Det är mycket mer av teknik och som utredningarna håller på med i dag. Det är få av dom här bredare utredningarna – vi har ett samhällsproblem och vad ska vi göra åt det.

Samtidigt menar exempelvis en företrädare att förändringen mot snabbare och mer styrda direktiv är en naturlig konsekvens av förändringar i omvärlden och en allt snabbare policyprocess. Som en följd av detta har flera organisationer kommit att använda direkta kontakter med politiker och tjänstemän för att påverka politiken.

Trots att kommittéväsendets roll som påverkanskanal kritiserats för att ha försvagats, uttrycker intresseorganisationer också en tilltro till utredningsväsendet grundfunktion. Det statliga kommittéväsendet beskrivs som ett i grunden bra instrument för att lösa problem och föra in kunskap i politiken. En respondent framhåller exempelvis att ”när man jobbar bra så samlar man systematiskt upp olika perspektiv och belyser olika synvinklar och då har vi en

möjlighet att komma med vår synvinkel och våra perspektiv som annars är lätt att glömma bort.” Ser vi till antalet kommittéer och utredningar över tid så kan vi inte heller notera någon drastiskt minskning. Under 70-talet slutfördes i genomsnitt 87 utredningar, under 80-talet 76 stycken och under 90-talet 148 utredningar. Under 00-talet och fram till i dag har det genomsnittliga antalet utredningar sjunkit till omkring 100 utredningar per år (se Lundberg 2014, s. 81 för en detaljerad redogörelse).

I jämförelse med de beredningsgrupper, samråd och dialoger som finns inom Regeringskansliet (se ovan) menar flera respondenter att den formaliserade processen som styr en utredning möjliggör en mer effektivare påverkan. Till skillnad från beredningsgrupper, samråd och dialoger styrs kommittéer och utredningar av öppet redovisade regeringsdirektiv och av förordningar. En respondent beskriver.

Med ett direktiv beslutat och offentligt och med en utredare som är utsedd av regeringen så står vi lite starkare i rätten att föra fram våra åsikter direkt till utredaren och ingå i referensgrupper kopplade till utredningen. Jag är lite formalist också men det är lättare att agera gentemot en traditionell tillsatt utredning för att den är mer strukturerad och den har ett tydligare uppdrag. Den ingår inte i den dagliga regeringsberedningen utan den är mer fristående och självständig. I alla fall, det är min bild av den.

På liknande sätt framhålls att, i jämförelse med andra former av påverkansmöjligheter inom Regeringskansliet och myndigheter, har utredningar ett värde genom sin relativt transparenta och formaliserade procedur vilket gör påverkansmöjligheterna genom en utredning lättare.

Kommittéväsendet är ju ändå uppstyrt med massa regler, det finns ju en förordning med kommittéer i sig tror jag, och det är så pass uppstyrt att formerna ger en viss trygghet, med de här frågetecknen med tempo då. Medan de andra arenorna som vi jobbar på, inklusive sådana här lösliga dialoger som myndigheter kan initiera, dom är mycket svårare att förutse, att ge en prognos. För sätter jag som chef in medarbetare med två hundra persontimmar att jobba i den här utredningen då kan jag kalkylera med, outputen är ju betänkandet och den kunskap också som vi bygger upp. Då är den värd den investeringen på två hundra persontimmar. Sätter jag två hundra persontimmar i någon luddig dialog där när resultatet kommer är oklart, vad resultatet ska göras med, är det något som ska stanna i skogsstyrelsen?

Även en av de mest kritiska företrädarna menar att kommittéväsändets relativt transparenta och formaliserade och byråkratiska struktur är värdefull utifrån ett demokratiskt perspektiv.

4.3.2 Intresseorganisationer om remissväsendet

Intervjuer med företrädare för flera intresseorganisationer visar, i likhet med vad som framkommit om kommittéväsendet, att formaliserade arenor för politisk påverkan har en viktig funktion. I synnerhet i relation till mer informella konsultationer och hearings som genomförs som ett alternativ till ett formellt remissförfarande. Många respondenter menar att hearings, till skillnad från remissväsendet, fordrar en närvaro under en specifik dag, ofta sätts samman på kort varsel och inte genererar någon skriftlig "output" vilket betraktas som en nackdel. Det faktum att remissväsendet genererar en öppen skriftlig och offentlig remissammanställning värderades högt av respondenterna, liksom att många synpunkter från remissinstanserna används som en grund till ställningstagandet i propositionen.

Beträffande möjligheten att genom remissväsendet påverka politiken visar resultatet av enkätundersökningen att 70 procent (124/178) av de intresseorganisationer som svarade på enkäten instämmer helt eller till stor del i påståendet att svara på remiss är ett effektivt sätt att påverka politiken (tabell 4.8). 28 procent instämmer till viss del och 3 procent inte alls. Resultaten från intervjuundersökningen visar emellertid att möjligheterna att påverka politiken genom remissväsendet inte upplevs fullt så stort och att ett inflytande i remissväsendet förutsätter att intresseorganisationerna agerar på andra arenor, ibland samtidigt.

Tabell 4.1 Intresseorganisationer om remissväsendets roll (procent)

	Instämmer helt	Instämmer till stor del	Instämmer till viss del	Instämmer inte alls	
Direkt inflytande	22 (40)	47 (84)	28 (49)	3 (5)	100 (178)
Kommunikativt inflytande	31 (55)	51 (91)	13 (23)	5 (8)	100 (177)
Utveckla preferenser	40 (71)	47 (84)	10 (17)	3 (5)	100 (177)
Interna samtal	38 (65)	46 (79)	12 (21)	4 (7)	100 (172)
Plikt	25 (45)	34 (61)	25 (45)	15 (27)	100 (178)

Not. Absoluta tal i parentes.

Flera respondenter menar att det framförallt är i situationer där en utredning inte har landat i ett tydligt förslag som möjligheterna till inflytande genom remissväsendet är störst. Ytterligare någon framför att remissväsendet är mest relevant för att förhindra och blockera frågor snarare än att förändra innehållet i ett förslag.

Ofta tycker jag nog att remisshanteringen handlar om att blocka, det blir ju alltid när det gäller alkohol och narkotikapolitik. Vi är ju alltid emot, för tågordningen har ju alltid varit att liberalisera och släppa lös och det är det som oftare hamnar i förslaget. Så då kan det vara effektivt om man förhindrar att förändra i den riktningen.

Vidare menar några företrädare att intresseorganisationer kan nå inflytande via remissväsendet om de lyckas mobilisera andra organisationer i samma riktning. Nästan alla organisationer är emellertid av uppfattningen att den största möjligheten att påverka en offentlig utredning är i samband med att direktiven till utredningen formas.

Det är klart att när remissen kommer då har man redan gjort jobbet och då är det mycket enklare att slänga ur sig något men om man inte har engagerat sig innan, då är det för sent. Jo, jag vet, av tradition så finns de [remisserna] men i hur många fall har de haft någon betydelse?

En liknande synpunkt framförs av en annan företrädare.

I ett senare skede är det väl i allmänhet så genomtröskat att då är det inte så mycket att kritisera helt enkelt utan då är det, givet de tidigare besluten som fattats, tydligt hur det ska hanteras.

Av intervjuerna med intresseorganisationerna att döma ska betydelsen av remissväsendet snarare förstås som en del i organisationernas hela repertoar av inflytandestrategier. I likhet med forskaren Archon Fung, som understryker att ett deltagande kan tjäna olika syften, menar intresseorganisationer att remissväsendet spela flera delvis olika funktioner.⁷² En stor andel av de intresseorganisationer som deltar i remissväsendet använder remissvaret som ett verktyg för extern kommunikation och för att nå inflytande på andra arenor. Hela 82 procent av intresseorganisationerna (145/177) instämmer helt eller till stor del i påståendet att remissväsendet är ”ett bra sätt att marknadsföra organisationens ståndpunkter för andra organisationer, myndigheter, etc.” 13 procent instämmer till viss del och 5 procent inte alls. En respondent är tveksam till om remissvaren i sig kunde bidra till att nå förändring, men vidhöll att skriftliga och formellt deklarerade åsikter är ett användbart redskap för att påverka exempelvis riksdagsledamöter och media. På ett liknande sätt menar en annan företrädare att remissväsendets främsta funktion är möjligheten att kommunicera sin berättelse till en omvärld.

Det behöver inte nödvändigtvis vara till den som är mottagare av ett remissvar, utan det kan också vara på andra sätt; till media, medlemmar, andra organisationer, politiker eller andra delar av politiken. [...] Vi svarar inte enbart på den konkreta frågan utan använder oss också av remissvaret som ett sätt att kommunicera berättelsen.

Ett liknande argument framförs av en annan respondent som menar att:

Det är ju sällan yttrandet i sig leder till några förändringar från betänkande till proposition. Det kan ju vara på marginalen men oftast inte. För då är det snarare så att nyttan blir i policyutvecklingen och i kommunikationen runt omkring de ståndpunkterna som utmejslas i arbetet. Det kanske kan påverka för då kan man få gehör för dem på en bredare front.

⁷² A. Fung 2006.

En företrädare poängterar också att organisationen i princip inte svarar på remiss om de inte ser möjligheter att påverka politiken genom andra kanaler.

Tanken är att vi inte ska svara på remisser där vi inte har något behov att berätta för omvärlden om vad vi tycker. Utan det ska vara tillfällen där vi driver en fråga. Ofta blir det debattartiklar eller någon form av kommunikation med omvärlden vid sidan av att vi skickar in yttrandet.

Vid sidan av remissväsendets funktion att påverka politiken direkt eller via andra arenor så har remissväsendet också andra funktioner för intresseorganisationerna. Resultaten av studierna visar att remissvaren också används av intresseorganisationer som ett redskap för intern kommunikation. Remissyttrandan har således inte bara har ett "utvärtes bruk" att påverka processen utan också ett "invärtes bruk" genom att kommunicera till sina medlemmar att organisationen har drivit frågan och "gjort jobbet".

Det är kanske det primära att påverka regering och riksdag, att visa dem vad vi tycker och även andra politiker än de som sitter på regerings- och riksdagsnivå. Men det är också att kommunicera till de enskilda organisationerna och medlemmarna vad vi faktiskt står någonstans. Så det blir ett kommunikationsverktyg.

Därtill tycks remissväsendet ha en relativt viktig roll att främja organisationernas interna policyutveckling och stimulera till diskussion bland medlemmarna. Tabell 4.8 visar att 84 procent (155/177) av intresseorganisationerna instämmer helt eller till viss del i påståendet "att svara på remiss är ett bra sätt att utforma ett eget ställningstagande i en fråga." Tio procent instämmer till viss del och 3 procent instämmer inte alls i påståendet. Vidare framgår att 84 procent (144/172) instämmer helt eller till viss del i påståendet "att det ofta förs en diskussion om utformningen av remissvaren bland organisationens medlemmar." Tolv procent instämmer till viss del och 4 procent instämmer inte alls. Betydelsen av remissväsendets roll i den interna policyutvecklingen nämns av flera av respondenterna i intervjustudien.

Remissförfarandet kanske är det mest dagsaktuella för hur vi formar vår politik. Vi har ett politiskt program och vi har idéprogram, men hur omsätter vi det programmet i den dagsaktuella politiken. Jo, där tvingas vi ta ställning till när remissen ska skrivas, ofta. För det är då vi får hela paketet på bordet.

En liknande åsikt framförs av en annan respondent som menar att remissväsendet är ett:

[...] jättebra sätt att få artikulera våra ståndpunkter, klart och tydligt. Och förutom själva påverkansfunktionen gentemot regeringen så är det också, faktiskt - en sekundär grej föreningsinternt - det hjälper oss att utveckla vår policy, vår hållning i olika frågor.

Han fortsätter:

Oftast involveras [generalsekreteraren], så det är en förankring på högsta nivå av våra yttranden och dom är ju ofta policyskapande. Vi utvecklar vår policy när vi tar ställning i olika yttranden. Vi lägger till, bit för bit, fördjupar och utvecklar och därför betraktar vi [organisationen], och det är min bestämda bild, remissväsendet som en viktig del.

På ett liknande sätt betonar en respondent att remissväsendet har en internt policyskapande funktion, även om respondenten är tveksam till remissväsendets betydelse. Organisationen är också tämligen selektiv när det gäller vilka remisser de svarar på.

Men fortfarande har ju varandet av att vara remissinstans ett rätt viktigt syfte också internt. Det blir ett sätt att formulera politik, det blir ett sätt att formulera åsikter, det blir ett sätt att synliggöra olika medlemsgrupper eller frågeinriktningar.

Därutöver tycks remissväsendet också ha en viktig roll att legitimera organisationerna, något som är ett genomgående tema i fler intervjuer. Att bli inbjuden till remissväsendet legitimerar organisationen och regeringens inbjudan betraktas som ett mått på status, trovärdighet och erkännande.

Att finnas med på en sändlista är ett slags framgångsmått för en ny organisation. När vi ser att vi [organisationen] börjar på att kliva in i olika sammanhang, bjudas in i olika kommittéer, utredningar, som experter eller som referens och att finnas med på sändlistor för remisser. Det är klart att det är ett mått på att uppenbarligen tycker omvärlden, i detta fall regeringen, att det finns något som man vill ta del av. Man vill inte tillsätta en utredning utan att vi finns med i allt fler sammanhang. På så sätt är remissväsendet viktigt förutom att det ger en möjlighet att säga något, att spela in. Men det är också en återspeglning på att man har gjort ett hyfsat jobb tidigare.

I intervjuerna betonas att en inbjudan till remissväsendet visar att organisationen är "en seriös remissinstans". Skulle organisationen

sluta svara riskeras trovärdigheten. I anslutning till detta kan också noteras att en inte obetydlig del av intresse-organisationerna som deltar i remissväsendet, 59 procent (106/178) instämmer helt eller till stor del i påståendet ”att svara på remiss är lite av en plikt”. 25 procent instämmer till viss del och 15 procent instämmer inte alls.

Slutligen menar flera respondenter att remissväsendet är en bra källa till information, vilket kan komma till användning i organisationernas politiska påverkansarbete. En respondent menar exempelvis att remissvaren ger en bra uppfattning om andra aktörers positioner och åsikter i olika frågor, vilket i sin tur kan användas för att bestämma den egna organisationens position och argumentation i olika frågor.

4.3.3 Sammanfattning

Sammantaget talar mycket för att kommittéväsendet, till följd av mer styrda direktiv färre parlamentariska kommittéer och kortare utredningar har försvagats som arena för politisk påverkan. Där emot, och i jämförelse med mer informella arenor såsom berednings- och referensgrupper samt samråd, värderas kommittéväsendet för sin relativa öppenhet och förutsägbarhet.

Vidare kan det konstateras att remissväsendet värderas för sin formaliserade och öppna procedur och spelar flera olika funktioner för de intresseorganisationer som deltar. Trots att möjligheterna att nå direkt inflytande genom att svara på remiss inte upplevs så stort, används remissvaren för att nå inflytande via media och beslutsfattare. Remissväsendet blir således del i organisationernas påverkansarbete på andra arenor. Att bli inbjuden till att svara på remiss ger också organisationerna legitimitet och tycks spela en viss roll att främja diskussionen inom intresseorganisationerna. Därtill används remissvaren som ett internt kommunikationsverktyg. Korporatismens tillbakagång tycks således inte inneburit att institutionaliserade arenor helt har spelat ut sin roll, även om dess roll för att nå direkt politiskt inflytande i den nationella politiken tycks vara begränsad. Samtidigt är det viktigt att påpeka att resultatet inte ger en representativ bild av intresseorganisationernas syn på kommitté-, samrådsförfaranden eller remissväsendet.

5 Sammanfattande diskussion

De senaste tre till fyra decennierna har förutsättningarna för intresseorganisationernas deltagande i den nationella beslutsprocessen förändrats i ett flertal avseenden. Utvecklingen har beskrivits i termer av en förskjutning från korporativism mot ökad lobbyism. Därtill har politiken medaliserats och blivit mer sammansatt och formas i allt större utsträckning i olika former av horisontella nätverk. De här förändringarna har öppnat upp för en ny form av organisering av intresseorganisationerna i formeringen av den nationella politiken vilket också kan ha demokratiska konsekvenser.

Mot den bakgrunden har avsikten med den här rapporten varit att öka kunskapen om intresseorganisationernas deltagande i politiska beslutsprocesser på nationell nivå. Två frågor restes inledningsvis. Vad utmärker intresseorganisationernas deltagande på institutionaliserade och icke-institutionaliserade arenor? Vilken roll har institutionaliserade arenor såsom kommitté- och remissväsendet i svensk politik? Med utgångspunkt från fyra empiriska undersökningar har den här rapporten bidragit till nya insikter om intresseorganisationernas deltagande i en mer postkorporativ politisk kontext.

Rapporten har visat att intresseorganisationer utgör en betydande aktör i remissväsendet. Omkring 25 procent av de som deltar i remissväsendet är intresseorganisationer. Antalet intresseorganisationer som svarar på remiss har också varit förhållandevis stabilt över tid. Däremot har antalet intresseorganisationer som har bjudits in till remissväsendet ökat något, men den proportionella andelen i förhållande till offentliga aktörer och marknadsaktörer har totalt sett minskat. Rapporten har också visat på skillnader mellan olika typer av organisationer. Resultaten pekar bland annat

på att idébaserade- och religiösa organisationer samt övriga organisationer deltar i störst utsträckning följt av arbetsgivare-, fack-, yrkes-, bransch- och aktivitetsorganisationer.

Vidare visar rapporten att direkta kontakter med politiker och tjänstemän, näst efter media, är den mest använda arenan för att påverka utformningen av den nationella politiken. Inom ramen för en mer pluralistisk eller postkorporativ politisk kontext tycks alltså informell lobbying ha kommit att införlivas som den främsta kontaktvägen mellan staten och intresseorganisationerna. Lobbying skildras av organisationerna i den här undersökningen som ett understöd till det offentliga beslutsfattandet där intresseorganisationer bidrar med kunskap, information, problembeskrivningar och analyser, snarare än som påtryckningar, övertalning eller oegentlig påverkan.⁷³

En förutsättning för att bedriva lobbying är få tillträde till beslutsfattare. Resultaten i den här rapporten visar att ekonomiska resurser och många medlemmar inte är oväsentliga, men inte de enda, förutsättningarna för att etablera direkt kontakt till beslutsfattare. En annan viktig omständighet är en grundmurad tillit mellan intresseorganisationer och beslutsfattare. En nyckel för att etablera sig som en trovärdig och tillitsfull aktör i relation till politiker och tjänstemän tycks vara att delta på institutionaliserade arenor, såsom remissväsendet.⁷⁴

Vidare kan konstateras att statens efterfrågan av intresseorganisationer i remissväsendet har ökat över tid. På liknande sätt tyder de kvalitativa delarna i den här rapporten och offentlig dokumentation på att Regeringskansliet har tagit initiativ till förnyade informella kontakter med intresseorganisationer. Förskjutningen från korporativism mot pluralism tycks således ha inneburit att fler aktörer har fått möjlighet att framföra sina synpunkter i samband med formeringen av den statliga politiken. Därtill har den representativa kanalen stärkts när beslut inte längre fattas av intresseorganisationer i korporativa arrangemang. Det ökade antalet inbjudna organisationer behöver naturligtvis inte enbart vara ett resultat av korporativismens försvagning. Även andra förklaringar kan ligga bakom förändringen, så som en ökad

⁷³ Jmf. Hall och Deardorff 2006. Se även Strömbäck 2011.

⁷⁴ Se vidare Trägårdh, L., Wallman Lundåsen, S., Wollebæk, D., & Svedberg, L. 2013.

mångfald inom civilsamhället och ett tilltagande behov bland beslutsfattare av kunskap för att lösa allt mer komplexa politiska problem.⁷⁵ En inte oväsentlig faktor härvidlag kan vara att partiernas egna ögon och öron, det vill säga partimedlemmarna, har minskat över tid⁷⁶ och därmed partiernas förmåga att genom sina medlemmar läsa av samhället och bilda sig en uppfattning om olika politiska strömningar som finns i samhället. Det ökade statliga intresset för dialog med civilsamhället och partimedlemskapets försvagning kan således tala för att intresseorganisationernas roll som länk mellan stat och medborgare har blivit mer betydelsefull.

Det är naturligtvis svårt att utifrån en allmän bild av deltagandet dra några långtgående slutsatser om remissväsendets kapacitet att understödja politisk jämlikhet. För att ge ett heltäckande svar på den frågan krävs inte bara ett tydligt utgångsläge av vad som kännetecknar ett jämlikt deltagande utan också mer omfattande studier. Resultaten från den här rapporten motsäger emellertid inte bilden av att ett privilegierat mönster i svensk politik alltså fortfarande existerar.⁷⁷ Intresseorganisationer med en etablerad relation till staten tycks ges bättre påverkansmöjligheter än andra, ofta på flera arenor samtidigt. Men snarare än en korporativ modell där framförallt arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer är privilegierade förefaller relationen utmärkas av någon form av beslutsgemenskap eller policynätverk. Med tanke på att de här tendenserna märks på en mer inkluderande arena såsom remissväsendet kan tala för att ett privilegierat mönster är framträdande även i andra sammanhang. Därtill indikerar intervjuer med intresseorganisationer att det över tid har skett en professionalisering av lobbyismen som i allt större utsträckning bedrivs med hjälp av "akademiska" och "fackmässiga" underlagsrapporter. Om det är en allmänt spridd företeelse skulle möjligheterna för intresseorganisationer att få direkt kontakt med beslutsfattare förutsätta ett visst mått av expertkunskaper vilket torde gynna finansiellt starka organisationer. Det ställer i sin tur stora krav på politiker och

⁷⁵ Klinj & Koppenjan 2004; Pierre & Sundström 2009.

⁷⁶ För en redogörelse över medlemsutvecklingen inom partierna se Karlsson & Lundberg 2013 samt de två inledande kapitlen i denna antologi av Hagevi och Loxbo respektive Kölln.

⁷⁷ Se t.ex. von Essens och Wallman Lundåsens kapitel i denna antologi för en mer ingående diskussion om det civila samhället och politisk jämlikhet.

beslutsfattare, som konfronteras med olika intressen, att göra väl avvägda beslut.

Den informella lobbyismens omfattning innebär också att mycket av intresseorganisationernas deltagande äger rum inom en mindre öppen struktur, där möjligheten för medborgare att veta vilka intressen som påverkar politiken med vilka argument är begränsad. Om politiken formas utanför medborgerlig kontroll är det heller inte möjligt för konkurrerande intressen att bemöta synpunkter och balansera eventuella ojämlikheter i politiken. Till skillnad från informell lobbying formas deltagandet inom kommitté- och remissväsendet av mer förutbestämda regler och rutiner och äger rum inom ramen för en jämförelsevis mer offentlig process. Resultaten i den här rapporten bekräftar bilden av att kommittéväsendet, till följd av mer styrda direktiv, färre parlamentariska kommittéer och kortare utredningar, har försvagats som arena för politisk påverkan. Det finns däremot en stor till tro till kommittéväsendets grundfunktion som arena för aggregering av kunskap och information bland intresseorganisationer. Därtill och i jämförelse med mer informella arenor såsom berednings- och referensgrupper samt samråd, värderas kommittéväsendet för sin relativa öppenhet och förutsägbarhet, något som också framkommer om remissväsendet. Från intresseorganisationernas synvinkel tycks remissväsendet också ha en hel del andra funktioner. Förutom att remissväsendet har en legitimitetsskapande roll och stimulerar till intern debatt och policyutveckling används remissvaren för att kommunicera ståndpunkter till medlemmar och medlemsorganisationer. Därtill används remissvaret också som ett redskap för organisationernas informella och offentliga lobbyism. Korporativismens tillbakagång tycks således inte ha inneburit att institutionaliserade arenor helt har spelat ut sin roll. Men snarare än som arenor för kompromiss och skapande av konsensus tycks dess främsta potential ligga i att fungera som kanaler för inhämtande av policyrelevant kunskap och information.

Den informella lobbyismens omfattning och remissväsendets legitimitet i svensk politik pekar mot att remissväsendet utgör ett inte obetydligt instrument till statens förfogande för att stärka transparensen i den statliga beslutsprocessen. Även om deltagande genom ett skriftligt remissförfarande aldrig kan ersätta betydelsen av direkta kontakter mellan intresseorganisationer och besluts-

fattare finns det all anledning att värna, utnyttja och kanske också utveckla förfarandet med ett öppet och brett hörande av åsikter i samband med utformningen av den nationella politiken. Därtill borde öppenheten kring nya och till synes mindre öppna strukturer såsom referensgrupper och informella dialoger stärkas för att kunna tjäna som motvikt mot lobbyismens inneboende problematik med bristande transparens.⁷⁸

De institutionaliserade arenornas betydelser bör naturligtvis inte överdrivas. Rapporten har visat att dessa arenor samlar en mindre del av intresseorganisationernas totala deltagande och en ökande andel väljer att inte svar på remiss. Många av de organisationer som studerats har också kommitté- och remissväsendet som sin ”hemmaplan” och kan, i egenskap av sin privilegierade position, överskatta dess betydelser. Dessutom är det viktigt att i ett pluralistiskt samhälle betona värdet av en mångfald av arenor där olika organisationer kan delta. Att styra deltagandet allt för mycket mot institutionaliserade arenor präglade av tillit och konsensus⁷⁹ och som till viss del även tycks vara inympade i organisationernas egna interna strukturer kan innebära en risk att civilsamhället förlorar sin kritiska udd och koopteras.

Sammantaget, och betraktat från ett historiskt perspektiv, ger resultaten i den här rapporten bilden av en relativt positiv utveckling. Allt fler intresseorganisationernas har fått möjlighet att delta i samband med formeringen av den nationella politiken, även om en närvaro i remissväsendet innebär att organisationerna kopplas in i ett sent skede i beslutsprocessen. Samtidigt tycks intresseorganisationerna inte åtnjuta lika möjligheter att delta, vilket understryker behovet av att ständigt verka för en inkluderande process. Mot bakgrund av den informella lobbyismens omfattning och framväxten av till synes oreglerade mötesplatser inom Regeringskansliet förefaller dock behovet av att stärka öppenheten i politiken som särskilt angeläget för framtiden.

⁷⁸ Hysing & Lundberg 2015.

⁷⁹ Jmf. Trägårdh, *et.al.* 2013.

Referenser

- Amnå, E. 2010. "Speaking Truth to Power" Statsvetarna och kommittéväsendet, in Jerneck, M. & B. Badersten, ed., *Kontraster och nyanser, Svensk statsvetenskap i brytningstid*, Statsvetenskaplig Tidskrift, Lund, s. 552–567.
- Amnå, E. 2003. Deltagardemokratin: Önskvärd, nödvändig men möjlig? i Gilljam, Mikael och Hermansson, Jörgen (red) *Demokratins mekanismer*, Malmö: Liber.
- Anckar, D. & Helander, V. 1980. *Remiss Participation and Associations: A survey of Some Finnish Data*, Åbo Akademi, Statsvetenskapliga institutionen, Åbo.
- Anton, T. J. 1969. Policy-Making and Political Culture in Sweden. *Scandinavian Political Studies*, 4, s. 88–102.
- Back, P-E. 1967. *Sammanslutningarnas roll i politiken 1870–1910*, Studentlitteratur, Lund.
- Baumgartner, F. R., Berry, J. M., Hojnacki, M., Leech, B. L., & Kimball, D. C. 2009. *Lobbying and policy change: Who wins, who loses, and why*. University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. B. & Leech, B. L. 1998. *Basic Interests: The importance of Groups on Politics and in Political Science*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Bernhagen, P., Dür, A., & Marshall, D. 2015. Information or context: what accounts for positional proximity between the European Commission and lobbyists? *Journal of European Public Policy*, 22(4).
- Bergström, H. 1987. *Rivstart? Om övergången från opposition till regering*, Tidens förlag, Stockholm.

- Beyers, J., Eising, R., & Maloney, W. 2008. Researching interest group politics in Europe and elsewhere: much we study, little we know? *West European Politics*, 31(6), s. 1103–1128.
- Beyers, J. 2004. Voice and Access Political Practices of European Interest Associations. *European Union Politics*, 5(2), s. 211–240.
- Binderkrantz, A. S., Christiansen, P. M. & Pedersen, H. H. 2014. A Privileged Position? The Influence of Business Interests in Government Consultations. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 24, No. 4, 2014, s. 879–896.
- Blom-Hansen, J. 2000. Still Corporatism in Scandinavia? A Survey of Recent Empirical Findings. *Scandinavian Political Studies*, 23, s. 157–181.
- Bouwen, P. 2002. Corporate lobbying in the European Union: the logic of access. *Journal of European Public Policy*, 9, s. 365–390.
- Brantgårde, L. 1979. *Utredningsväsendet och svensk efterkrigslagstiftning*, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet, Göteborg.
- Börzel, T. A. 1998. Organizing Babylon-On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, 76, s. 253–273.
- Caldeira, G. A., Hojnacki, M., & Wright, J. R. 2000. The lobbying activities of organized interests in federal judicial nominations. *The Journal of Politics*, 62(01), s. 51–69.
- Chari, R., John, H., & Murphy, G. 2010. *Regulating lobbying: a global comparison*. Manchester University Press, Manchester.
- Dahl, R. A. 1982. *Dilemmas of pluralist democracy, autonomy vs. control*, Yale University Press, New Haven.
- Dahl, R. A. 2006. *On Political Equality*, Yale University Press, New Haven & London.
- De Geer, H. 1992. *Arbetsgivarna: SAF i tio decennier*, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Stockholm.
- Dür, A., & De Bièvre, D. 2007. The question of interest group influence. *Journal of Public Policy*, 27(01), s. 1–12.
- Elvander, N. 1966. *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*, Gleerup, Lund.

- Eriksson, L.-E., Lemne, M. & Pålsson, I. 1999. *Demokrati på remiss, Statens offentliga utredningar, (SOU 1999:144)*, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm.
- Evers, A. 2005. Mixed welfare systems and hybrid organizations: Changes in the governance and provision of social services. *International Journal of Public Administration*, 28(9-10), s. 737–748.
- Feltenius, D. 2004. *En pluralistisk maktordning? Om pensionärsorganisationernas politiska inflytande*, Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet, Umeå.
- Fung, A. 2003. Associations and democracy: between theories, hopes, and realities. *Annual Review of Sociology*, s. 515–539.
- Gilljam, M., & Hermansson, J. 2003. *Demokratins mekanismer*. Malmö, Liber.
- Gunnarsson, V. & Lemne, M. 1998. Kommittéerna och bofinken. Kan en kommitté se ut hur som helst? In., Finansdepartementet, *Ds 1998:57*, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm.
- Hadenius, A. 1978. Ämbetsverkens styrelser. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 81, s. 19–32.
- Hall, R. L. & Deardorff, A. V. 2006. Lobbying as legislative subsidy. *American Political Science Review*, 100, s. 69–84.
- Hansen, J. M. 1994. *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919–1981*, The University of Oxford Press, Chicago & London.
- Heckscher, G. 1951. *Staten och organisationerna, Kooperativa förbundets bokförlag*, Stockholm.
- Helander, V. & Johansson, J. 1998. *Det statliga kommittéväsendet: en jämförelse mellan Sverige och Finland*, Åbo Akademi, Åbo.
- Held, D. 1997. *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Daidalos, Stockholm.
- Hermansson, J., Lund, A., Svensson, T. & Öberg, P. 1999. Avkorporatisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell? Statens offentliga utredningar (SOU 1991:121), *Demokratiutredningens forskarvolym 13*, Fakta Info Direkt, Stockholm.
- Hesslén, G. 1927. *Det svenska kommittéväsendet intill år 1905, dess uppkomst, ställning och betydelse*, Uppsala universitet, Uppsala.

- Hindmoor, A. 1998. The importance of being trusted: transaction costs and policy network theory. *Public administration*, 76(1), s. 25–43.
- Holmberg, E. & Stjernquist, N. 2002. *Vår författning*, Norstedts Juridik AB, Stockholm.
- Hysing, E. & Lundberg E. 2015. Making governance networks more democratic: lessons from the Swedish governmental commissions, *Critical Policy Studies*, kommande.
- Jacobsson, B., Pierre, J., & Sundström, G. 2014. *Governing the Embedded State: The Organizational Dimension of Governance*. Oxford University Press.
- Jacobsson, B. & Sundström, G. 2006. *Från hemvävd till invävd: Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*, Liber, Malmö.
- Jordan, A. G. 1981. Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process. *Journal of Public Policy*, 1, s. 95–123.
- Jordan, G., Halpin, D. & Maloney, W. 2004. Defining Interests: Disambiguation and the Need for New Distinctions? *The British Journal of Politics & International Relations*, 6, s. 195–212.
- Karlsson, M., & Lundberg, E. 2014. Motstrategier eller undanmanövrar? Svenska partiorganisationer i skuggan av en negativ medlemsutveckling. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(4), s. 49–70.
- Klijn, E.-H. & Koppenjan, J. 2004. *Managing Uncertainties in Networks*, Routledge, London and New York.
- Lewin, L. 1992. *Samhället och de organiserade intressena*, Nordstedts, Stockholm.
- Lindvall, J. & Sebring, J. 2005. Policy reform and the decline of corporatism in Sweden. *West European Politics*, 28, s. 1057–1074.
- Lundberg, E. 2015. Injured But Not Yet Dead: A Bottom-Up Perspective on the Swedish Governmental Commissions, *International Journal of Public Administration*, 38 (5), s. 346–354.
- Lundberg E. 2014. A Pluralist State? *Civil Society Organizations' Access to the Swedish Policy Process 1964–2009*, Örebro university, Örebro.

- Lundberg, E. 2013. Does the Government Selection Process Promote or Hinder Pluralism? Exploring the Characteristics of Voluntary Organizations Invited to Public Consultations. *Journal of Civil Society*, 9(1), s. 58–77.
- Lundberg, E. 2012. Changing balance: The participation and role of voluntary organisations in the Swedish policy process. *Scandinavian Political Studies*, 35(4), s. 347–371.
- Marier, P. 2009. The power of institutionalized learning: the uses and practices of commissions to generate policy change. *Journal of European Public Policy*, 16, s. 1204–1223.
- Marsh, D., Toke, D., Belfrage, C., Tepe, D. & McGough, S. 2009. Policy networks and the distinction between insider and outsider groups: The case of the countryside alliance. *Public Administration*, 87, s. 621–638.
- Marsh, D. & Rhodes, R. A. W. 1992. *Policy networks in British Government*. Clarendon Press, Oxford.
- Micheletti, M. 1994. *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Fritzes, Stockholm.
- Molina, O. & Rhodes, M. 2002. Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept. *Annual Review of Political Science*, 5, s. 305–332.
- Möller, T. 2009. *Lobbyism i den svenska riksdagen*. Stockholm, Precis.
- Naurin, D. 2001. *Den demokratiska lobbyisten*. Boréa, Umeå.
- Nilsson-Stjernquist, N. 1947. Organisationerna och det statliga remissväsendet. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 1, s. 203–205.
- Nyman, T. 1999. *Kommittépolitik och parlamentarism: Statsminister Boström och rikspolitiken 1891–1905. En studie av den svenska parlamentarismens framväxt*. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.
- Petersson, O. 2007. *Den offentliga makten*. SNS förlag, Stockholm.
- Petrén, G. & Ragnemalm, H. 1980. *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*. Liber, Stockholm.
- Pierre, J. & Sundström, G. 2009. *Samhällsstyrning i förändring*. Liber, Malmö.

- Pierre, J., and B. G. Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. London, Macmillan.
- Premfors, R. 2000. *Den starka demokratin*. Atlas, Stockholm.
- Premfors, R. 1983. Governmental Commissions in Sweden. *American Behavioral Scientist*, 26, s. 623–642.
- Prop. 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*. Utbildningsdepartementet.
- Rainio-Niemi, J. 2010. State Committees in Finland in Historical Comparative Perspective, in Alapuro, R. & H. Stenius, ed., *Nordic associations in a European perspective*, Nomos, Baden-Baden.
- Reuter, M. 2012. Överenskommelsen som spegel och arena, in Wijkström, F., ed., *Civilsamhället i samhällskontraktet: En antologi om vad som står på spel*, European Civil Society Press, Stockholm.
- Rhodes, R. A. W. 2007. Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28, s. 1243–1264.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. 1992. *Policy networks in British government*. Clarendon Press.
- Riksrevisionen 2004. *Förändringar inom kommittéväsendet*, Riksdagstryck, Swedish National Audit Agency, Stockholm.
- Rothstein, B. 1992. *Den korporativa staten: intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*, Nordstedts, Stockholm.
- Rothstein, B. & Bergström, J. 1999. *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*, SNS Förlag, Stockholm.
- Schmitter, P. C. 1979. Still the Century of Corporatism? in Schmitter, P. C. & L. Gerhard, ed., *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Sage, London, s. 7–52.
- SOU 1985:40. Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning: Huvudbetänkande av Verksledningskommittén, Statens Offentliga Utredningar, SOU 1985:40, Liber, Stockholm.
- Strömbäck, J. 2011. *Lobbyismens problem och möjligheter. Perspektiv från dem som både lobbar och har blivit lobbade*. Stockholm: PreciS.
- Strömbäck, J. 2008. Medialisering och makt: En analys av mediernas politiska påverkan. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 110(4).

- Svallfors, S. 2014. "Politik som organiserad kamp – nya spelare och nya spelregler i Sverige", i Arkiv. *Tidskrift för samhällsanalys*, nr 3, s. 39–64.
- Tarschys, D. & Johansson L. 2014. *Europa på remiss: Svensk medverkan i Europeiska kommissionens offentliga samråd*, SIEPS, 2014:3.
- Truman, D. B. 1951. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, Alfred A. Knopf.
- Trägårdh, L., Wallman Lundåsen, S., Wollebæk, D., & Svedberg, L. 2013. *Den svala svenska tilliten: Förutsättningar och utmaningar*, SNS förlag, Stockholm.
- Trägårdh, L. 2007. Democratic Governance and The Creation of Social Capital in Sweden: The Discreet Charm of the Governmental Commission, in Trägårdh, L., ed., *State and Civil Society in Northern Europe*, Berghahn Books, New York, Oxford, s. 254–270.
- Uhrwing, M. 2001. *Tillträde till maktens rum. Om intresseorganisationer och miljöpolitiskt beslutsfattande*. Gidlunds förlag. Göteborg.
- Wallman Lundåsen, S. 2014. Civil Society and Political Participation: What Type of Political Participation is Influenced by Community Level Involvement in Civil Society? *Swiss Political Science Review*, Volume 21, Issue 1, s. 140–157.
- Warren, E. M. 2001. *Democracy and Association*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey
- Walker, J. L. 1991. *Mobilizing interest groups in America: Patrons, Professions, and Social Movements*, The University of Michigan Press, Michigan.
- Wijkström, F. 2004. Changing Focus or Changing Role? The Swedish Nonprofit sector in a New Millennium, in Zimmer, A. & C. Stecker, ed., *Strategy mix for nonprofit organizations, Vehicles for Social and Market Integration*, Plenum Publisher, New York, s. 15–41.
- Williamson, P. J. 1985. *Varieties of corporatism: Theory and practice*. Cambridge University Press.

- Yackee, S. W. 2006. Sweet-Talking the Fourth Branch: The Influence of Interest Group Comments on Federal Agency Rule-making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, s. 103–124.
- Öberg, P. 1994. *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten*, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.
- Öberg, P. & Svensson, T. 2012. Civil Society and Deliberative Democracy: Have Voluntary Organisations Faded from National Public Politics? *Scandinavian Political Studies*, 35, s. 246–271.

Appendix 1

Intresseorganisationers användning av olika arenor för att påverka svensk politik (procent)

	Ofta	Ibland	Aldrig	Ej svar	Totalt
EU institutioner	0.8 (7)	14.9 (131)	70.5 (620)	13.9 (122)	100 (880)
Internationella nätverk	3.6 (32)	17.7 (156)	64.3 (566)	14.3 (126)	100 (880)
Statliga utredningar	4.2 (37)	22.2 (195)	60.6 (533)	13.1 (115)	100 (880)
Remiss	8.4 (74)	28.1 (247)	52.5 (462)	11 (97)	100 (880)
Politiker nationell nivå	10.6 (93)	31.3 (275)	48.5 (427)	9.7 (85)	100 (800)
Tjänstemän nationell nivå	8.2 (72)	29.2 (257)	51.9 (457)	10.7 (94)	100 (800)
Berednings- och referensgrupper	6.7 (59)	24 (211)	56.8 (500)	12.5 (110)	100 (800)
Traditionell media	11.7 (103)	39.9 (351)	39.7 (349)	8.8 (77)	100 (800)
Social media	12.8 (113)	29.5 (260)	47.8 (421)	9.8 (86)	100 (800)
Konsulter	1.1 (10)	12.2 (107)	75 (660)	11.7 (103)	100 (800)
Politiker på lokal nivå	19.2 (169)	43.9 (386)	29.4 (259)	7.5 (66)	100 (800)
Tjänstemän på lokal nivå	18.6 (164)	44.3 (390)	29.1 (256)	8 (70)	100 (800)
Demonstrationer	1.9 (17)	25.2 (222)	62.3 (548)	10.6 (93)	100 (800)
Namninsamlingar	1.9 (95)	33.5 (295)	53.8 (473)	10.8 (95)	100 (800)

Not: Absoluta tal i parantes.

Medborgerligt engagemang – klassresa eller klassklyfta?

Johan von Essen och Susanne Wallman Lundåsen

Innehåll

1	Inledning	359
2	Teoretiska ansatser	362
2.1	Det civila samhället som en demokratisk infrastruktur	362
2.2	Demokratiskolor eller demokratipooler	364
2.3	Medborgerligt engagemang och en öppen demokrati.....	366
3	Medborgerligt engagemang i det svenska samhället 1992–2014	369
3.1	Att förklara stabiliteten.....	373
4	Vilka arbetar ideellt?	376
4.1	Socioekonomiska faktorer och ideellt arbete	376
4.2	Motiv till att arbeta ideellt	379
4.3	Att börja arbeta ideellt	382
5	Breddar ideellt arbete demokratin?	387
5.1	Politiskt och apolitiskt ideellt arbete	387
5.2	Politiskt deltagande och ideellt arbete	391
5.3	Föreningars påverkansförsök.....	394
5.4	Slutsatser – civilsamhällets janusansikte	397
6	Referenser	401

1 Inledning

Forskare och politiker ger återkommande uttryck för oron att det medborgerliga engagemanget i det svenska samhället minskar och förändras. I media och inom ideella organisationer finns det en utbredd uppfattning om att allt färre arbetar ideellt och i det akademiska samtalet hävdas det att ideellt arbete alltmer bedrivs i nya individualistiska och episodiska former med lösare relationer till ideella organisationer.¹ Inte minst uppges yngre personer vara mindre aktiva och mer sällan medlemmar i organisationer.² Det kan finnas många olika anledningar till oro över att det medborgerliga engagemanget minskar. Ett viktigt skäl är att deltagandet i civilsamhället anses kunna bidra till att bredda demokratin genom medborgarnas vardagliga engagemang och att det ger dem som är engagerade fler möjligheter till politisk påverkan. Följaktligen betonade den tidigare Demokratiutredningens slutrapport *En uthållig demokrati – Politik för folkstyrelse på 2000-talet* betydelsen av ett breddat deltagande i demokratin via föreningslivet.³

Medborgerligt engagemang är en bred term som avser många olika typer av aktiviteter. Ser vi till ideellt arbete, som studeras i detta kapitel, visar studier, i motsats till den allmänna debatten, att det inte minskar. Tvärtom ligger det på en internationellt hög nivå och de organisatoriska former som etablerades av folkrörelserna visar sig vara förbluffande hållbara. Vidare finns det inte belägg för att ungdomar mer sällan arbetar ideellt. Det tycks alltså inte finnas anledning att vara orolig för att demokratin i det svenska samhället ska bli mindre vital och tillgänglig. I alla fall inte för att just detta sätt att manifesteras medborgerligt engagemang minskar eller förändras.

¹ Wijkström & Einarsson 2006; Einarsson & Hvenmark 2012.

² Johansson 2007; Vogel m.fl. 2003.

³ SOU 2000:1: s. 33–38.

Det diskuteras emellertid mer sällan om det finns systematiska skillnader mellan dem som arbetar ideellt och dem som inte gör det och om det därmed finns grupper som står utanför denna form av medborgerligt engagemang. Det skulle kunna innebära att denna aspekt av vardaglig demokrati blir mindre tillgänglig för dem som inte arbetar ideellt och att de har färre kanaler genom vilka de kan påverka politiken. Det skulle betyda att medborgerligt engagemang både kan inkludera vissa människor i en vital och tillgänglig demokrati och samtidigt exkludera andra.⁴ Det finns därför skäl att särskilt studera och analysera vilka grupper i samhället som är medborgerligt engagerade och vilka som inte är det.

Vårt syfte är att kritiskt granska om det medborgerliga engagemanget i Sverige påverkar vilka som får ökade möjligheter till inflytande över politiskt beslutsfattande. Vi kommer främst studera en form av medborgerligt engagemang, nämligen ideellt arbete. Därmed står två frågor i förgrunden: *Vilka arbetar ideellt? Bli demokratin mer tillgänglig om man arbetar ideellt?* Vi skall undersöka om det finns systematiska skillnader mellan dem som arbetar ideellt och dem som inte gör det. Vidare skall vi undersöka om de som arbetar ideellt oftare ägnar sig åt olika former av politiskt påverkan.

Avdelningen för forskning om det civila samhället vid Ersta Sköndal Högskola har mellan 1992 och 2014 genomfört sex befolkningsstudier om medborgerligt engagemang i det svenska samhället.⁵ Studien gör det möjligt att undersöka det medborgerliga engagemangets omfattning, struktur och former under mer än tjugo år. Genom att ta sin utgångspunkt i den breda termen medborgerligt engagemang har befolkningsstudierna studerat ideellt arbete, informella hjälp- och stödinsatser, givande och politisk påverkan. Vi kommer här att studera ideellt arbete. Vi kommer också att använda en enkätundersökning av hur föreningar i svenska kommuner försöker påverka kommunpolitiker i deras beslutsfattande.

Inledningsvis kommer vi att knyta an till den akademiska debatten om medborgerligt engagemang och demokrati samt till

⁴ Jfr. Amnå 2008 s. 16. Lundåsen 2010.

⁵ För avrapporteringar av dessa se Jeppsson Grassman 1993; Jeppsson Grassman & Svedberg; 1996; 1999; Olsson, Svedberg & Jeppsson Grassman 2005; Svedberg, von Essen & Jegermalm 2010a; von Essen, Jegermalm & Svedberg 2015.

tidigare svensk forskning om ideellt arbete. Därefter beskriver vi översiktligt hur ideellt arbete har sett ut i det svenska samhället mellan 1992 och 2014. Vidare tar vi oss an frågan vilka som arbetar ideellt och vilka som inte gör det genom att studera människors motiv och vägar till ideellt arbete, samt tillgång till socio-ekonomiska resurser och sociala arenor. Därefter prövar vi om de som arbetar ideellt oftare deltar i olika former av politiskt deltagande samt beskriver hur lokala föreningar ägnar sig åt olika former av politiskt deltagande. Avslutningsvis ska vi argumentera för att de faktorer som gör det ideella arbetet stabilt också kan bidra till att exkludera människor från medborgerligt engagemang.

2 Teoretiska ansatser

2.1 Det civila samhället som en demokratisk infrastruktur

Varningar för de negativa följderna av ett minskat engagemang inom civilsamhället har återkommande förts fram inom den internationella akademiska debatten.⁶ Ett skäl till oro, som bland annat den norske statsvetaren Per Selle har argumenterat för är att om det medborgerliga engagemanget avtar, blir mer episodiskt och inte förankrat i föreningar genom medlemskap finns det skäl att anta att människors möjligheter till delaktighet i demokratin och möjligheter att påverka politiken minskar.⁷ Detta resonemang bygger på ett sätt att se föreningslivet som utgår från hur de traditionella folkrörelserna i Norden är organiserade. Den klassiska folkrörelsemodellen utgår från individer som är medlemmar i lokala föreningar, som i sin tur väljer representanter i regionala och sedan nationella paraplyorganisationer. Selle menar att historiskt har denna federala organisationsstruktur kunnat fungera som en slags demokratisk infrastruktur. De nationella organisationerna kunde mobilisera medborgare runtom i landet, så att de agerade i, för organisationerna, viktiga frågor genom att exempelvis försöka påverka den allmänna opinionen lokalt eller genom att kontakta politiker direkt. Vice versa kunde medborgarna lyfta och driva frågor från den lokala nivån ända upp till den nationella paraplyorganisationen.⁸ Föreningslivet har därför av vissa kommit att

⁶ Med civilsamhället avses en samhällssfär som är avgränsad från näringslivet, den statliga sfären och den privata sfären. Se t.ex. von Essen & Sundgren 2012; Wijkström & Lundström 2002.

⁷ Selle 2013.

⁸ Se t.ex. Sven Lundkvists (1977) beskrivning av hur kontakten mellan väljare knutna till exempelvis nykterhetsrörelsen och lokalt valda politiker bidrog till utvecklandet av en

betraktas som en demokratisk infrastruktur som finns tillgänglig att användas av medborgarna för politisk påverkan.⁹ Förändrade former för hur medborgarnas engagemang organiseras skulle därmed kunna försvaga de ideella organisationerna, både vad det gäller den nationella nivåns förankring i det lokala och medlemmarnas förmåga att påverka nationellt.¹⁰

Det finns också en bredare internationell akademisk diskussion, ofta dominerad av amerikanska forskare, om det minskade medborgerliga engagemangets konsekvenser för en fungerande demokrati.¹¹ Forskare i USA har pekat på en utveckling mot lokala medlemsorganisationer utan anknytning till nationella paraplyorganisationer och därmed en bristande möjlighet att kunna påverka politiken nationellt. Vidare visar studier på en utveckling mot nationella organisationer som är verksamma inom den nationella politiken och som främst består av professionella lobbyister utan lokal folklig förankring.¹²

I en forskarrapport till den tidigare Demokratiutredningen menade författarna att Sverige, delvis genom inträdet i EU och delvis på grund av försvagade folkrörelser, kunde vara på väg mot ökad lobbyism.¹³ Senare studier har delvis gett belägg för denna utveckling genom att visa på att svenska civilsamhällesorganisationer i ökande utsträckning använder sig bland annat av konsulter.¹⁴ Dock visar tillgängliga data också att det finns en stor variation inom Sverige så till vida att en stor del av det civila samhällets ekonomiska resurser finns koncentrerade till Stockholmsregionen, medan det medborgerliga engagemanget är mer spritt runt om i landet.¹⁵ Vidare har flera studier visat på att det civila samhällets organisationer i lägre utsträckning än tidigare deltar i, samt ger remissvar på, statliga utredningar.¹⁶ På grund av bristande tillgång på data är det dock svårt att veta om andelen civilsamhälles-

modernare form av åsiktsrepresentation (och ansvarsutkrävande) inom den svenska politiken.

⁹ Se Selle 2013; Wollebæk & Strømsnes 2008; jfr. Wallman Lundåsen 2014a.

¹⁰ Se t.ex. Amnå 2008; Einarsson & Hvenmark 2012; Selle 2013.

¹¹ Så t.ex. Bellah m.fl. 1985; Putnam 2001; Skocpol 2003; Schlozman, Verba & Brady 2012.

¹² Skocpol 2003; Schlozman, Verba & Brady 2012.

¹³ Se Hermansson m.fl. 1999.

¹⁴ Se Öberg & Svensson 2012.

¹⁵ Se SCB 2011; Wallman Lundåsen 2014b.

¹⁶ Öberg m.fl. 2011., se även kapitlet av Lundberg i denna bok.

organisationer i Sverige som saknar förankring på nationell eller lokal nivå vuxit över tid eller inte. Statliga bidrag till civilsamhällets organisationer med krav på nationell och lokal förankring bidrar dock sannolikt till att den struktur där organisationer har både lokal och nationell nivå upprätthålls.¹⁷

2.2 Demokratiskolor eller demokratipooler

I den internationella akademiska debatten om civilsamhällets betydelse för demokratin har man debatterat huruvida de individer som är aktiva i civilsamhällets organisationer konkret ”lär sig demokrati” genom sitt engagemang i föreningslivets verksamhet. Vidare har engagemanget i civilsamhället kommit att förknippas med begreppet socialt kapital, då främst utifrån den amerikanske statsvetaren Robert D Putnam. Socialt kapital definieras av Putnam som en gemensam form av kapital som utgörs av nätverk och normer för ömsesidighet och tillit människor emellan.¹⁸ Föreningslivet antas ha en fostrande inverkan på dem som är delaktiga. Den fostrande inverkan anses i sin tur kunna gynna demokratin och olika former av politiskt deltagande.¹⁹

Politiskt deltagande kan definieras på olika sätt. Deltagande i politiska val genom röstning intar en särställning bland de olika deltagarformerna eftersom varje medborgare endast har en röst per val, vilket, i teorin, gör denna deltagarform mest jämlik. En mer vidgad syn på vad som utgör politiskt deltagande har även inkluderat andra former av deltagande och engagemang – exempelvis att kontakta en tjänsteman eller en politiker, att författa ett upprop och att delta i en demonstration. Dessa former av deltagande kräver kunskap om till exempel vad vi som medborgare *kan* göra och *hur* vi ska gå till väga men även *tilltro* till den egna förmågan att kunna påverka.²⁰ Ett sätt att förklara individers politiska deltagande är att

¹⁷ Jfr. Johansson 2003. Det kvarstår dock att undersöka i vilken utsträckning förankringen på endera nationell eller lokal nivå bygger på reell verksamhet eller om den skapats för att kunna erhålla bidrag.

¹⁸ Se Putnam 1993. Studier har dock påpekat att vissa organisationer inom det civila samhället även kan ägna sig åt sådant som är skadligt för demokratin, se t.ex. Rothstein 2003.

¹⁹ För en kritisk diskussion kring sambandet mellan demokrati och föreningsliv se t.ex. Edwards och Foley 1996 samt Paxton 2002.

²⁰ Bengtsson 2008.

de som deltar agerar för att de kan, för att de vill eller för att de har fått frågan att delta.²¹ Människor som är eller har varit föreningsaktiva utför oftare olika former av politiskt deltagande än de som inte är eller har varit föreningsaktiva.²² En förklaring till varför föreningsaktiva också oftare utför olika former av politiskt deltagande har förts fram av Verba, Schlozman och Brady.²³ De har argumenterat för att människor tränas och lär sig vissa färdigheter inom föreningslivet som är viktiga för att kunna vara politiskt aktiv. Man lär sig bland annat att organisera ett möte, hålla tal, skriva brev och formulera ett uttalande. Föreningsaktivitet kan därmed bidra till att människor utvecklar medborgerliga färdigheter, så kallade civic skills.²⁴ En viktig fråga i den akademiska debatten har varit om dessa färdigheter kan bidra till att utjämna, eller upprätthålla, socioekonomiska/klassmässiga skillnader i politiskt deltagande.²⁵ Exempelvis skulle någon genom att lära sig olika former av påverkansmetoder inom föreningslivet kunna "kompensera" för en lägre formell utbildningsnivå. Men om grupper med lägre utbildningsnivå i lägre utsträckning deltar i föreningslivet går det att ifrågasätta i vilken utsträckning föreningslivet faktiskt kan kompensera för dessa skillnader.

Ytterligare en viktig faktor som främjar politiskt deltagande är ett utvecklat socialt nätverk. Ju större socialt nätverk man har tillgång till, desto större är sannolikheten att man får en förfrågan att delta i något annat sammanhang.²⁶ Statsvetaren Jan Teorell har poängterat att det är de sociala nätverken knutna till föreningar som är av betydelse för vilka som deltar politiskt, snarare än föreningarnas verksamhet i sig. Ju fler ytliga kontakter vi har tillgång till, desto mer varierad information får vi och desto större sannolikhet att vi har nytta av informationen. Teorell menar att föreningslivets demokratiska fostran, som framhålls av bland andra Putnam, är av mindre betydelse än tillgången till sociala nätverk. Studier av svenska data har även visat att de som bor i kommuner

²¹ Teorell 2003.

²² Se bl.a. van Ingen & van der Meer 2015. Dock visar svenska studier att sambandet mellan föreningsengagemang och valdeltagande är svagare eller obefintligt se Teorell & Westholm, 1999.

²³ Verba, Schlozman & Brady 1995.

²⁴ Verba, Schlozman & Brady 1995.

²⁵ Se bl.a. Schlozman, Verba & Brady 2012.

²⁶ Se Teorell 2003.

med många föreningar per invånare, där de sociala nätverken kan antas vara starka, kontaktar lokala politiker och tjänstemän något oftare jämfört med invånare i kommuner med färre föreningar per invånare.²⁷

Flera studier som har undersökt Putnams antaganden om hur medlemmarnas sociala kapital påverkas av deltagande i föreningsliv har understrukit att skillnaden i socialt kapital mellan dem som deltar i civilsamhället och dem som inte gör det antagligen finns redan innan de väljer att bli engagerade eller inte. Det hävdas således i dessa studier att det är en särskild grupp av medborgare som väljer att engagera sig och denna grupp redan i utgångsläget oftast har ett högre socialt kapital (i form av t.ex. högre tillit till andra) än genomsnittet av befolkningen. Civilsamhällets organisationer fungerar därför snarare som demokratipooler än som demokratiskolor eftersom de för samman människor med liknande bakgrund snarare än att människor förändras av sitt engagemang i civilsamhället. Föreningslivet kan därför, enligt vissa forskare, snarare bidra till att hålla samman och förstärka ett redan befintligt socialt kapital och därmed bli till pooler av samhälleligt engagerade medborgare.²⁸

2.3 Medborgerligt engagemang och en öppen demokrati

En annan omdebatterad fråga är om det verkligen är av godo att medborgare, vid sidan av den representativa demokratins institutioner, försöker påverka politiska beslut. De amerikanska statsvetarna Verba och Nie förde fram argumentet att politiker som är lyhörda och som även i perioder mellan val lyssnar till sina medborgare bättre kan spegla medborgarnas önskemål om vilken politik som ska föras. Att organisationer i civilsamhället försöker påverka politiken förknippas dock också med risker. En risk som tidigt lyftes fram i den akademiska debatten, av bland annat Schattschneider, är att det civila samhällets organisationer ofta består av en speciell

²⁷ Se Wallman Lundåsen 2015.

²⁸ van der Meer & van Ingen 2009; van Ingen & van der Meer 2015.

grupp resursstarka medborgare.²⁹ Ur ett svenskt perspektiv har bland annat statsvetarna Marcia Grimes och Peter Esaiasson, utifrån studier från Malmö och Göteborg, argumenterat för att inflytandet via medborgerliga protester tenderar att fördelas ojämnt mellan olika grupper i samhället.³⁰ Starka grupper, såsom högutbildade, tenderar att oftare protestera mot oönskade politiska beslut och oftare få gehör för sina krav.³¹ Detta kan innebära att ojämligheter i inflytande förstärks mellan olika grupper i samhället, eftersom starka grupper utnyttjar flera olika arenor och former för politisk påverkan medan resursmässigt svagare grupper tenderar att påverka endast i liten utsträckning eller inte alls vara representerade i olika former för politisk. Mot denna bakgrund ska vi undersöka vilka som är medborgerligt engagerade genom att arbeta ideell. För att göra det ska vi fråga vad det är som gör att människor arbetar ideellt.

Vad det är som gör att människor arbetar ideellt är en central fråga i såväl civilsamhällets organisationer som i politiska överväganden. Frågan är central för forskningen om medborgerligt engagemang, men komplex och förutsätter en mångdisciplinär ansats.³²

Befolkningsstudierna ger oss en god empirisk grund för att undersöka ideellt arbete som ett sätt att vara medborgerligt engagerad. I befolkningsstudierna används termen ”frivilligt arbete”, som ges följande definition:³³ Sådant arbete och sådana insatser som utförs på frivillig grund, oavlönat eller mot ett symboliskt arvode i anslutning till en ideell organisation. Det kan ibland också kallas för ideellt arbete eller volontärinsatser. Det kan vara fråga om många olika slags insatser, t.ex. utbildning, styrelseuppdrag, ledar-

²⁹ ”... the flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sings with a strong upper-class accent”, Schattschneider, E 1960. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Holt, Rinehart and Winston, sidan 35. Som en parafras på detta citat har de amerikanska statsvetarna Scholzman, Verba & Brady (2012) skrivit boken *The unheavenly chorus* som beskriver den delen av den amerikanska befolkningen som står utanför de olika formerna av civilsamhälleligt och politiskt deltagande. De beskriver hur ojämligheten i deltagande har ökat snarare än minskat över tid och beskriver denna utveckling som ett demokratiskt problem.

³⁰ Grimes & Esaiasson 2014.

³¹ Se också Burns, Lehman Scholzman & Verba 2001 för en kritisk granskning av olikheter mellan män och kvinnors inflytande på politik genom medborgerligt engagemang i USA.

³² Se t.ex. Musick & Wilson 2008; Smith 1994; Hustinx et al. 2010.

³³ I denna text används termen ”ideellt arbete”, men vi uppfattar de två termerna som utbytbara.

uppdrag, hjälpinsatser, funktionär, transporter, kampanjaktivitet, insamling, kaffekokning, med mera.³⁴

Den svenska forskningen har kunnat konstatera att ideellt arbete och informella insatser inte är jämt spridda bland befolkningen. Tvärtom visar tidigare empiriska studier att de personer som gör en typ av frivillig insats ofta också gör andra insatser, människor arbetar t.ex. ofta både ideellt och gör informella insatser.³⁵ De personer som gör insatser är dessutom ofta väletablerade i den meningen att de förvärvsarbetar, lever i en familj och är relativt välutbildade. De som aldrig har arbetat ideellt har tvärtom ofta en lösare förankring på arbetsmarknaden och är lågutbildade och ensamboende i större utsträckning. Att de som gör insatser ofta är engagerade på flera sätt och är väletablerade och att de som inte gör några insatser ofta har sämre tillgång till sociala resurser har man försökt fånga med begreppen det kumulativa respektive det eroderade medborgarskapet.³⁶ Vidare har studier kunnat konstatera att personer som arbetar ideellt ofta är exponerade på sociala arenor där de både får sociala resurser och blir tillfrågade om att börja arbeta ideellt. Ytterligare har befolkningsstudierna kunnat visa på starka samband mellan att växa upp med föreningsaktiva föräldrar och att själv arbeta ideellt. Vi kan därför anta att om man växer upp med föreningsaktiva föräldrar så förs åsikter och traditioner över till barnen som gör det naturligt, och kanske till och med uppfordrande, att arbeta ideellt. Vid sidan om sociala resurser och arenor finns det således en kulturell komponent som kan förklara varför människor arbetar ideellt.³⁷

³⁴ Denna definition är i linje med de definitioner som används i internationell forskning. Se t.ex. Dekker & Halman 2003.

³⁵ Jegermalm & Grassman 2009.

³⁶ Jeppsson Grassman & Svedberg 2007.

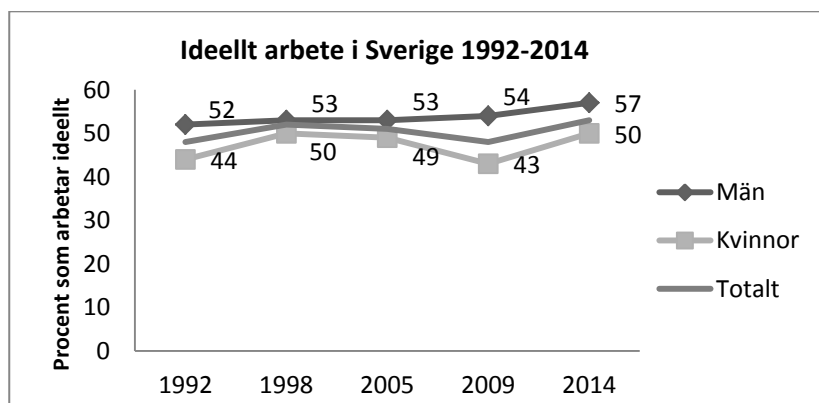
³⁷ Svedberg, von Essen & Jegermalm 2010b.

3 Medborgerligt engagemang i det svenska samhället 1992–2014

För att visa på det ideella arbetets stabilitet samt kunna resonera om skillnader mellan engagerade och icke engagerade följer här en översiktlig orientering om ideellt arbete i det svenska samhället.³⁸

Det ideella arbetets omfattning har inte minskat märkbart sedan den första befolkningsundersökningen 1992. Det verkar således inte finnas belägg för en nedgång i omfattningen av ideellt arbete. Figur 3.1 nedan redovisar engagemangsnivån i Sverige under perioden 1992 och 2014.

Figur 3.1 Omfattning av ideellt arbete 1992–2014. Andel (%) av den vuxna befolkningen (16–74 år) totalt samt efter kön



Källa: Befolkningsstudierna 1992–2014.

³⁸ Texten är i huvudsak baserad på den rapport om ideellt engagemang som publicerades av Ersta Sköndal högskola maj 2015 (von Essen; Jegermalm & Svedberg 2015).

Som figur 3.1 visar ligger andelen som arbetar ideellt stabilt på omkring hälften av den vuxna befolkningen under den dryga tjugoårsperiod som befolkningsstudierna har genomförts.³⁹ Även det genomsnittliga antalet ideellt arbetade timmar per månad är tämligen stabilt under perioden och varierar mellan 13 och 16 timmar per månad.

I den yngsta åldersgruppen (16 och 29 år) finner vi att 53 procent arbetar ideellt enligt befolkningsundersökningen från 2014. Nivån är densamma som för befolkningen som helhet. I 2009 års befolkningsstudie arbetade bara 40 procent av den yngsta åldersgruppen ideellt. Det har dock inte inneburit att andelen ideellt arbetande är mindre i de äldre åldersgrupperna fem år senare. Att yngre personer mer sällan arbetar ideellt kan vara ett livscykel fenomen. Då yngre ofta inte hunnit skaffa sig barn, bostad, arbete och utbildning har de inte blivit rekryterade av organisationerna i det civila samhället i samma utsträckning. De har alltså inte exponerats ännu på flera av de sociala arenor där människor kommer i kontakt med ideellt arbete.⁴⁰

Att befolkningsundersökningarna visar på en så anmärkningsvärd stabilitet gör att det inte finns empiriskt stöd för att det ideella arbetet minskat. Detta står i kontrast till andra mer pessimistiska forskningsresultat.⁴¹ En förklaring till skillnaden mellan forskningsresultaten är att befolkningsstudierna anlägger ett brett perspektiv på medborgerligt engagemang och inte bara intresserar sig för de traditionella folkrörelserna eller begränsas till politiskt engagemang i sociala rörelser. Dessutom utgår befolkningsstudierna inte från medlemskap utan från människors insatser vilket gör att de fångar en större bredd av aktiviteter än de undersökningar som studerar medborgerligt engagemang utifrån medlemskap.

Att konstatera att omkring hälften av den vuxna befolkningen arbetar ideellt vid undersökningstillfället är dock en förenkling. Befolkningsundersökningen från 2014 visar att nästan hälften

³⁹ Även den befolkningsstudie om ideellt arbete som gjordes i Danmark 2013 parallellt med den senaste svenska befolkningsundersökningen visar att det ideella arbetet i det danska samhället också är stabilt vilket stärker de svenska resultaten (se Fridberg & Henriksen 2014).

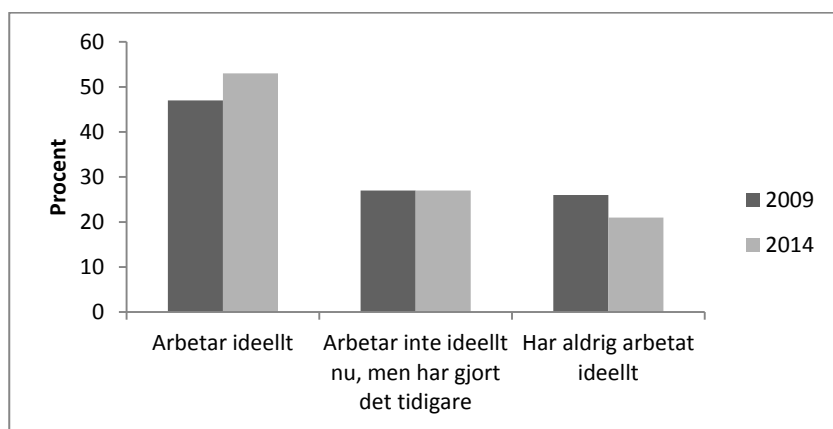
⁴⁰ Se kapitlet av Bäck m.fl. i denna antologi för en mer ingående diskussion om detta.

⁴¹ Se t.ex. Vogel m.fl. 2003.

(47,5 procent) av alla de som arbetar ideellt har två eller fler åtaganden. Det bekräftar att de som arbetar ideellt ofta är multiengagerade. Att bara se till den andel av befolkningen som arbetar ideellt visar alltså varken det ideella arbetets verkliga omfattning eller hur många åtaganden varje individ har.

När vi vill studera om ideellt arbete ger individer en ökad tillgång till kanaler för politiskt deltagande är det viktigt att se hur stor andel av befolkningen som har arbetat ideellt tidigare men som inte gör det vid undersökningstillfället. Detta då engagemang i det civila samhällets organisationer kan bidra med resurser som kan användas även efter det att engagemanget har avslutats. Genom att skilja ut dem som arbetar ideellt vid undersökningstillfället från dem som inte gör det nu men som däremot har gjort det tidigare, kan vi också urskilja dem som aldrig har arbetat ideellt. Befolkningsstudierna från 2009 och 2014 tillåter oss att urskilja tre grupper som står olika nära det ideella arbetet. De tre grupperna redovisas nedan i figur 3.2.

Figur 3.2 Arbetar ideellt, har arbetat ideellt tidigare och har aldrig arbetat ideellt 2009 och 2014



Källa: Befolkningsundersökningarna 2009, 2014. N=1258.

År 2009 hade en dryg fjärdedel av befolkningen aldrig arbetat ideellt. Fem år senare hade denna grupp minskat till en dryg femtedel. En del av denna minskning kan förmodligen förklaras av att befolkningsundersökningen 2014 utökades med frågor om ideellt arbete i företag och nätverk. Vi kan ändå anta att omkring en

femtedel av befolkningen inte har några erfarenheter av ideellt arbete. Denna grupp, som står helt utanför det ideella arbetet, är intressant eftersom vi vill veta vilka som inte får möjlighet till delaktighet i demokratin och inflytande över politiskt beslutsfattande genom att arbeta ideellt.

När vi nu har sett att befolkningen som helhet kan förhålla sig på olika sätt till det ideella arbetet ska vi gå vidare och undersöka om de som arbetar ideellt är medlemmar i de organisationer som de är aktiva i. I folkrörelsetraditionen formaliseras relationen mellan människa och organisation genom medlemskapet, vilket innebär att den som arbetar ideellt i eller genom en organisation också förväntas vara medlem i organisationen.⁴² Genom medlemskapet får människor tillgång till organisationens demokratiska institutioner och därigenom en formaliserad rätt att påverka organisationen även i sådana frågor som inte rör det egna engagemanget. Om människor som är engagerade inom civilsamhällets organisationer inte är medlemmar får de färre möjligheter till demokratisk påverkan i den egna organisationen.

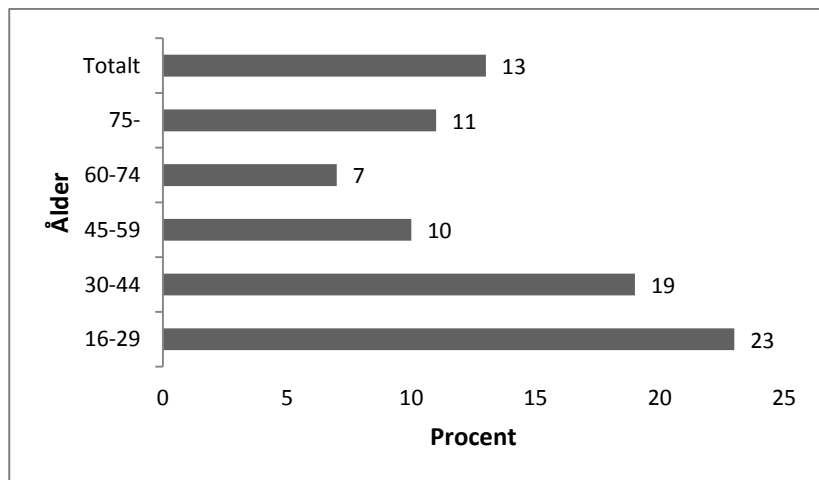
Studier har visat att det traditionella medlemskapet utmanas av andra sätt att koppla ihop människa och organisation.⁴³ Vissa organisationer ser helt enkelt inte behovet av medlemmar utan vill hellre ha kunder eller bidragsgivare.⁴⁴ Det gör att vi kan förvänta oss att andelen ideella som är medlemmar i de organisationer där de är engagerade minskar. Befolkningsstudien från 2014 visar dock att 87 procent av alla som arbetar ideellt också är medlemmar i den organisation de är aktiva. 2009 års studie visade att 88 procent var medlemmar. Andelen ideella som är medlemmar minskar alltså inte vilket betyder att ideellt arbete fortfarande är starkt kopplat till medlemskap. Även om andelen medlemskap bland dem som arbetar ideellt inte minskar kan det ändå vara så att unga människor är medlemmar i lägre utsträckning än äldre. För att ta reda på det studerar vi hur medlemskapen är fördelade med avseende på ålder, vilket framgår av figur 3.3 nedan.

⁴² Hvenmark 2008; Wollebæk & Sivesind 2010.

⁴³ Einarsson & Hvenmark 2012; Wijkström & Einarsson 2006.

⁴⁴ Hvenmark 2008; Papakostas 2012.

Figur 3.3 Engagemang och medlemskap, 2014



Källa: Befolkningsundersökningen 2014. N=668

Personer i de yngsta åldersgrupperna är överrepresenterade bland personer som inte är medlemmar i de organisationer där de är aktiva. Det skulle kunna betyda att vi bland yngre finner en mindre benägenhet att vara medlem, vilket med tiden skulle kunna innebära en försvagning av kopplingen mellan medlemskap och ideellt arbete. Detta mönster, med lägre andel medlemskap bland de yngsta, återfanns dock även i 2009 års befolkningsstudie och i 2014 års studie fanns inga tecken på att andelen medlemskap har minskat.⁴⁵ Resultaten tyder därför på att detta mönster snarare hänger samman med livscykeln än att det är en förändring som följer med ålderskohorter.

3.1 Att förklara stabiliteten

Befolkningsstudierna visar alltså att omfattningen av det ideella arbetet är stabil över tid och att andelen medlemskap bland dem som arbetar ideellt inte minskar. Det är anmärkningsvärt mot bakgrund av de många förändringar som har påverkat det svenska samhället under den period som befolkningsstudierna följt det

⁴⁵ Svedberg, von Essen & Jegermalm 2010a.

ideella arbetet. För det första påverkar de förändringsprocesser som ofta diskuteras inom den internationella forskningen om medborgerligt engagemang även det svenska samhället.⁴⁶ Vi har rört oss mot en ökad individualism och sekularisering. Medborgerligt engagemang leds och organiseras på nya sätt och det har skett strukturella förändringar av arbetsmarknaden.⁴⁷ Dessa processer har förändrat villkoren för både ideellt arbete och medborgerligt engagemang i bredare mening. Under den tid som befolkningsstudierna följt det medborgerliga engagemanget har det svenska samhället dessutom präglats av både ekonomisk recession och välstånd, vilket har påverkat arbetsmarknaden och människors privatekonomi. Vidare har borgerliga och socialdemokratiska regeringar inneburit skilda politiska inriktningar. Den politiska diskussionen om ekonomisk och social ojämlikhet har ökat i intensitet inte minst till följd av de utmaningar som en åldrande befolkning och ökad invandring innebär för välfärden i det svenska samhället.⁴⁸

Mot bakgrund av dessa förändringsprocesser blir stabiliteten inte bara exceptionell, den väcker också frågor. Det finns dock flera förklaringar till denna stabilitet. Två viktiga aspekter är den infrastruktur som civilsamhällets organisationer utgör och de värderingar som folkrörelsetraditionen för med sig. Valfungerande organisationer underlättar för människor att ta på sig ideella uppdrag eftersom tid, plats och uppgift ofta är organiserade och definierade. Många ideella organisationer har dessutom behov av ideella insatser för att kunna bedriva sin verksamhet och försöker därför värva nya ideella och väntar sig att de som är aktiva fullföljer sitt engagemang. På så vis utgör de ideella organisationerna en institutionell och organisatorisk ram som stabiliserar omfattningen av det frivilliga arbetet genom att vara möjlighets- och nödvändighetsstrukturer.⁴⁹ Genom folkrörelsetraditionen förs idealet om den engagerade medborgaren, som tar ansvar för sina eller andras behov, vidare till nya generationer.⁵⁰ Befolkningsstudien från 2014

⁴⁶ T.ex. Hustinx 2010; Hustinx & Meijs 2011.

⁴⁷ T.ex. Hvenmark 2008; Karlsson & Markström 2014; Selle 2013; Wijkström 2012.

⁴⁸ Se t.ex. Dölvik m.fl. 2015; Karlsson, Kuusela & Rantakeisu 2013.

⁴⁹ För termerna möjlighetsstruktur och nödvändighetsstruktur se Olsson 2007. Olsson använder termen "ofrånkomlighetsstruktur", här används i stället termen "nödvändighetsstruktur".

⁵⁰ Se t.ex. Ronny Ambjörnssons (1988) historiska studie av tidigt föreningsengagemang och dess betydelse för det svenska skötsamhetsidealet.

visar att omkring hälften av befolkningen anser att ideellt arbete är en moralisk skyldighet och att de som arbetar ideellt ofta har vuxit upp med föräldrar som varit föreningsaktiva. Dessa resultat tyder på att folkrörelseidealet fortfarande är starkt förankrat bland den föreningsaktiva delen av befolkningen och att det förs vidare från generation till generation. Valfungerande civilsamhällesorganisationer och värderingar som upprätthåller folkrörelsetraditionen bidrar således till att förklara varför det ideella arbetet förblivit stabilt under perioder av stora förändringar.⁵¹

⁵¹ Svedberg, von Essen & Jegermalm 2010b.

4 Vilka arbetar ideellt?

Frågan är om ett brett folkligt deltagande i civilsamhället i form av ideellt arbete skapar möjligheter att bredda demokratin eller om det snarare förstärker skillnader mellan grupper. Deltagande i ideellt arbete skulle kunna innebära att resurssvaga grupper får kunskaper som bidrar till att öka deras möjligheter till inflytande, vilket skulle kunna jämna ut skillnader i påverkansmöjligheter mellan olika grupper i samhället. Det skulle också kunna leda till att resursstarka grupper får ytterligare en arena för påverkan, vilket i stället ökar klyftan. Vi ska därför undersöka om det finns systematiska skillnader mellan dem som arbetar ideellt och dem som inte gör det. Det gör vi genom att undersöka om de som arbetar ideellt skiljer sig från dem som inte gör det med avseende på socioekonomiska och demografiska faktorer. För att få en uppfattning om varför människor arbetar ideellt ska vi också undersöka de engagerades motiv samt hur det kom sig att de började arbeta ideellt.

4.1 Socioekonomiska faktorer och ideellt arbete

Vi använder 2014 års befolkningsundersökning för att statistiskt undersöka vilka socioekonomiska och demografiska faktorer som gör det mer eller mindre sannolikt att en person arbetar ideellt. Tabell 4.1 nedan visar vilka bakgrundsfaktorer som utmärker dem som arbetade ideellt vid undersökningstillfället gentemot dem som inte gjorde det.

Tabell 4.1 Bakgrundsfaktorer som utmärker dem som arbetade ideellt

Socioekonomiska och demografiska faktorer	Att arbeta ideellt
Oberoende variabel	Oddsquot
Kön (man)	1,5***
Ålder	0,99*
Akademisk utbildning	1,8***
Lo-medlem	0,83
Inkomst över 375tkr	1,15
Gift/sammanboende	1,3
Arbete	0,9
Nagelkerke R ² /Cox & Snell R ²	0,06/0,04

Kommentar: Arbetar ideellt som beroende variabel, logistisk regressionsanalys

Källa: Befolkningsundersökningen 2014. Not: N=1258, *p<0,05; **p<0,01; ***p<0,000, konstanten ej redovisad.

Tabell 4.1 visar att om vi endast beaktar socioekonomiska och demografiska faktorer är det variablerna kön och att ha en akademisk utbildning som har ett signifikant samband med att arbeta ideellt och som ökar sannolikheten att någon arbetar ideellt vid undersökningstillfället. För män är sannolikheten 1,5 gånger högre än för kvinnor att arbeta ideellt och för personer med akademisk utbildning är sannolikheten 1,8 gånger högre än för dem med gymnasial eller förgymnasial utbildning. Däremot minskar sannolikheten, om än endast marginellt, att arbeta ideellt med stigande ålder. De övriga faktorerna – att tillhöra ett fackförbund i LO, ha inkomst över 375 tkr/år, förvärvsarbete och att vara gift eller sambo – har i denna analys inga statistiskt signifikanta samband med att arbeta ideellt.

I den akademiska debatten har man argumenterat för att det kan vara missvisande att enbart undersöka dem som arbetar ideellt för tillfället och de som inte gör det för tillfället. Detta eftersom det kan finnas en stor grupp som inte arbetar ideellt för tillfället men som gjort det tidigare vilket kan göra att eventuella skillnader mellan de två grupperna är missvisande om vi antar att de färdigheter och/eller värderingar som kommer av ideellt arbete är bestående. För att komma runt detta problem bör man jämföra dem som arbetar ideellt/arbetat ideellt tidigare med dem som

uppper att de aldrig (hittills) arbetat ideellt.⁵² Tabell 4.2 nedan redovisar resultaten från en analys där vi använder samma variabler som i den föregående analysen men där vi undersöker vad som utmärker dem som arbetar ideellt nu eller som har gjort det någon gång tidigare.

Tabell 4.2 Bakgrundsfaktorer som utmärker dem som arbetar ideellt och har tidigare arbetat ideellt

Socioekonomiska och demografiska faktorer	Att arbeta ideellt
Oberoende variabel	Oddsquot
Kön (man)	1,1
Ålder	1,00
Akademisk utbildning	1,7***
Lo-medlem	0,7
Inkomst över 375tkr	1,8**
Gift/sammanboende	1,3
Arbete	1,1
Nagelkerke R ² /Cox & Snell R ²	0,05/0,03

Kommentar: Arbetar ideellt och har tidigare arbetat ideellt som beroende variabel, logistisk regressionsanalys

Not: N=1258, *p<0,05; **p<0,01; ***p<0,000, konstanten ej redovisad.

Genom att även ta med dem som uppper att de någon gång har arbetat ideellt visar tabell 4.2 att kön (att vara man) inte längre är signifikant medan (högre) inkomst nu är signifikant och att ha en akademisk utbildning fortfarande är signifikant. Resultaten ovan visar således att det finns ett generellt samband som innebär att akademisk utbildning är den variabel som ökar sannolikheten att arbeta ideellt, både för dem som gör det för tillfället och gjort det tidigare.⁵³ Det är i linje med resultat från liknande studier.⁵⁴

⁵² Hooghe 2003; Svedberg, von Essen & Jegermalm 2010a.

⁵³ Förklaringskraften i modellerna är dock inte särskilt stor.

⁵⁴ Se t.ex. Jeppsson Grassman & Svedberg 1999; Svedberg, von Essen & Jegermalm 2010a.

4.2 Motiv till att arbeta ideellt

Inom forskningen om medborgerligt engagemang studeras de motiv människor anger för sina insatser för att förklara varför de arbetar ideellt.⁵⁵ Människors yttranden uppfattas då som rapporter om de mentala processer som orsakar handlingar.⁵⁶ Det är dock svårt att veta om de motiv människor anger snarare uttrycker hur de uppfattar sitt pågående engagemang eftersom de tillfrågats efter det att de börjat arbeta ideellt. En alternativ tolkning är att de motiv som människor anger beskriver vad ideellt arbete betyder för dem när de utför det.

Intervjupersonerna fick värdera ett antal motiv till ideellt arbete. Dessa är tänkta att fånga upp ett antal överordnade motividimensioner som uttrycker psykologiska behov som människor kan tillfredsställa genom att arbeta ideellt.⁵⁷ Eftersom alla intervjupersoner fick ta ställning till motiven visar svaren vad det är som är viktigt för dem som arbetar ideellt, men också hur de som inte arbetar ideellt vid intervjutillfället och de som aldrig har arbetat ideellt, värderar ideellt arbete. Därmed kan vi jämföra skillnader mellan hur dessa tre grupper värderar ideellt arbete. Resultaten presenteras i tabell 4.3 nedan.

⁵⁵ Se t.ex. Wilson 2000.

⁵⁶ Se t.ex. "the mental-cause theory" Polkinghorne 1983.

⁵⁷ Undersökningsinstrumentet är hämtat från "The Volunteer Function Inventory (VFI)" (Clary & Snyder 1998).

Tabell 4.3 Motiv till ideellt arbete angivet i medelvärden för de som arbetar ideellt, de som inte gör det nu och de som aldrig gjort det⁵⁸

	Arbetar ideellt	Arbetat ideellt tidigare	Aldrig arbetat ideellt
... att du deltar i ett gott sammanhang eller gemenskap när du arbetar frivilligt?	5,72	5,27	5,15
... att du som frivillig kan göra något konkret på det område som du är engagerad i?	5,52	4,99	4,70
... att du känner dig behövd när du arbetar frivilligt?	5,35	5,12	5,15
... att du kan lära dig mer om det du arbetar frivilligt med?	5,19	5,05	4,87
... att du som frivillig blir mer tillfreds med dig själv	5,18	4,79	4,58
... att du lär dig något genom de praktiska erfarenheter som du får av att arbeta frivilligt?	5,14	5,02	5,07
... att du som frivillig får visa medkänsla med dem som har det sämre än vad du har?	4,93	5,04	5,36
... att du har vänner som du arbetar frivilligt tillsammans med?	4,79	4,34	4,13
... att du kan få kontakter som kan hjälpa dig i arbetslivet?	3,51	3,51	3,55
... att kunna skriva i ditt CV eller ha ett intyg på att du har arbetat frivilligt?	2,69	2,77	3,04
... att du upplever ett tvång eller förväntan från andra att arbeta frivilligt?	2,21	1,89	1,76

Källa: Befolkningsundersökningen 2014. N=1176

Som väntat värderar de som arbetar ideellt de flesta motiv högre än de andra två grupperna. Ju längre man står från ideellt arbete, desto lägre värderar man motiven. De motiv som värderas högst fångar upp att ideellt arbete innebär gemenskap, är ett sätt att uttrycka

⁵⁸ Intervjupersonerna fick frågan: *Nu kommer några motiv till att arbeta frivilligt/ideellt. Dessa motiv kan vara mer eller mindre viktiga för dig. Ange hur viktiga de är för dig på en skala från 1 till 7. 1 betyder att motivet INTE betyder något för dig, och där 7 betyder, att detta motiv betyder MYCKET för dig. På en skala från 1–7, hur viktigt är det för dig, ...*

värderingar och att det är kopplat till den egna identiteten och självkänslan. Att dessa motivdimensioner är högt värderade 2014 stämmer väl med 2009 års befolkningsundersökning och med annan forskning.⁵⁹ Därefter värderas också möjligheten att lära sig något tämligen högt.

De motiv som värderas lägst är att kunna skriva i sitt CV, att få kontakter för arbetslivet och att känna sig tvingad. Det motsäger den internationella forskning som menar att människor i allt högre utsträckning gör ideella insatser av egoistiska skäl eller för att de känner sig tvingade.⁶⁰ Att dessa motiv värderas lågt kan bero på att människors motiv speglar vad som uppfattas vara övergripande normer.⁶¹ Om så är fallet återger intervjupersonernas svar hur ideellt arbete värderas i det svenska samhället.

De motiv som värderas lika högt eller högre av dem som inte arbetar ideellt är möjligheten att visa medkänsla med dem som har det sämre, att kunna skriva i sitt CV och att få kontakter. De två senare motiven är extrinsikala. Med denna term avses sådant som ideellt arbete kan leda till utan att det är en del av praktiken men som kan ha ett instrumentellt värde, som att få ett intyg eller kontakter för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden.⁶² Frågan är då hur det kommer sig att de som arbetar ideellt värderar de extrinsikala motiven lägre. Det är svårt att tänka sig att en relativt högre värdering av extrinsikala motiv gör att man är mindre benägen att börja arbeta ideellt. Det tyder då snarare på att människor socialiseras in i värderingsmönster när det arbetar ideellt och att sådana motiv värderas lägre i ideella organisationer.⁶³ Men varför värderas ett empatiskt motiv som att visa medkänsla högre av dem som inte arbetar ideellt? En möjlig förklaring kan vara att många som arbetar ideellt faktiskt inte hjälper människor som har det sämre ställt samtidigt som personer som inte arbetar ideellt har denna uppfattning om ideellt arbete. Vidare kan de som har erfarenhet av ideellt arbete vara mer medvetna om den asymmetriska relation och det beroende som kan uppstå mellan den som arbetar ideellt och den

⁵⁹ von Essen 2014; Jeppsson Grassman 1997; Svedberg, von Essen & Jegermalm 2010a. Tyvärr finns inte dessa eller liknande frågor om motiv i de befolkningsstudier som genomfördes tidigare än 2009.

⁶⁰ Se t.ex. Haski-Leventhal m.fl. 2010.

⁶¹ Wuthnow 1991.

⁶² Mesch m.fl. 1998.

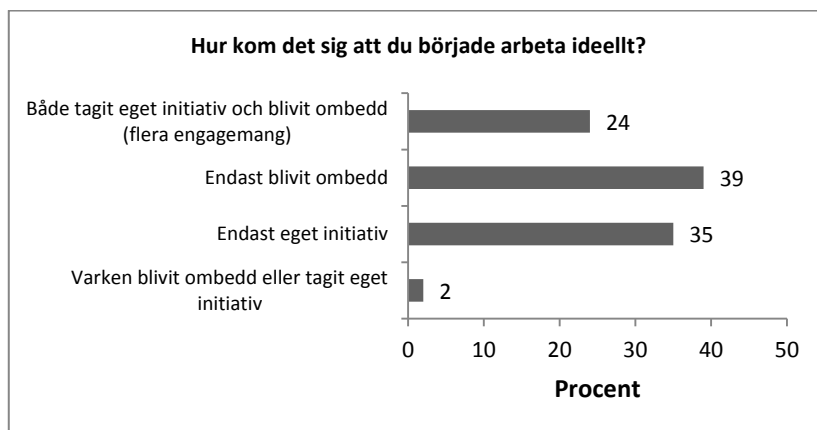
⁶³ Hooge 2003.

som tar emot hjälp. Det kan göra dem mer återhållsamma i sin värdering av just detta motiv.⁶⁴ Det skulle i så fall också tyda på att de motiv man värderar återger de värderingar och erfarenheter man har tillägnat sig av att ha arbetat ideellt. Därmed finns det skäl att anta att de intervjuades motiv snarare uttrycker vad ideellt arbete betyder för dem personligen än vad som leder till att man arbetar ideellt. I så fall hjälper oss inte motiven att förstå varför människor arbetar ideellt. Vi går därför vidare till att studera hur det kommer sig att man börjar arbeta ideellt.

4.3 Att börja arbeta ideellt

Att studera hur det kom sig att de som arbetar ideellt började sitt engagemang synliggör de sammanhang som leder till ideellt arbete. I figur 4.1 nedan redovisar vi om de som arbetar ideellt började på eget initiativ eller för att de hade blivit ombudda.

Figur 4.1 Vägen in till ideellt arbete



Källa: Befolkningsundersökningen 2014. N=668

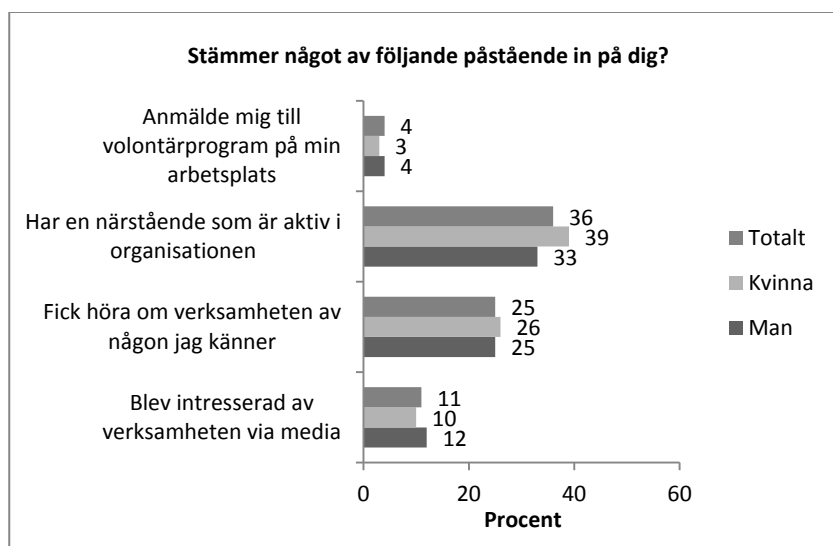
Eftersom nästan hälften av alla som arbetar ideellt har mer än ett engagemang kan man både ha tagit eget initiativ och ha blivit tillfrågad. Det är något vanligare att man har blivit tillfrågad att

⁶⁴ Wuthnow 1991.

börja arbeta ideellt än att ha tagit eget initiativ. En knapp fjärdedel svarade att de både har tagit eget initiativ och blivit ombedda.

Resultatet visar att en relativt stor andel av dem som arbetar ideellt har börjat genom relationer och sociala kontakter. Det bekräftar att de sociala sammanhang som människor befinner sig i är betydelsefulla för att förstå hur människor finner vägar in i ideellt arbete. De som arbetade ideellt fick vidare ange vad som ledde till det egna initiativet eller på vilket sätt omgivningen fick dem att börja arbeta ideellt. De som börjat av eget initiativ eller blivit ombedda fick ta ställning till fyra alternativ och välja det som bäst passade in på dem. Figur 4.2 nedan visar hur de som tog eget initiativ svarade.

Figur 4.2 Vad ledde till eget initiativ?⁶⁵



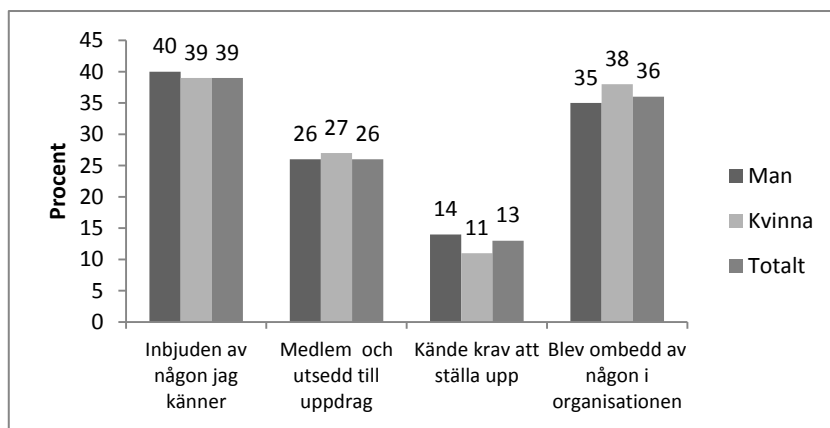
Källa: Befolkningsstudien 2014. N=397.

Den största gruppen svarade att de hade en närstående som är aktiv i organisationen, en mindre grupp att de fick höra om verksamheten av någon de känner. Det är relativt få som svarar att de fick höra om verksamheten via media eller att de anmälde sig till ett

⁶⁵ Eftersom man kan ha mer än ett engagemang och både tagit eget initiativ och blivit ombedd behöver varken denna eller nästa tabell summera till 100 procent.

volontärprogram på sin arbetsplats. Även för dem som tagit eget initiativ var närstående personer viktiga för deras beslut. Som synes är det inga större skillnader mellan hur män och kvinnor svarar förutom att kvinnor oftare hänvisar till en närstående som är aktiv i organisationen. Figur 4.3 nedan redovisar hur de som blev ombedda tog ställning till de alternativ som presenterades för dem.

Figur 4.3 Hur kom det sig att du blev ombedd?



Källa: Befolkningsstudien 2014. N=430. Frågan som ställdes var: Stämmer något av följande påståenden in på dig?

Den största gruppen svarade att de blivit inbjudna av någon de känner, nästan lika många att de blev inbjudna eller ombedda av någon i organisationen. Det är färre som svarade att de är medlemmar och blivit valda eller utsedda och relativt få som svarat att de kände sig tvingade. Svaren tyder på att även för dem som blir ombedda är personer som finns i deras omedelbara omgivning eller någon man har en relation till viktigast. Kvinnor och män förhåller sig tämligen lika till dessa alternativ.

Svaren på dessa frågor visar att oavsett om man börjar av eget initiativ eller för att man blivit ombedd är man beroende av de sociala sammanhang man ingår i, och viktigast är nära relationer som till vänner och närstående. Att man omges av människor som själva arbetar ideellt eller som är engagerade i ideella organisationer är betydelsefullt både för det egna beslutet och för att bli ombedd att börja arbeta ideellt. Men vilka nätverk och sociala kontakter

människor har tillgång till skiljer sig åt beroende på vem man är, var man bor och hur etablerad man är. De som lever i ett hushåll tillsammans med en partner och har hemmavarande barn eller de som känner någon som är engagerad i en organisation torde ha större tillgång till sådana sociala sammanhang. Att ha tillgång till sociala arenor där man kan bli ombedd eller uppmuntrad påverkar alltså om man börjar arbeta ideellt. Därför jämför vi dem som arbetar ideellt och dem som inte arbetar ideellt med avseende på deras tillgång till olika sociala sammanhang.

Tabell 4.4 Sambandet mellan ideellt arbete och tillgång till sociala sammanhang

Socioekonomiska, demografiska och sociala faktorer	Att arbeta ideellt
Oberoende variabel	Oddsquot
Kön (man)	1,5**
Ålder	0,99*
Akademisk utbildning	1,6***
Lo-medlem	0,92
Inkomst över 375tkr	1,1
Gift/sammanboende	1,3
Arbete	0,8
Hemmavarande barn	1,2
Föräldrar föreningsaktiva i stor utsträckning	1,5**
Tillit	1,7***
Nagelkerke R ² /Cox & Snell R ²	0,09/0,05

Kommentar: Arbetar ideellt som beroende variabel, socioekonomiska, demografiska och sociala faktorer, logistisk regressionsanalys.

Källa: Befolkningsundersökningen 2014. Not: N=1258, *p<0,05; **p<0,01; ***p<0,000, konstanten ej redovisad.

Analysen ovan visar att förutom utbildning, ålder och kön (jämför tabell 4.1 och tabell 4.2) har det även betydelse om ens föräldrar har varit engagerade i föreningslivet i stor utsträckning under ens uppväxt. Då ökar sannolikheten med 1,5 gånger att svarspersonen själv deltar i ideellt arbete. De som uppger att man kan lita på de flesta har 1,7 gånger högre sannolikhet att delta i ideellt arbete än de som uppger att man inte kan vara nog försiktig i umgänget med andra. Resultaten för dem som nu är eller tidigare har varit aktiva inom ideellt arbete är likartade med resultaten i tabell 4.3. Kön och

ålder inte är signifikanta medan utbildning och föräldrars engagemang samt tillit är signifikanta.⁶⁶

Sammantaget visar analyserna att akademisk utbildning samt att föräldrar haft ett stort engagemang under barndomen är de faktorer (av dem vi prövat) som bidrar till att förklara ideellt arbete. Dock är förklaringskraften i modellerna låg och till den största delen kan vi inte förklara varför människor arbetar ideellt enbart med de socioekonomiska eller de sociala faktorer som vi här har prövat.

⁶⁶ Tabellen ej redovisad.

5 Breddar ideellt arbete demokratin?

5.1 Politiskt och apolitiskt ideellt arbete

En invändning mot tesen att ideellt arbete är förknippat med möjligheter att göra sin röst hörd politiskt är frågan om det människor gör i sitt ideella arbete verkligen har med demokrati och politik att göra. För att få svar på den frågan undersöker vi vilka typer av organisationer som de som arbetar ideellt är aktiva i och vad de gör. Tabell 5.1 nedan visar hur de som arbetar ideellt fördelas mellan tio olika organisationskategorier.

Tabell 5.1 Det ideella arbetet fördelat i organisationskategorier. Ålder 16–84 ⁶⁷

	Procentandel av befolkningen
Idrottsorganisationer	17
Organisationer med social inriktning	13
Organisationer för boende	12
Fritidsorganisationer	12
Intresseorganisationer och fackförening	12
Religiösa organisationer	7
Utanför det civila samhällets organisationer	7
Kulturorganisationer	6
Sociala rörelser och politiska partier	5
Kooperativ/Andra organisationer	4

Källa: Befolkningsundersökningen 2014. N=1258.

⁶⁷ Eftersom nästan hälften av alla som arbetar ideellt gör mer än en insats motsvarar procenttalen för de sammanlagda kategorierna långt mer än den andel som arbetar ideellt.

Med tanke på att vi är intresserade av det ideella arbetets betydelse för delaktighet i demokratin och politisk påverkan är det viktigt att notera att inte mer än fem procent av befolkningen arbetar ideellt i sociala rörelser och politiska partier. En större andel är verksamma inom intresseorganisationer och fackföreningar som också ägnar sig åt direkt eller indirekt politisk påverkan. Eftersom man kan vara engagerad i båda organisationskategorierna är det knappt 14 procent av befolkningen som är aktiva i dessa två kategorier av organisationer som har som uttalat syfte att bedriva politisk påverkan. Resten av dem som arbetar ideellt är aktiva i organisationer som i första hand inte har som syfte att bedriva politiskt påverkan. Samtidigt finns det organisationer som vi kategoriserat som organisationer med social inriktning, exempelvis Röda korset eller Rädda barnen, som är aktivt engagerade i samhällsfrågor och som försöker påverka politiken och skapa opinion. Dessutom finns det ideella organisationer för fritidsintressen som tillsammans bildar stora federationer, till exempel Riksidrottsförbundet, som i kraft av sin storlek har möjlighet att påverka politiska beslut och statliga policys. Den typ av påverkansarbete som stora paraplyorganisationer bedriver på nationell nivå utförs oftast av anställd personal, vilket ibland beskrivs som en typ av professionalisering av det civila samhällets organisationer. Dessutom bedriver även lokala organisationer, som oftast saknar anställd personal, påverkansarbete gentemot kommunpolitiker och tjänstemän i kommuner.⁶⁸

Det är därmed svårt att dra en gräns mellan politiska och apolitiska organisationer, ännu svårare är det att skilja ut vilka aktiviteter som kan ses som politiskt deltagande och vilka som är apolitiska.⁶⁹ I anglosaxiskt språkbruk och terminologi gör man en åtskillnad mellan *political activism* och *volunteering* som politiskt respektive apolitiskt medborgerligt engagemang.⁷⁰ *Volunteering* uppfattas som altruistiska handlingar som syftar till att hjälpa människor och lindra social nöd utan att försöka förändra strukturer. *Political activism* avser kollektiva och ideologiskt motiverade insatser för att ändra strukturer och påverka politiska beslut.⁷¹

⁶⁸ Wallman Lundåsen 2014a.

⁶⁹ För en bred definition av politiskt deltagande se Burns, Schlozman & Verba 2001.

⁷⁰ Musick & Wilson 2008.

⁷¹ Se t.ex. Eliasoph 1998; 2013.

Denna åtskillnad görs inte på samma sätt i svenskt språkbruk där frivilligt eller ideellt arbete avser alla slags obetalda insatser. I den anglosaxiska kontexten görs också en åtskillnad mellan organisationer som betraktas som *charities* (välgörenhet) och organisationer vars syfte är att förespråka grupperns intressen och som bedriver politisk påverkan (*advocacy*). Skattelagstiftningen medger i anglosaxiska länder skatteavdrag för bidrag till *charities* men inte för bidrag till *advocacy*-organisationer.⁷² När politiska och apolitiska insatser studerats närmare visar det sig emellertid att denna åtskillnad inte är självklar eftersom medborgerligt engagemang ofta innehåller båda komponenterna och att kategoriseringen i apolitiska och politiska insatser har använts för att avpolitisera medborgerligt engagemang.⁷³ Dessutom kan ideella insatser bidra till att upprätthålla ett socialt kapital såsom tillgång till sociala nätverk, och vad vi ovan kallat *civic skills* helt oavsett om de sker i en intresse- eller fritidsorganisation.

Att det inte går att dra en självklar gräns mellan politiska och apolitiska organisationer innebär att vi också bör ta hänsyn till vad människor gör när de arbetar ideellt. Tabell 5.2 nedan visar därför vilka typer av insatser de som arbetar ideellt ägnar sig åt.

⁷² Det är i praktiken svårt att exakt dra en gräns mellan vad som är välgörenhet och vad som är att föra talan för en gruppssituation. Se Kristin Goss (2010) för en beskrivning av hur skattelagstiftningen påverkat organisationernas politiska och samhällsroll i USA. Inom forskningen förekommer delvis olika inriktningar med fokus på intresseorganisationer (interest groups), fokus på civilsamhället (som är ett vidare begrepp) och fokus på sociala rörelser. Denna delvis onödiga (se Beyers m.fl. 2008) uppdelning i forskningen har bidragit till att likartade fenomen har studerats ur olika synvinklar och att de olika inriktningarna inom forskningen i begränsad omfattning har korsbefruktat varandra.

⁷³ Henriksen & Svedberg 2010.

Tabell 5.2 Typer av ideella insatser 2014.⁷⁴

	Procentandelar av alla ideellt aktiva
Utbildning	17
Styrelse (förtroendevald)	43
Administration	72
Ledarskap	34
Information	28
Direkta hjälpinsatser	26
Penninginsamling	21
Annat	23

Källa: Befolkningsundersökningen 2014. N=673.

Att nästan tre fjärdedelar av alla ideellt arbetande ägnar sig åt administrativa insatser förklaras av att det är en bred kategori som inbegriper många olika praktiska göromål. Att vara förtroendevald är den typ av insats som möjligen är mest intressant i detta sammanhang och mer än 40 procent av dem som arbetar ideellt svarar att de är förtroendevalda och gör insatser i någon ideell organisations styrelse. En närmare analys visar att jämfört med grupper som gör andra typer av insatser är de förtroendevalda den grupp som har den största koncentrationen av högutbildade och högvärlönde. Vidare lever de oftare med en partner och har barn samt bor i bostadsrätt. Sammantaget framstår de som mer väletablerade jämfört med de grupper som gör andra typer av insatser.⁷⁵ I kommande avsnitt undersöker vi i vilken utsträckning de som arbetar ideellt oftare än andra deltar i olika former av politisk påverkan som sträcker sig längre än till att delta genom att rösta i de politiska valen.

⁷⁴ De som arbetar ideellt kan utföra mer än en typ av insats, både för att man kan vara engagerad i mer än en organisation och för att man kan ha mer än ett uppdrag i en och samma organisation. Det gör att kolumnerna inte summerar till hundra procent.

⁷⁵ von Essen under 2015.

5.2 Politiskt deltagande och ideellt arbete

I befolkningsundersökningen från 2014 ställdes frågor om fyra olika handlingar som inom forskningen betraktas som politiskt deltagande.⁷⁶ De avsåg att delta i en namninsamling, delta i en köpstrejck/bojkott, delta i en fredlig demonstration och kontakta en politiker eller en tjänsteman med syfte att påverka ett beslut i en samhällsfråga. I tabell 5.3 nedan ser vi att de som arbetar ideellt i flera olika organisationer också oftare tenderar att delta i dessa typer av politiska påverkansförsök givet att vi konstanthåller för socioekonomiska och demografiska variabler.

Tabell 5.3 Sambandet mellan att arbeta ideellt och delta i olika politiska påverkansförsök

	Deltagit i namninsamling	Deltagit i bojkott/ köpstrejck	Deltagit i fredlig demonstration	Kontaktat tjänsteman	Kontaktat politiker
	Oddsquot	Oddsquot	Oddsquot	Oddsquot	Oddsquot
Kön (man)	0,65**	0,85	0,61	1,27	1,6*
Ålder	0,98***	0,97***	0,97***	1,00	1,00
Inkomst över 375tkr	0,77	1,72*	0,45	1,41	0,83
Akademisk utbildning	1,90***	1,89***	4,54***	1,81***	1,86***
Tillhör LO- förbund	0,86	1,80	1,7	1,60	1,44
Förvärvsarbetar	0,62	0,88	0,36**	1,29	1,03
Arbetar ideellt	1,65	0,99	1,2	2,40***	2,46***
Nagelkerke	0,09/0,07	0,08/0,07	0,12/0,04	0,07/0,04	0,06/0,03
R2/Cox & Snell R2					

Kommentar: Olika former av politiskt deltagande som beroende variabel, ideellt arbete som oberoende variabel, logistisk regressionsanalys.

Källa: Befolkningsundersökningen 2014.

Not: N=1214; ***=p<0,001; **=p<0,01; *=p<0,05. Konstanten ej redovisad.

Tabell 5.3 visar att bara vissa former av politiskt deltagande samvarierar med att arbeta ideellt och de rör direkta kontakter med antingen politiker eller tjänstemän i syfte att påverka beslut i en

⁷⁶ Se t.ex. Kaase 1979.

samhällsfråga. Detta resultat är i linje med andra studier som visat att det är främst politiskt deltagande i form av kontakter som påverkas av engagemang inom civilsamhället.⁷⁷

Samtidigt har tidigare studier också argumenterat för att det snarare är *antalet* olika organisationer inom civilsamhället som man är delaktig i som är av betydelse för om man deltar i olika former av påverkansförsök. Förklaringen till detta samband bygger på två något olika resonemang. Dels innebär fler olika engagemang att sannolikheten ökar att man ska bli ombedd att delta i påverkansförsök.⁷⁸ Dels kan flera olika engagemang innebära tillgång till bredare nätverk av användbara kontakter.⁷⁹ Båda argumenten anknyter till idén om det kumulativa medborgarskapet vi inledningsvis berörde. Tabell 5.4 nedan redovisar sambanden mellan antalet ideella åtaganden samt nedlagd tid på ideellt arbete och olika former av politiskt deltagande.

⁷⁷ Wallman Lundåsen 2015.

⁷⁸ Granovetter, 1973; Teorell, 2003.

⁷⁹ Wollebæk & Strømsnes 2008.

Tabell. 5.4 Sambanden mellan antalet ideella åtaganden samt nedlagd tid på ideellt arbete och olika former av politiskt deltagande

	Deltagit i namninsamling	Deltagit i bojkott/ köpstrejck	Deltagit i fredlig demonstration	Kontaktat tjänsteman	Kontaktat politiker
	Oddsquot	Oddsquot	Oddsquot	Oddsquot	Oddsquot
Kön (man)	0,73	1,07	0,73	1,15	1,40
Ålder	0,98***	0,96**	0,97**	1,00	1,00
Inkomst över 375 tkr	0,72	1,31	0,41	2,00*	0,91
Akademisk utbildning	1,42	1,21	2,40*	2,10**	1,90*
Tillhör LO- förbund	0,98	1,14	1,42	1,39	1,64
Förvärvsarbetar	0,89	1,08	0,35**	1,16	0,89
Arbetar ideellt, antal olika organisationer	1,25**	1,28*	1,42**	1,26*	1,46***
Arbetar ideellt timmar	1,00	1,00	1,00	1,00	1,01*
Nagelkerke R ² /Cox & Snell R ²	0,09/0,06	0,09/0,04	0,14/0,05	0,11/0,06	0,13/0,07

Kommentar: Olika former av politiskt deltagande som beroende variabel, antalet olika frivilliga insatser, tid för frivilliga insatser som oberoende variabler, logistisk regressionsanalys.

Källa: Befolkningsundersökningen 2014. N=1214; ***=p<0,001; **=p<0,01; *=p<0,05

Tabellen visar på ett något annorlunda resultat, nämligen att antalet ideella åtaganden samvarierar med samtliga former av politiskt deltagande. Detta resultat är också i linje med tidigare forskning som visat att det framförallt är antalet former av ideellt arbete som är av betydelse för politiskt deltagande snarare än hur mycket tid som man lägger ned på ideellt arbete.⁸⁰

Vidare visar det sig att arbeta ideellt för olika organisationer är mer betydelsefullt för vissa former av politiskt deltagande än vad akademisk utbildning är. Detta samband gäller för att delta i namninsamlingar och delta i bojkotter/köpstrejcker. För varje organisation man arbetar ideellt i ökar oddsen med ungefär 1,3 gånger att man också deltar i någon av dessa två former av politiskt

⁸⁰ Se t.ex. Wollebæk & Strømsnes 2008.

deltagande. Detta resultat stödjer tolkningen att det framför allt är antalet olika engagemang som bidrar till att förklara politiskt deltagande. Om det ideella arbetet orsakar politiskt deltagande eller om det är människor som är politiskt aktiva som söker sig till det ideella arbetet kan vi dock inte besvara med denna typ av data. Därför är det intressant att undersöka i vilken utsträckning föreningar runtom i landet ägnar sig åt politiskt deltagande.

5.3 Föreningars påverkansförsök

Den forskning som studerat hur organisationer försöker påverka politiska beslutsprocesser i Sverige har först och främst fokuserat på deras roll i den nationella politiken. Denna forskning har till stor del handlat om arbetsmarknadens organisationer och deras roll i det politiska systemet, Det gäller både de intresseorganisationer som försöker påverka politiska beslut och de som medverkar i genomförandet av politiska beslut. Det stora intresset för arbetsmarknadens organisationer kan delvis förstås mot bakgrunden av att dessa organisationer i större utsträckning haft tillgång till direkta maktresurser, så som strejk och lockout. Det kan också förstås mot bakgrund av den nära relation som funnits mellan det socialdemokratiska partiet, som under lång tid varit i regeringsställning, och exempelvis LO.⁸¹

Tidigare studier av ideella föreningar i Sverige har visat att de i stor utsträckning försöker att påverka beslutsfattares ställningstaganden, oberoende av föreningens syfte.⁸² Skillnaden mellan den kommunala nivån och den nationella nivån kan vara betydande vad gäller typen av frågor som engagerar föreningarna. Vad som betraktas som opolitiskt engagemang på riksplanet, exempelvis idrott, kan på det kommunala planet innebära att omfattande ekonomiska resurser satsas i idrottsanläggningar eller i stöd till idrottsföreningar. Det kan i sin tur leda till politiska konflikter.

Nedan redovisar vi data som baseras på drygt 740 enkätsvar från ett stratifierat slumpmässigt urval av ideella föreningar runtom i Sverige under våren 2014. Undersökningen visar att en stor andel

⁸¹ Se t.ex. Elvander 1968; Christensen m.fl. 2010; Öberg m.fl. 2011.

⁸² Se t.ex. Öberg & Svensson (2012); Wallman Lundåsen 2014a. samt Lundbergs kapitel i denna antologi.

(40 procent) av de tillfrågade föreningarna har kontaktat kommunpolitiker under de senaste 12 månaderna i syfte att påverka dem i en fråga som rör föreningen, vilket är i linje med vad tidigare liknande undersökningar har visat.⁸³ Ideella föreningar runtom i Sverige vänder sig oftast till aktörer på det kommunala planet medan de mer sällan kontaktar aktörer på statlig nivå (politiker eller tjänstemän) i syfte att påverka dem. En tredjedel av föreningarna uppger att de inte har försökt att kontakta vare sig politiker, tjänstemän eller lokalt näringsliv. Nedan undersöker vi vilka faktorer som kan förklara vilken typ av föreningar som kontaktar vilken typ av beslutsfattare. Detta undersöker vi genom att pröva om mobilisering av medlemmar, om organisationen deltar som expert i olika sammanhang, samt olika former av kontakter med beslutsfattare.

Organisationerna delas in i tre huvudsakliga kategorier: aktivistorganisationer, intresseorganisationer och fritidsorganisationer. Religiösa organisationer hålls utanför jämförelsen. Aktivistorganisation är en organisation som bedriver påverkansarbete men som inte har en specifik och avgränsad grupps intresse att tillvarata som exempelvis miljöorganisationer. Intresseorganisationer är organisationer som agerar för att tillvarata en specifik grupps intressen.⁸⁴ I analysen används fritidsorganisationer som referenskategori gentemot vilken aktivist- och intresseorganisationer jämförs.

⁸³ Se Wallman Lundåsen 2014a; Öberg & Svensson 2012.

⁸⁴ Se van der Meer & van Ingen 2009.

Tabell 5.5 Samband mellan typ av förening och kontakter med beslutsfattare⁸⁵

	Kommun- politiker	Tjänsteman kommun	Rikspolitiker	Tjänsteman statlig myndighet
	Oddsquot	Oddsquot	Oddsquot	Oddsquot
Mobilisering (index)	1.60**	1.12	1.33	1.29
Expert (index)	1.26	1.16	1.56**	1.89***
Media (index)	1.43***	1.29***	1.28*	1.78*
Aktivistorganisation	1.51	0.79	7.48***	1.34
Intresseorganisation	1.01	0.52**	3.63**	1.15
Anställda	2.47**	1.87	3.20**	3.68***
Antal medlemmar	1.00	1.00	1.00	1.00
Tillhör riksorganisation	1.54*	1.91***	0.74	0.75
Kön svarsperson (man)	1.26	1.20	1.28	1.16
Ålder svarsperson	1.02**	1.02*	1.00	0.98†
Konstant	0.06***	0.24***	0.01***	0.24*
Nagelkerke R2/Cox & Snell R2	0.26/0.20	0.15/0.11	0.31/0.13	0.22/0.13

Kommentar: Uppfattad framgång att få gehör för krav som beroende variabel, regressionsanalys (binär logistisk).

Källa: Enkät till föreningar 2014, N=740.

Not: *p<0,05; **p<0,001; ***p<0,000

Resultaten av analysen visar att föreningar som mobiliserar sina medlemmar i påverkansförsök oftare kontaktar kommunpolitiker, medan organisationer som anlitas som experter i olika sammanhang oftare kontaktar beslutsfattare på statlig nivå. Organisationernas användning av media är betydelsefull för att öka sannolikheten för kontakter med samtliga undersökta kategorier av beslutsfattare. Intresse- och aktivistorganisationer är signifikant mindre benägna att kontakta kommunpolitiker än fritidsorganisationer och vänder sig oftare till rikspolitiker. Organisationer som tillhör en riksorganisation är också mer benägna att kontakta lokala besluts-

⁸⁵ Antalet kommuner som föreningarna som har kontaktat kommunpolitiker verkar i är 155. Antalet föreningar per kommun är litet och oftast endast 1 förening per kommun, flernivåanalys är därför inte möjlig.

fattare än vad övriga organisationer är. Att ha anställda ökar också sannolikheten för att organisationen ska ta kontakt med beslutsfattare⁸⁶.

Sammantaget visar resultaten att föreningarna genom sin verksamhet i betydande omfattning försöker att påverka beslut och att påverkansförsöken till den absolut största delen sker lokalt. Att organisationer som tillhör riksorganisationer oftare kontaktar beslutsfattare på det kommunala planet kan hänga samman med en arbetsfördelning mellan riksorganisationen och den lokala, där kontakter med beslutsfattare på riksplanet främst åligger riksorganisationen. Utifrån den betydligt mer utvecklade forskningen om intresseorganisationers samverkan med staten vet vi att organisationer som väljer att samarbeta med staten kan göra detta i utbyte mot inflytande. Forskningen har beskrivit detta som en bytesrelation där organisationerna kan få ett visst inflytande över politiska beslut i utbyte mot att de i gengäld erbjuder sitt (och medlemmarnas) stöd för den förda politiken. Relationen kan vara fördelaktig för de organisationer som är inblandade. Samtidigt kan det uppfattas som problematiskt att icke folkvalda organisationer som inte kan ställas till svars i val kan utöva inflytande över politiken.⁸⁷

5.4 Slutsatser – civilsamhällets janusansikte

Vårt syfte har varit att kritiskt granska om det medborgerliga engagemanget i Sverige påverkar vilka som får ökade möjligheter till inflytande över det politiska beslutsfattandet. Därför har vi undersökt om det finns grupper som systematiskt står utanför det ideella arbetet och om medborgerligt engagemang i form av ideellt arbete verkligen har något samband med olika former av politiskt deltagande. För att besvara våra frågor har vi undersökt om de som arbetar ideellt skiljer sig från dem som inte gör det med avseende på socioekonomiska och demografiska faktorer samt om de som arbetar ideellt har större tillgång till sociala arenor. För att se om ideellt arbete verkligen har ett samband med politiskt deltagande

⁸⁶ Ingen skillnad fanns för kontakter med kommundienstämman.

⁸⁷ Se t.ex. Öberg med flera 2011.

har vi redovisat data för i vilken utsträckning de som arbetar ideellt deltar i politisk påverkan och hur ideella föreningar lokalt försöker att påverka och uppmärksamma beslutsfattare på frågor som rör deras förening.

Resultaten visar att de som har hög utbildning och litar på andra människor något oftare arbetar ideellt än andra samt att föräldrarnas engagemang under uppväxten är av betydelse för sannolikheten att man själv arbetar ideellt. Resultaten visar också att de som inte arbetar ideellt oftare är kvinnor, saknar akademisk utbildning och att de inte växt upp med föräldrar som varit mycket föreningsaktiva. Att ha ett förvärvsarbete, att andra familjemedlemmar arbetar ideellt samt att de egna barnen är aktiva i den organisation man arbetar ideellt i ökade däremot inte sannolikheten att arbeta ideellt enligt våra analyser. En möjlig förklaring är att det krävs både tillgång till sociala arenor och socioekonomiska resurser för att börja arbeta ideellt.

Ideellt arbete är ett så utbrett fenomen i det svenska samhället att medborgare med alla slags livsomständigheter är aktiva. Trots detta visar våra resultat att det finns vissa systematiska skillnader mellan dem som arbetar ideellt och dem som inte gör det. De som redan har större resurser är något överrepresenterade i denna form av medborgerligt engagemang.

Vidare visade analyserna att de som arbetar ideellt också oftare än övriga har utövat vissa former av politiskt deltagande, främst direkta kontakter med politiker och tjänstemän. Det är dock *antalet olika* ideella engagemang som framstår som betydelsefullt för politiskt deltagande. Internationell forskning som följt människors frivilliga arbete över en längre period visar att människor som är politiskt intresserade tenderar att vara överrepresenterade bland dem som är frivilligt engagerade. Dessa studier visar också att de som är politiskt intresserade också tenderar att vara kvar i organisationerna över en längre period. En möjlig tolkning av våra resultat är att de som arbetar ideellt också därmed mer sannolikt stöter på sådana som är politiskt intresserade i föreningslivet och kanske även sådana som är politiskt aktiva i kommunen. För dem som arbetar ideellt skulle därmed möjligheten till att personligen kunna ta kontakt med politiker (eller tjänstemän) vara större. Ju fler föreningar som man är verksam i, desto

större är sannolikheten att man själv är politiskt intresserad och att man också stöter på andra som är politiskt intresserade.

Resultaten pekar på att de som redan har större resurser arbetar ideellt något oftare än de som har mindre resurser och att de som arbetar ideellt har bättre förutsättningar att påverka politiskt. Ur demokratisk synvinkel kan det finnas problem med att vissa grupper eller organisationer oftare försöker påverka politiken än andra. När påverkansprocesser sker utanför de politiska valen innebär det att den politiska jämlikheten medborgarna emellan blir utmanad. Om icke folkvalda kan påverka beslut innebär det även att ansvarsutkrävandet kan bli mer problematiskt. Det finns alltså fog för att inte bara se på ideellt arbete som möjliggörare för en vidgad demokrati utan att också kritiskt granska vilka som finns representerade i denna form av medborgerligt engagemang. Samtidigt är det eftersträvansvärt att människor i en demokrati går samman för de frågor som är angelägna för dem och arbetar ideellt för att förverkliga sina mål. Med statsvetenskapliga termer utövar människor därmed intresseaggregering och intresseartikulering. Det går att hävda att medborgarnas engagemang i sig är ett uttryck för en vital demokrati, vilket för många är ett mått på ett gott samhälle. Friheten att få välja att engagera sig i det civila samhället brukar räknas till de grundläggande friheterna i en liberal demokrati. En demokrati utan ett civilsamhälle som aktivt försöker att påverka politiken nationellt och lokalt riskerar också att bli en demokrati där de folkvalda politikerna inte har kunskap om vad medborgarna vill och där avståndet mellan politiker och folkvalda blir stort. Detta gäller särskilt i en tid med en liten andel medborgare som är aktivt engagerade i de politiska partierna. Det kan därför uppfattas som paradoxalt att just friheten att engagera sig också innebär att alla medborgare inte får samma tillgång till påverkanskanaler eftersom de med sämre resurser något oftare lämnas utanför.⁸⁸

Att det svenska samhället har ett så viktigt civilsamhälle och ett så omfattande ideellt arbete beror bland annat på alla existerande välfungerande ideella organisationer som ger möjlighet till och efterfrågar ideellt arbete. Frågan är om de välfungerande organisationernas behov av engagerade medborgare med utbildning

⁸⁸ Se kapitlen av Hagevi & Loxbo samt Nilsson och Listerborn i denna antologi.

och kompetens gör det svårare för dem att utan sådana resurser att ta plats i civilsamhället och få tillgång till de påverkanskanaler som det erbjuder. I så fall skulle vi kunna tala om civilsamhällets janusansikte – de strukturer som ger utrymme för politisk påverkan kan i sin tur utgöra hinder för vissa gruppers delaktighet. Detta pekar på behovet av medvetenhet kring vilka som mer sällan återfinns som ideellt arbetande i civilsamhällets organisationer.

6 Referenser

- Ambjörnsson, R. (1988). *Den skötsamme arbetaren: idéer och ideal i ett norrländskt sågverksambälle 1880–1930*. Stockholm: Carlsson.
- Amnå, E. (2008). *Jourhavande medborgare. Samhällsengagemang i en folkrörelsestat*. Lund: Studentlitteratur.
- Bellah, R. N.; Madsen, R.; Sullivan, W. S.; Swidler, A. & Tipton S. (1985). *Habits of the Heart. Individualism and Commitment in American Life*. Berkeley: University of California Press.
- Bengtsson, Å. (2008). *Politiskt deltagande*. Lund: Studentlitteratur.
- Beyers, J., Eising, R., & Maloney, W. (2008). Researching interest group politics in Europe and elsewhere: much we study, little we know? *West European Politics*, 31(6), s. 1 103–1 128.
- Burns, N., Lehman Schlozman, K. & Verba, S. (2001). *The Private Roots of Public Action. Gender, Equality, and Political Participation*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Christiansen, P. M., Nørgaard, A. S., Rommetvedt, H., Svensson, T., Thesen, G., & Öberg, P. (2010). Varieties of democracy: Interest groups and corporatist committees in Scandinavian policy making. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 21(1), s. 22-40.
- Clary, E. G. & Snyder, M. (1998) Understanding and Assessing the Motivations of Volunteers: A Functional Approach. *Journal of Personality and Social Psychology*, 74(6), s. 1516-1530.
- Dekker, P. & Halman, L. (2003). Volunteering and Values. An Introduction. I P. Dekker & L. Halman (red.) *The Values of Volunteering. Cross-Cultural Perspectives*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers.

- Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hippe, J. M. & Jordfald, B. (2015). *The Nordic model towards 2030. A new chapter?* Oslo: Fafo report 2015:07.
- Einarsson, T. & Hvenmark, J. (2012). Efter medlemskapet? I F. Wijkström (red.) *Civilsamhället i samhällskontraktet. En antologi om vad som står på spel*. Stockholm: European Civil Society Press.
- Eliasoph, N. (1998). *Avoiding politics. How Americans produce apathy in everyday life*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eliasoph, N. (2013). *The Politics of Volunteering*. Cambridge: Polity Press.
- Elvander, N (1968). *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*. Lund: CWK Gleerups Förlag.
- von Essen, J. & Sundgren, G. (2012). Vilse i civilsamhället. I J. von Essen & Sundgren, G. (red.) *En mosaik av mening – Studieförbund och civilsamhälle*. Göteborg: Daidalos.
- von Essen, J. (2014). On the Meaning of volunteering. A study of worldviews in everyday life. *Foundations of Science*, Online First December 2015.
- von Essen, J. (2015). Om Förtroendevalda i det svenska civilsamhället. I O. Segnestam Larsson (red.) *Förtroendevalda*. Stockholm: Idealista Förlag.
- von Essen, J.; Jegermalm, M. & Svedberg, L. (2015). *Folk i rörelse – medborgerligt engagemang 1992–2014*. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Foley, M. W., & Edwards, B. (1996). The paradox of civil society. *Journal of democracy*, 7(3), s. 38–52.
- Fridberg, T. & Henriksen, L. Skov (red.) (2014). *Udviklingen i frivilligt arbejde 2004-2012*. København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, rapport 14:09.
- Goss, K. A. (2010). Civil Society and Civic Engagement: Towards a Multi-Level Theory of Policy Feedbacks. *Journal of Civil Society*, 6(2), s. 119–143.
- Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American journal of sociology*, s. 1 360–1 380.

- Grimes, M., & Esaiasson, P. (2014). Government Responsiveness A Democratic Value with Negative Externalities? *Political Research Quarterly*, 67(4), s. 758–768.
- Haski-Leventhal, D., Meijs, L. C. P. M. & Hustinx, L. (2010). The third party model: enhancing volunteering through governments, *Journal of Social Policy*, 39(1), s. 139–158.
- Henriksen, L. Skov & Svedberg, L. (2010). Volunteering and Social Activism: Moving beyond the Traditional Divide. *Journal of Civil Society, Special Issue: Volunteering and Social Activism*. 6(2) s. 95 – 98.
- Hermansson, J., Lund, A., Svensson, T., & Öberg, P. O. (1999). *Avkorporatisering och lobbyism*, SOU 1999:121. Stockholm: Fritzes.
- Hooghe, M. (2003). Participation in Voluntary Associations and Value Indicators: The Effect of Current and Previous Participation Experiences. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 32(1), s. 47-69.
- Hustinx, L. (2010). Institutionally Individualized Volunteering: Towards a Late Modern Re-Construction. *Journal of Civil Society. Special Issue: Volunteering and Social Activism*. 6(2) s. 165 – 179.
- Hustinx, L., Cnaan, R.A. and Handy, F. (2010). 'Navigating theories of volunteering: a hybrid map for a complex phenomenon', *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 40(4): s. 410–34.
- Hustinx, L. & Meijs, L. (2011). Re-embedding volunteering: in search of a new collective ground. *Voluntary Sector Review*. 2(1). s. 5–21.
- Hvenmark, J. (2008). *Reconsidering Membership: A Study of Individual Members' Formal Affiliation with Democratically Governed Federations* (diss.). Stockholm: Economic Research Institute.
- van Ingen, E., & van der Meer, T. (2015). Schools or Pools of Democracy? A Longitudinal Test of the Relation Between Civic Participation and Political Socialization. *Political Behavior*, s. 1–21, DOI: 10.1007/s11109-015-9307-7.

- Jegermalm, M., & Jeppsson Grassman, E. (2009). Patterns of Informal Help and Caregiving in Sweden: a 13-year Perspective. *Social Policy & Administration*, 43(7), s. 681–701.
- Jeppsson Grassman, E. (1993). Frivilliga insatser i Sverige – en befolkningsstudie. I SOU 1993:82 *Frivilligt socialt arbete - Kartläggning och kunskapsöversikt*. Stockholm: Fritzes.
- Jeppsson Grassman, E. (1997). *För andra och för mig. Det frivilliga arbetets innebörder*. Stockholm: Sköndalsinstitutets skriftserie, nr.8. Ersta Sköndal Högskola.
- Jeppsson Grassman, E. & Svedberg, L. (1996). 'Voluntary Action in a Scandinavian Social Welfare Context: The Case of Sweden', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 25, s. 415-427.
- Jeppsson Grassman, E. & Svedberg, L. (1999). Medborgarskapets gestaltningar. Insatser i och utanför föreningslivet. I E. Amnå (red.) SOU 1999:84 *Civilsamhället*. Stockholm: Fritzes.
- Jeppsson-Grassman, E. & Svedberg, L. (2007). Civic participation in a Scandinavian welfare state: patterns in contemporary Sweden. I L. Trägårdh (red.) *State and Civil Society in Northern Europe. The Swedish Model Reconsidered*. New York: Berghahn Books.
- Johansson, S. (2003). *Stöd eller styrning? En utvärdering av statsbidragsmodellen till ideella organisationer inom det sociala området*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Johansson, S. (2007). *Dom under trettio, vem bryr sig och varför? Ungdomarnas värderingar och politiska deltagande*. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan.
- Kaase, M. (1979). *Political action: Mass participation in five western democracies*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- Karlsson, L B.; Kuusela, K. & Rantakeisu, U. (red.)(2013). *Utsatthet, marginalisering och utanförskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Karlsson, M. & Markström, U. (2014). *Idealitet i omvandling? Om det civila samhällets organisationer på psykiatriområdet*. Stockholm: Ersta Sköndal högskola Förlag.
- Lundkvist, S. (1977). *Folkrörelserna i det svenska samhället 1850-1920*. Uppsala: Studia historica Upsaliensia.

- Lundåsen, S. (2010). *Demokratiskola eller hälsoprojekt? Forskning om föreningsliv, socialt kapital och inflytande*. Stockholm: Sektor 3.
- Van der Meer, T. & van Ingen, E. (2009). Schools of democracy? Disentangling the relationship between civic participation and political action in 17 European countries. *European Journal of Political Research*, 48(2), s. 281–308.
- Mesch, D. J.; Tschirhart, M.; Perry, J. L. & Lee, G. (1998). Altruists or Egoists? Retention in Stipended Service. *Nonprofit Management & Leadership*, 9(1), s. 3-22.
- Musick, M. & Wilson, J. (2008). *Volunteers. A Social Profile*. Bloomington: Indiana University Press.
- Olsson, L-E (2007). *Frivilligt arbete inom idrotten – möjlighet eller ofrånkomlighet*. FoU rapport 2007:4. Stockholm: Riksidrottsförbundet.
- Olsson L-E, Svedberg L. & Jeppsson Grassman, E. (2005). *Medborgarnas insatser och engagemang i civilsamhället - några grundläggande uppgifter från en ny befolkningsstudie*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Papakostas, A. (2012). De medlemslösa organisationernas tidevarv. I F. Wijkström (red.) *Civilsamhället i samhällskontraktet. En antologi om vad som står på spel*. Stockholm: European Civil Society Press.
- Paxton, P. (2002). Social capital and democracy: An interdependent relationship. *American sociological review*, 67(2), s. 254-277.
- Polkinghorne, D. (1983). *Methodology for the Human Sciences. Systems of Inquiry*. Albany: State University of New York Press.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (2001). *Bowling Alone*. New York: Simon & Schuster.
- SCB (2011). *Det civila samhället – ett regeringsuppdrag med undersökningar från Statistiska Centralbyrån*. SCB: Örebro.
- Rothstein, B. (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Schattschneider, E (1960). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

- Schlozman, K. L., Verba, S. & Brady, H. E. (2012). *The unheavenly chorus: Unequal political voice and the broken promise of American democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Skocpol, T. (2003). *Diminished democracy. From membership to management in American civic life*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Selle, P. (2013). Reflektioner kring medlemsmodellens betydelse. I L. Trägårdh m.fl. (red.) *Civilsamhälle klämt mellan stat och kapital. Välfärd, mångfald, framtid*. Stockholm: SNS Förlag.
- Smith, D. H. (1994). Determinants of Voluntary Association Participation and Volunteering: A Literature Review. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 23(3), s. 243-263.
- SOU 2000:1 *En ut hållig demokrati!* Demokratiutredningens slutrapport. Stockholm: Fritzes.
- Svedberg, L., von Essen, J. & Jegermalm, M. (2010a). *Svenskarnas engagemang är större än någonsin – insatser i och utanför föreningslivet*. Rapport till regeringskansliet.
- Svedberg, L., von Essen, J. & Jegermalm, M. (2010b). *Trends of Stability and Variations in Civic Engagement: Sweden in prosperity and recession*. ISTR working paper series.
- Teorell, J. (2003). Linking Social Capital to Political Participation: Voluntary Associations and Networks of Recruitment in Sweden. *Scandinavian Political Studies*, 26(1), s. 49-66.
- Teorell, J. & Westholm, A. (1999). Att bestämma sig för att vara med och bestämma: Om varför vi röstar — allt mindre. I *Valdeltagande i förändring*. Demokratiutredningens forskarvolym XII, Stockholm: Fritzes, s. 137-204.
- Verba, S & Nie, H (1987). *Participation in America*. Chicago: The University of Chicago Press, Reprint.
- Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). *Voice and equality: Civic voluntarism in American politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Vogel, J., Amnå, E., Munck, I. & Häll, L. (2003). *Föreningslivet i Sverige: välfärd, socialt kapital, demokratiskola*. Rapport nr. 98. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

- Wallman Lundåsen, S. (2014a). Voluntary Associations Within the Local Political Context: How Characteristics of the Organizations and the Local Governments Influence Perceptions of Success. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 25(4), s. 1 041–1 061.
- Wallman Lundåsen, S. (2014b). Democratic Values and Civic Engagement of Local Voluntary Associations. *Nonprofit Management and Leadership*, 24(3), s. 263–283.
- Wallman Lundåsen, S. (2015). Civil Society and Political Participation: What Type of Political Participation is Influenced by Community Level Involvement in Civil Society? *Swiss Political Science Review*. 21(1), s. 140–157.
- Wijkström, F. (red.) (2012). *Civilsamhället i samhällskontraktet. En antologi om vad som står på spel*. Stockholm: European Civil Society Press.
- Wijkström, F. & Einarsson, T. (2006) *Från nationalstat till näringsliv. Det civila samhällets organisationsliv i förändring*. Handelshögskolan i Stockholm. EFI.
- Wijkström, F. & Lundström, T. (2002). *Den ideella sektorn: Organisationerna i det civila samhället*. Stockholm: Sober Förlag.
- Wilson, J. (2000). Volunteering. *Annual Review of Sociology*, 26, s. 215–240.
- Wollebæk, D. & Sivesind, K. H. (2010). *Fra folkebevegelse til filantrop? Frivillig innsats i Norge 1997–2009*. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, rapport 2010-3.
- Wollebaek, D. & Strømsnes, K. (2008). Voluntary associations, trust and civic engagement: a multilevel approach. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 37(2), s. 249–263.
- Wuthnow, R. (1991). *Acts of Compassion. Caring for others and helping our selves*. Princeton: Princeton University Press.

- Öberg, P.O., Svensson, T., Christiansen, P. M., Nørgaard, A. S., Rommetvedt, H., & Thesen, G. (2011). Disrupted exchange and declining corporatism: Government authority and interest group capability in Scandinavia. *Government and Opposition*, 46(3), s. 365–391.
- Öberg, P., & Svensson, T. (2012). Civil society and deliberative democracy: Have voluntary organisations faded from national public politics? *Scandinavian Political Studies*, 35(3), s. 246–271

Lokala föreningar och demokrati i socialt utsatta bostadsområden

Annika Nilsson och Carina Listerborn

Innehåll

1	Inledning	4122
1.1	Folkrörelser, föreningsliv och civilsamhälle	413
2	Föreningslivets förutsättningar i fyra bostadsområden ..	417
2.1	Ekonomiska utmaningar för föreningarna.....	419
2.2	Lokaler är en förutsättning för verksamheterna.....	421
3	Civilsamhällets betydelse för lokalsamhället	424
3.1	Gemenskap och samhörighet.....	424
3.2	Aktiviteter som meningsskapande och vägledande	427
3.3	Barn och ungdomar	429
4	Lokal, regional och nationell förankring	432
6.1	Föreningars förmåga att ta del av stöd	441
6.2	Relationer med politiker	443
6.3	Relationer med tjänstemän	445
5	Civilsamhällets betydelse för politiskt deltagande och arbetsmarknaden	435
6	Samverkan mellan civilsamhälle och offentlig sektor ...	438
7	I jämförelse med andra områden	448

8	Tendenser och trender i samverkan mellan föreningslivet och offentlig sektor.....	451
9	Diskussion.....	457
10	Vidare forskningsuppslag.....	459
	Referenser	460

1 Inledning

Att relationen mellan staten och civilsamhället präglas av ömsesidigt förtroende är centralt för en demokrati. Civilsamhället spelar en viktig roll för förtroendet för demokratin och dess förankring i lokalsamhället. I samhällsvetenskaplig forskning betonas ofta föreningslivets betydelse för människors politiska deltagande och inflytande. Föreningar och sociala nätverk anses väsentliga för att skapa socialt kapital som i sin tur kan förklara varför demokratiska institutioner fungerar bättre i vissa samhällen och på vissa platser än andra.¹ Civilsamhällets organisering, betydelse och förhållande till staten har skiftat över tid. De brokiga och föränderliga uttrycken av civilsamhällets organisering gör det till en svårfångad företeelse som förtjänar en fördjupad studie. I detta kapitel kommer det lokala föreningslivets betydelse för demokratiska uttryck i dess närområde belysas. Vi kommer även beskriva hur samspelet och samverkan mellan det lokala civilsamhället och den offentliga sektorn fungerar för att stärka dessa föreningar. Föreningslivet präglas av den specifika kontext de verkar i och får därmed olika karaktär beroende på varifrån de agerar. Kapitlet baseras på en studie som genomfördes år 2014 i fyra bostadsområden i Malmö (Holma och Kroksbäck) och Helsingborg (Dalhem och Drottninghög) med finansiering från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Tyngdpunkten i kapitlet ligger på att återge röster och erfarenheter från det lokala föreningslivet för att utifrån ett lokalt perspektiv belysa relationen till offentlig sektor. Inledningsvis placeras studiens genomförande i en historisk kontext. I kapitlet lägger vi även vikt vid civilsamhällets rumsliga position, det vill säga

¹ Putnam, 1993, 2000.

betydelsen av varifrån civilsamhället agerar för hur deras frågor bemöts. Aspekter som klass, kön, etnicitet och ålder berörs i relation till det rumsliga perspektivet. Socialt och ekonomiskt utsatta områden brukar präglas av lågt valdeltagande. I många politiska satsningar, främst i storstädernas ytterkantsområden, betonas vikten av ökat valdeltagande och de boendes delaktighet i det lokala samhället uppmuntras som ett sätt att stärka områdena socialt. Länken mellan valdeltagande och områdesutveckling är dock inte helt självklar. Det har inte heller visat sig finnas något direkt samband mellan föreningsdeltagande och valdeltagande på kommunal nivå.² Föreningslivet präglas främst av gemenskaper som kan beskrivas som praktiska och vardagliga och som kan bistå medlemmarna med olika former av service och kompensera där den offentliga servicen brister.³ De flesta föreningar är frivilliga organiseringar med syfte att vara till nytta för medlemmarna. Många föreningar är främst en frivillig institutionalisering för att i någon omfattning gemensamt bidra till medlemmarnas nytta.⁴

1.1 Folkrörelser, föreningsliv och civilsamhälle

De första folkrörelserna bildades under senare delen av 1800-talet som frivilliga demokratiska organisationer kring en politisk, religiös eller social idé.⁵ Betydande sammanslutningar som arbetarrörelsen, nykterhetsrörelsen och frikyrkorörelsen växte fram i takt med samhällets omvandling från jordbrukssamhälle till industrisamhälle och kom att spela en viktig roll för Sveriges demokratisering och framväxten av välfärdsstaten. Många av folkrörelserna var i praktiken ideologiskt eller organisatoriskt knutna till Socialdemokraterna.⁶ Folkrörelserna och statens nära relation gjorde att Sverige tidigt kom att förknippas med en demokratisk korporativ samhällsmodell. Den korporativa forskningen har beskrivit denna relation som en makt-utbytesprocess där organisationerna genom förhandlingar och kompromisser erbjöds inflyt-

² Lundåsen, 2004.

³ Kings, 2011.

⁴ Bengtsson, 2004.

⁵ Lundberg, 2011; Harding 2012.

⁶ Johansson, 1954; Lundberg, 2011.

ande i politiken medan staten erhöll kunskap och information, disciplinerade medlemmar, legitimitet och politisk stabilitet. Den korporativa modellen har kritiserats för att i vissa situationer gynna särintresse på bekostnad av allmänintresset och för att ha ett beslutsfattande som inte var transparent och ansågs därför ha demokratiska brister.⁷ Från början av 1990-talet drog sig organisationerna ur som representanter i flera statliga styrelser och myndigheter och det mest typiska kännetecknet för den korporativa strukturen försvann.⁸ I dag anses korporatismen ha minskat i Sverige och det rådande politiska systemet uppfattas som mer pluralistiskt än före 1990-talet.⁹

Introduktionen av civilsamhället som centralt begrepp inom samhällsvetenskaplig forskning och i den politiska retoriken bidrog med nya perspektiv på relationen mellan det civila och offentliga samhället där organisationerna inte längre var "en del av" eller en nära samarbetspart till staten.¹⁰ Den borgerliga regeringen (1991–1994) gjorde begreppet till ett viktigt inslag i sin politik och den statsfinansiella krisen och omstruktureringen av välfärdsstaten öppnade upp för nya perspektiv på välfärdssamhället. Eftersom det civila samhället definierades gentemot staten kunde liberala och konservativa använda begreppet för att mobilisera mot (den socialdemokratiska) välfärdsstaten och dess folkrörelser.¹¹ I propositionen En politik för det civila samhället från 2009 slog dåvarande regering fast följande definition som pekar på en autonom relation till staten och marknaden: "Begreppet det civila samhället används i betydelsen av en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen. Inom det civila samhället verkar bland annat ideella föreningar, stiftelser och registrerade trossamfund, men även nätverk, tillfälliga samman slutningar och andra aktörer".¹² Även om den offentliga politiken därmed vägleds av en fastslagen definition diskuteras begreppets betydelse fortfarande inom såväl forskning som i samhällsdebatten.

⁷ Öberg, 1994; SOU 1985:40; Wijkström & Lundström, 2002.

⁸ Rothstein & Bergström, 1999.

⁹ Öberg et al, 2011.

¹⁰ Lundberg, 2011.

¹¹ Trägårdh, 1999.

¹² Prop. 2009/10:55.

Till skillnad från folkrörelserna och den korporativa samhällsmodellen som fokuserar på de stora, etablerade och resursstarka organisationer som varit "en del av" eller en samarbetspart till staten, erbjuder begreppet civilsamhälle en teoretisk grund för att studera hela den mångfald av formella och informella nätverk, sammanslutningar och organisationer som utgör det svenska organisationslivet.¹³ Kritikerna menar dock att då begreppet försöker omfatta mer eller mindre alla organisationer som befinner sig mellan offentliga institutioner och näringslivets aktörer riskerar det att bli mångtydigt och urholkat. Vidare menar kritiker att begreppet civila samhället utgör ett förtäckt nyliberalt angrepp på den svenska välfärdsstaten.¹⁴ Sedan introduktionen under 1990-talet har begreppet civilsamhället blivit alltmer avpolitiserat i Sverige, även om ideologiska skillnader i hur man anser att relationen mellan stat och civilsamhälle bör se ut kvarstår.

I denna studie har vi valt att utgå från en bred tolkning av begreppet civilsamhälle som tar sin utgångspunkt i medborgares lokala engagemang. Civilsamhället i de bostadsområdena som har undersökts i denna studie är mångskiftande och verksamheterna omfattar etniska-, kultur-, idrotts-, intresse- och hyresgäst-föreningar, religiösa samfund och studieförbund. I alla områden finns både nya och gamla föreningar med mellan 10 och 400 medlemmar och de engagerar såväl unga som äldre. En del föreningar och engagerade personer har varit aktiva sedan områdena byggdes på 1960-talet. De flesta sammanslutningar är registrerade föreningar och förväntningen om att identifiera viktiga informella nätverk infriades inte i studien. Om dessa finns är de troligen av sådan karaktär och verksamhet att de inte vill bli identifierade. Emellertid finns en del nätverk som har karaktären av en förening utan att vara registrerad. Bouleklubben i Helsingborg har till exempel utsett en ordförande, sekreterare och kassör men inte sett behov av att registrera sig som förening eftersom man inte behöver stöd av kommunen eller andra externa parter. Nattvandrarerna på Drottninghög och Dalhem i Helsingborg har inte lyckats få medlemmar att ställa upp i en styrelse och eftersom samarbetet med den nationella nattvandrarorganisationen och kommunen fungerar bra i nuvar-

¹³ Lundberg, 2011.

¹⁴ Trägårdh, 1999.

ande organisationsform har gruppen inte registrerat sig som förening. Formerna för organisering anpassas efter verksamhet och förutsättningar. I det följande beskrivs resultaten från den närstudie som genomfördes i Malmö och Helsingborg, men som troligen har stor giltighet även för andra bostadsområden i Sverige med utsatta livsvillkor.

2 Föreningslivets förutsättningar i fyra bostadsområden

Syftet med studien som presenteras här har varit att med fokus på bostadsområden med utsatta livsvillkor analysera civilsamhällets roll och betydelse för områdets utveckling; analysera förutsättningar, hinder och strategier för samspel, dialog och kommunikation mellan civilsamhällets och det offentliga samhällets aktörer; samt genom samproduktion utveckla förslag på samverkansstrategier för att stärka områdesutveckling och ungdomars livssituation. I de fyra bostadsområdena i Malmö och Helsingborg har totalt 48 semistrukturerade intervjuer genomförts med föreningsaktiva och kommunala tjänstemän i eller med koppling till civilsamhället. Med hjälp av listor från kommunerna och fastighetsägare samt sökningar på internet inventerades de fyra områdena på föreningar och civilsamhälleliga aktörer. Totalt identifierades då 70 aktörer i Holma och Kroksbäck och 39 aktörer på Dalhem och Drottninghög med kopplingar till det lokala civilsamhället. Då informationen om föreningarna till en början var knapphändig var det svårt att göra ett urval baserat på den. I stället användes ett så kallat snöbollsurval eller målinriktat urval där de första föreningarna som kontaktades var sådana som hade kända samarbeten med den offentliga sektorn, oftast på inrådan av lokala kommunala tjänstemän. I andra hand kontaktades verksamheter som andra respondenter refererade till och som i samband med intervjuerna föreföll vara betydelsefulla för området och aktörerna i det.

De sedan tidigare etablerade forskningscirklarna i Helsingborg och Malmö med deltagare från områdesprogram, skola, individ- och familjeomsorg, polis, räddningstjänst, fritidsverksamhet och fastighetsägare har kunnat användas för att inventera civilsamhället och utveckla kunskap kring samverkan och dialog- och kommuni-

kationsformer mellan civilsamhälle och offentlig verksamhet samt faktorer som påverkar områdesutveckling och ungdomars levnadsvillkor. Vid mötena har detaljerade protokoll förts.¹⁵ Styrgruppen för forskningsprojektet har därtill varit till stor hjälp och stöd i kontakt med föreningar och analys av händelser och verksamheter. I styrgruppen har representanter från Malmö stad, Helsingborgs stad och Rädda barnen deltagit.¹⁶

Då intervjuer och analys av de civilsamhälleliga och kommunala verksamheterna genomförts bjöds ett flertal av respondenterna, såväl civilsamhälleliga aktörer som kommunala tjänstemän, in till ett gemensamt möte i Helsingborg respektive Malmö. På dessa möten diskuterades möjliga utvecklingsmöjligheter eller lösningar på problem som identifierats under intervjuerna. Genom gemensam dialog samproducerade deltagarna lösningsförslag för olika processer och situationer vilket resulterade i ett antal förslag till samverkansstrategier för utökad samverkan, dialog och kommunikation.

De fyra bostadsområden i Malmö, respektive Helsingborg ligger angränsande till varandra och har skiftande karaktär av bebyggelse med en stor del hyreshus men också småhus och bostadsrättsföreningar. En stor del av fastigheterna byggdes under miljonprogrammet och ägs i dag av de kommunala fastighetsbolagen MKB Fastighets AB (MKB) och AB Helsingborgshem. De fyra områdena bebos av mellan 3 000 och 5 000 invånare vardera och kännetecknas alla av liknande socio-ekonomiska förutsättningar med hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå och ung befolkning. Områdena har också högre andel boende med utländsk bakgrund än Helsingborg och Malmö som helhet.

Helsingborg har till skillnad från Malmö inte varit föremål för områdessatsningar, så som i Holma och Kroksbäck. För ett par år sedan startade Helsingborgs stad emellertid projektet DrottningH i syfte att förtäta och lyfta Drottninghög ekonomiskt, ekologiskt och socialt. DrottningH är ett långsiktigt projekt som beräknas ta minst 20 år. En viktig del av projektet är att göra området mer attraktivt, både för dagens boende men också för de boende som kan tänkas flytta till Drottninghög när området förtätas. Många

¹⁵ Läs mer om forskningscirklarnas arbete i Ek et al, 2014.

¹⁶ Styrgruppen var förutom en hjälp med att förmedla kontakter, även medfinansiärer och har kommenterat arbetet längs vägen och inför slutrapporten till MUCF.

kommunala aktiviteter och verksamheter har därför förlagts till Drottninghög de senaste åren. Mest framträdande av verksamheterna är det lokala biblioteket som har kompletterats med den mötesplats som kallas IdéA. När Drottninghög framöver ska utvecklas och förtätas kommer de socio-rumsliga förutsättningarna att ändras vilket kan påverka det lokala civilsamhället.

Områdena dras också med en del problem vilket på olika sätt omgärdar lokalsamhällets situation. I framför allt Kroksbäck har det under senare år förekommit betydande skadegörelse, anlagda bränder, konflikter mellan ungdomar och boende respektive ungdomar och polis. Det finns tendenser till parallella maktordningar i området som påverkar de boende negativt. Även på Dalhem och Drottninghög säger boende att de periodvis upplever otrygghet i sitt bostadsområde.¹⁷ På Drottninghög har en grupp ungdomar som orsakar oordning och otrygghet i perioder förknippats med torget i centrum och detta har periodvis fragmenterat lokalsamhället.

2.1 Ekonomiska utmaningar för föreningarna

Den ibland uttryckta uppfattningen att föreningslivet är svagt i de socialt utsatta områdena får inte stöd av denna studie. De flesta föreningarna har ett naturligt tillflöde av nya medlemmar. Ett par kulturföreningar i Malmö menar att man upplevt ett visst bortfall då en konkurrerande förening startat i en annan del av staden och lockat över en del av medlemmarna. Att människor skulle vara mindre benägna att engagera sig märks endast i ett fåtal föreningar, bland annat hyresgästföreningarna. I dessa föreningar talar man om att föreningen minskar efter hand som medlemmarna dör bort och det är svårt att få folk att ställa upp i styrelsen. En ordförande sedan många år berättar:

Det står inte folk i kö direkt. [...]Jag brukar säga att vi kan diskutera att ha någon annan [som ordförande]. Ibland har folk till och med skickat brev till mig där det står "hoppas du ställer upp ett år till". [...] Jag tror att mycket dör med den generation jag tillhör. (Intervju Hyresgästförening 2014-05-26)

¹⁷ Gerell & Hallin, 2014, Grahn, 2014.

Försök att rekrytera nya medlemmar misslyckas då yngre och nya medlemmar stöter på motstånd att genomföra förändringar och förnyelser. Även kulturkrockar mellan svenskfödda och utlandsfödda har hindrat rekrytering av nya medlemmar. I områdena har engagemang för boendefrågor delvis tagit sig nya uttryck genom åren i form av odling och självförvaltning.

Det finns dock en koppling mellan medlemstal och föreningarnas ekonomiska situation. De olika föreningarna och sammanslutningarna i bostadsområdena visar skiftande ekonomiska förutsättningar. Det finns sammanslutningar med minimal ekonomi vilket kan bero på att de inte aktivt söker pengar eller begär medlemsavgifter.

När budgeten redovisades på årsmötet visade det sig att vi har 300 kr kvar som ska räcka till hela året. (Intervju Intresseförening 2014-04-08)

Inom en del föreningar täcker medlemmarna de kostnader som uppstår efterhand, till exempel i samband med en fest, resa eller ett inköp. Vanligast är ändå att föreningarna söker hjälp med finansiering, bland annat via kommunens olika bidrag. En årlig medlemsavgift och att organisera sin verksamhet som studiecirkel är ett annat sätt att få in medel även om detta brukar resultera i mindre summor.

Vi får lite bidrag från Studieförbundet var tredje månad. Men det är så lite, du kan inte göra någonting för de pengarna. Vi tar ingen medlemsavgift [för barnen] nu men nästa år blir det nog 20 kr. Jag vill inte sätta alltför höga avgifter, de har inte råd. (Intervju Etnisk kvinnoförening 2014-05-12)

Behovet av mer pengar är påtagligt i föreningarna, man pratar mycket om vad man mer skulle kunna göra om man hade mer resurser. Att medlemmar bidrar till föreningen genom att ta med hemmagjord fika, begagnade möbler, pennor och papper och annat material är vanligt för att få ihop verksamheten.

Vi har inga kriterier, målarfärg, papper, vi har ingenting. Det vi har det har jag köpt själv för mina egna pengar. Och i längden, jag kan inte köpa för mina egna pengar. (Intervju Etnisk kvinnoförening 2014-05-12)

För att få en mer omfattande finansiering är det vanligt att söka medel för enskilda projekt. Att skriva projektansökningar är dock tidskrävande och därför görs det främst av föreningar med redan

stora resurser. Detta är ofta föreningar med en nationell förankring och anställd personal så som studieförbund, Rädda barnen och Svenska kyrkan.

Den begränsade ekonomiska situationen är ofta förknippad med frustration över att den verksamhet man har inte värderas. Många föreningar upplever att man ”sparar pengar till samhället” (Intervju Intresseförening 2014-03-12) men att ersättningen inte motsvarar den insats man gör. En förening har bett om bidrag att anställa någon som håller ordning på ungdomarna i lokalen eftersom ”det hänger dubbelt så många unga i föreningens lokaler jämfört med fritidsgården runt hörnet” (Minnesanteckningar Intervju Etnisk förening 2014-03-14). Då man nekats är tolkningen att kommunens egen verksamhet prioriteras och att man bättre måste synliggöra vilken betydelse den egna verksamheten har i jämförelse. En annan föreningsaktiv menar att föreningarnas arbete är mer kostnads-effektivt än den offentliga sektorn har möjlighet att vara då den bygger på relationer och förtroende:

En kille i fängelse kostar 1 miljon i år. Ge mig en miljon och jag lovar dig, det blir inget stök i hela Holma. (Intervju Kulturförening 2014-05-15)

Föreningsverksamheten kan ur ett samhällsekonomiskt perspektiv utgöra en resurs, samtidigt som föreningarna själva kämpar med den dagliga ekonomin och önskar ersättning för den tid och engagemang arbetet tar.

2.2 Lokaler är en förutsättning för verksamheterna

Brist på lokaler är ett av de hinder för att bedriva verksamhet som vid sidan av ekonomin oftast nämns av föreningarna. Om man inte har någonstans att samlas är det svårt att hålla föreningen aktiv.

[Vi skulle vilja ha] rum till barn att undervisa i, en stor sal till fest och olika kulturaktiviteter. Vi har många kulturaktiviteter men det går inte eftersom vi inte har lokal. Och [Folkets hus] lokal är mycket dyr. [...] 3 000 kr plus deposition för en vanlig kväll, var ska pengarna komma ifrån? Om jag hade en lokal skulle jag ordna en fest varje månad. Alla människor här vill ha fest för att byta miljö och inte bara sitta hemma. Det finns musik och sångare men det finns ingen lokal. (Intervju Etnisk förening 2014-05-22)

Fastighetsägarna har nya krav att följa när det kommer till ventilation, utrymningsvägar och handikappanpassning för samlingsutrymmen och flera av de lokaler som tidigare använts av föreningar lever inte upp till de nya kraven. Det skulle innebära en stor investering att anpassa lokalerna, en kostnad föreningarna inte är kapabla att betala. Kommunerna är medvetna om problemet och försöker inventera möjliga lokaler och hitta lösningar för föreningarnas verksamheter. På Kroksbäck och Holma har en del föreningar fått möjlighet att låna skolans lokaler på kvällar och helger. Även stadsdelsområdets fritidslokaler sammanvänds av flera verksamheter. I samtal med respondenterna blir det klart att förutsättningarna för föreningarna när det kommer till lokaler ser olika ut. En del betalar hyra för sin lokal och andra inte. Vissa föreningar har haft egen lokal länge och lokalen är en viktig del av föreningens identitet.

Jag kan inte tänka mig föreningen utan den lokalen, faktiskt. (Etnisk förening 2014-03-03)

Lokalen ger förutsättningar för verksamheten i den mening att finns det ett kök kan man laga mat tillsammans, ha matlagningskurser och erbjuda barnen fika efter skolan. I föreningar där man vill dansa och leka krävs ett större öppet utrymme och en del kvinnoorganisationer vill ha avskildhet så medlemmarna kan ta av sig slöjan när de träffas.

Lokalbristen är inte lika påtaglig på Dalhem och Drottninghög, som den är i Malmö. På Drottninghög driver kommunen mötesplatsen IdéA där det hålls öppen verksamhet och kurser för vuxna och barn i form av läxhjälp, kurser i hantverk och hälsa, stickcafé, föreläsningar med mera. IdéA har blivit ett nav för civilsamhället på Drottninghög och föreningarnas verksamhet och studiecirkel blandas med den kommunalt arrangerade verksamheten i IdéA:s terminsprogram. Här finns även ett bibliotek. En tjänsteman berättar hur det kan gå till:

Varje förening vill fungera självständigt men samtidigt så ser man en koppling till IdéA. IdéA skapar ju möjligheter där föreningarna kan verka. Ska vi sätta igång någonting som har med Balkankultur att göra, då gör vi inte det bara för att vi kan göra det utan då tittar vi på vad är det för Balkanföreningar som finns i området. Och då bjuder vi in dem och lägger fram idén, så kan de ta hand om det. Sen kan de ju använda våra lokaler när de behöver använda våra lokaler. Vi ger den möjligheten. (Intervju Kommunal tjänsteman 2014-03-28)

Genom kommunens insats bidrar de till det lokala nätverkandet, samtidigt som de får viss överblick, insyn och en nära relation till föreningarna i området.

På Dalhem finns mötesplatsen Kulturpunkten som drivs av Helsingborgshem. Här finns inget bibliotek och Kulturpunkten utgör inte en lika aktiv mötesplats som IdéA men på samma sätt som på IdéA blandas kommunal verksamhet med föreningslivets aktiviteter. Förutom de offentliga mötesplatserna har Hyresgästföreningarna lokaler de kan hyra ut mot en symbolisk avgift. Andra verksamheter som bouleklubben, odlingslådorna och nattvandrarerna har sin verksamhet till stor del utomhus. Vissa av studieförbunden menar dock att lokaler är en utmaning även i Helsingborg och att fler lokaler hade kunnat innebära fler föreningar.

En stor del av min arbetstid går åt till att hitta lämpliga lokaler. [...]Det är inte bara att hitta lokalen, det är hela förklaringsmodellen. "Varför ska ni ha det och vi har ju lediga platser?" Det ska till en förståelse, en förklaring. Det känns som den tuffaste utmaningen, lokalbiten. (Intervju Studieförbund 2014-04-09)

Det är ganska svårt att få lokal, det är det som har hindrat folk [att starta förening]. Man vill inte ha en lägenhet. (Intervju Studieförbund 2014-04-11)

En försvårande omständighet i sammanhanget är att nya föreningar inte kan få hyresbidrag de första 6 månaderna i Malmö respektive det första året i Helsingborg. Lokalfrågan utgör vid sidan om föreningarnas ekonomiska svårigheter den största utmaningen för föreningarna och där de ger uttryck för stort behov av stöd från kommunen och i viss mån även av fastighetsägare.

3 Civilsamhällets betydelse för lokalsamhället

Vilken roll fyller då de lokala föreningarna i de fyra bostadsområdena? Dels fyller de funktioner för sina medlemmar, dels fyller de funktioner för bostadsområdet där de befinner sig. Flera av de äldre kulturföreningarna hade tidigare en stark koppling till hemlandet och ordnade kurser i hemspråks- och koranundervisning i förhoppning att man en dag skulle åka tillbaka till sitt hemland. Dessa kurser förekommer än i dag men inte i lika stor utsträckning.

Folket som kom i början hade en förhoppning om att åka tillbaka till sitt hemland. [Målet med föreningen då] var mer att hålla ihop med varandra, och sedan någon dag åka tillbaka. Det målet kanske har ändrats i och med att vi nu vet att vi är här och vi kommer fortsätta vara här flera generationer till. På det sättet är föreningen i dag mer en bro mellan hemlandet och medlemmarna än det var tidigare. (Intervju Etnisk förening 2014-03-03)

I dag fyller föreningarna ett spektrum av funktioner från gemenskap och sammanhållning till att skapa arbetstillfällen och främja deltagande i val.

3.1 Gemenskap och samhörighet

Gemenskapen som föreningen erbjuder är en av de viktigaste anledningarna till att man samlas. Oavsett om man organiserar sig utifrån funktionsnedsättning, att man gillar en viss sport eller att man kommer från samma land är gemenskapen i gruppen grundläggande för att man deltar i föreningen och övrigt engagemang blir avhängig den. En föreningsaktiv berättar:

För det första gemenskapen. Vi har möte men efter mötet kan vi sitta tre timmar och bara umgås.[...]Alla kan ju bilda förening men det är det här att man känner gemenskapen, att jag får stöd från medlemmarna oavsett vilket steg jag vill ta inom föreningen. (Intervju Etnisk förening 2014-05-09)

Föreningen blir en plats där man kan känna samhörighet, särskilt för personer som inte har så många andra sociala sammanhang.

A: Det är viktigt att vi träffas och höra ”hur mår du, hur var dagen, vad gjorde du igår, har du hittat någon du ska gifta dig med?” [skratt] Alltså umgås, inte alla har många att umgås med. [...]

B: Jag har ingen [egen familj] här i Helsingborg, jag är själv, jag menar privat. Då har jag min andramamma [här i föreningen] som jag kan prata med och få hjälp och tips från henne. Och de andra också som jag kan prata med och be om hjälp. (Intervju Kulturförening 2014-05-08).

Sammanhållningen är viktig dels för individen men också för att skapa en känsla av gemenskap i bostadsområdet. På frågan om det huvudsakliga målet med studiecirkel svarar en representant från ett studieförbund så här:

Att människorna helt enkelt ska få hitta på saker som de vill hålla på med, att de ska kunna utvecklas. Sedan är det även gemenskapen i området, att det blir bättre och trevligare när man umgås i de formerna. Man träffar grannen på samma cirkel så blir det automatisk att man pratar där, så blir man vänner. Och sedan kan det utökas efter hand. Så den sociala biten är jätteviktig, trivseln. (Intervju Studieförbund 2014-03-25)

Att engagera sig i en förening kan vara ett sätt att umgås med människor med liknande erfarenheter och intressen. Samtidigt kan deltagandet manifesteras en distans till de utanför gruppen. Vem man distanserar sig från kan bero på föreningens platsbundenhet och upptagningsområde, vilka resurser man konkurrerar om med andra föreningar och med vilka aktörer föreningen sedan tidigare har samarbetat.

Uppdelningen kan vara både uttalad och bero på omedvetna uteslutande mekanismer. Uppdelningen mellan könen är till exempel mer uttalad där det finns fotbollslag för killar, eftermiddagsaktiviteter för tjejer etc. Kvinnor organiserar sig ofta i specifika kvinnoorganisationer utifrån etnisk tillhörighet. Män kan

organisera sig i kulturföreningar som inte uttalat utesluter kvinnor men där kvinnor i praktiken deltar på männens villkor. De får till exempel låna lokalen vid speciella tillfällen som Internationella kvinnodagen eller är hänvisade till ett mindre rum i lokalen.

Kvinnorna har vissa tillfällen, till exempel kvinnodagen eller när något särskilt händer, det är fest eller liknande. Då är det bara att säga till att man vill ha lokalen det datumet så kommer ingen dit, då kan de vara där. (Etnisk förening 2014-03-03)

Många etniska föreningar är öppna för alla oavsett etnicitet eller nationell bakgrund men lockar naturligt mest folk med den egna gruppen som man organiseras kring, så som afghanska, albanska eller somaliska kulturföreningen. Genom intervjuerna framträder också en uppdelning mellan svenskfödda och utlandsfödda. Bland annat berättas att vissa lokala föreningar har svårt att behålla medlemmar med annat ursprung än svenskt på grund av exkluderande och fördomsfulla attityder. Inom Svenska kyrkans ungdomsverksamhet har man arbetat aktivt med dessa frågor. När man märkte av fördomar mot muslimer bland de unga i verksamheten valde man att samarbeta med en palestinsk dansgrupp vilket ledde till ett lyckat möte.

Redan några veckor efter det mötet så märkte man en förändring bland ungdomarna. Muslimskaämten avtog, arabskaämten avtog avsevärt. Och skämt är något som används när man inte gillar något, det märker vi. (Intervju Svenska kyrkan 2013-02-14)

Det finns många exempel i studien där olika aktörer medvetet arbetar för att stärka de överbyggande relationerna genom gemensamma aktiviteter med grupper med annan religions-tillhörighet, kulturell bakgrund, ålder etc. Detta görs främst av föreningar och andra aktörer som har ett mer övergripande syfte och i någon mening arbetar för att skapa ett bättre samhälle. Genom IdéA har till exempel ett projekt med odlingslådor växt fram och fått en viktig roll för sammanhållningen inom Drottning-hög och Dalhem. Odlingslådorna finns mitt i bostadsområdet och olika verksamheter och föreningar ansvarar för en egen låda samtidigt som det är fritt för allmänheten att hjälpa till med odlingen och vid skörd. Odlingslådorna har lockat boende i olika åldrar och med varierande bakgrund, både föreningsaktiva och andra, och projektet har bidragit

till nya möten mellan boende, utbyte av recept och spontana grillkvällar.

3.2 Aktiviteter som meningsskapande och vägledande

Föreningarna erbjuder sina medlemmar meningsfulla aktiviteter, inte minst för de som är gamla, ensamma, arbetslösa, sjukskrivna eller av andra anledningar saknar ett sammanhang. En sjukskriven kvinna berättar:

Jag ville jobba, jag ville inte stanna hemma. Så jag började komma [till föreningen] varje dag, om jag stannat hemma skulle jag blivit deprimerad. Jag kommer hit, vi snackar, vi dricker kaffe, te... Om jag skulle stannat hemma skulle jag bli galen. (Intervju Etnisk kvinnoförening 2014-05-19)

En del föreningsaktiva beskriver sin verksamhet som en alternativ sysselsättning till destruktiva aktiviteter. De är medvetna om de problem som finns i området och risken för barn och unga att dras in i kriminalitet och drogförsäljning. Genom att erbjuda en alternativ aktivitet är förhoppningen att barn och unga i riskzonen ska hamna i bättre sammanhang.

I och med att det är ett utsatt, omtalat område där det är mycket droger och mycket kriminalitet, men förhåller de sig till fotbollen så kanske det kan få dem att komma väck från den världen helt enkelt. (Intervju Idrottsförening 2014-05-06)

Medvetenheten om att området är stigmatiserat gör föreningarna extra medvetna om att ungdomar måste ges andra förebilder, och där spelar civilsamhället en viktig roll. En del föreningar menar att de aktivt förmedlar normer, upprätthåller en social ordning och utöva en social kontroll inom gruppen. En respondent berättar:

Vi finns mitt i Kroksbäck. Skulle någon [av våra ungdomar] göra något dumt så är det folk som ser dem direkt, pappas kompisar eller någon som sitter där. Och då kommer den informationen ut direkt till föräldrarna. Ingen ungdom vågar ens hänga där på gatan. Så de är tvungna att komma in till föreningen i stället och hänga där, även om det kanske inte är kul i början. Men efter ett tag börjar man vänja sig och så hamnar man i bra spår. (Intervju Etnisk förening 2014-03-03)

Genom att hjälpas åt att ha koll på varandras barn kan man upprätthålla en social ordning bland föreningsmedlemmarna och i närområdet. I stället för att hänga på gatan deltar ungdomarna i föreningen och får där ett socialt sammanhang genom vilket det förmedlas normer. I detta sammanhang menade den föreningsaktiva att de normer som förmedlades, och som gör att man hamnar ”i bra spår”, är uppfattningen att man ska plugga hårt för att få ett bra jobb. I förlängningen kan sammanhållningen leda till ett gruppträck och förväntningar om de val man gör.

Det som är positivt med att alla känner alla i föreningen är att man börjar konkurrera mot varandra på ett positivt sätt, alltså en positiv tävling. I vem som kan få bäst utbildning, vem som kan få bäst liv, vem som kan tjäna mest pengar. I stället för att göra något kriminellt. Hon blev tandläkare, då ska jag bli hjärnkirurg. (Intervju Etnisk förening 2014-03-03)

Så här uttalade normer eller utövande av kontroll är det inte alla föreningar som ger uttryck för. För de flesta föreningar handlar det snarare om att hantera vardagsbekymmer som hur man betar sig mot varandra i området. En föreningsaktiv förmedlar till sina vänner inom föreningen att man borde interagera mer med ungdomarna i området.

Man ska inte vara rädd, inte undvika dem, träffar man en eller två på gården kan man säga hej. Hälsar inte han så hälsar jag, då hälsar han nästa gång. (Intervju Kulturförening 2014-05-08)

På så vis förmedlar hon normen att man bör hälsa på varandra i området. Flera andra föreningsaktiva berättar om hur de betar sig mot sina grannar i form av att småprata med grannen, hjälpa till att bära matkassar och tvättkorgar eller visa hur man sopsorterar.

Många av kulturföreningarna fungerar på liknande sätt som vägledare in i det svenska samhället och erbjuder stöd och hjälp att avkoda kulturella skillnader.

De har lättare att anpassa sig in i samhället med hjälp av de som redan är här. [...]De flesta kommer bara ut i skolorna och läser sin SFI och så är det färdigt med det. Men det är mycket mer än att bara lära sig språket som man måste kunna förstå. Hur själva samhället fungerar, från det enkla som att gå till affären, det kan vara en enkelt grej som man gör dagligen som man inte tänker på. Gå till apoteket och få rätt medicin. Man får brev från läkaren och ska göra en hälsoundersökning. Sådant kan skapa konflikt. (Intervju Etnisk förening 2014-05-09)

Även andra föreningar försöker underlätta integrationen för nyanlända. Till exempel anordnar Individuell människohjälp cykelskola för kvinnor i Malmö vilket underlättar för att få jobb inom bland annat Hemtjänsten. Cykelskolan är emellertid i andra delar av staden men information om kurserna förmedlas via bland annat Infocenter i Holma. Ett studieförbund upplevde ett annat bekymmer som man försökte lösa:

Det uppstod ett bekymmer när kvinnorna skulle gå på SFI och männen gärna följde med. De var osäkra på vad det var på gång och så stod man utanför vid staketet vid de här lektionssalarna. Och då hade jag tillsammans med en muslimsk man en mansgrupp så att vi i alla fall samlade ihop dem och satte oss i samma byggnad. Och då kände man sig lite lugnare. (Intervju Studieförbund 2014-04-09)

På andra sätt bidrar flera föreningar till att förbättra utemiljön och tryggheten i närområdet. Hyresgästföreningarna går genom boinflytandeavtal tillsammans med fastighetsägaren regelbundet och går igenom utemiljön och ser över buskage och belysning för att skapa ett tryggt och trivsamt område. Självförvaltarna fyller samma funktion i Holma och Kroksbäck men är begränsat till ett fåtal fastigheter. Utemiljön kan därför vara väl omhändertaget i vissa delar av området och eftersatt på andra intilliggande platser. Odlingslådorna på Drottninghög är centralt placerade i området och bidrar också till närområdets utformning och att fler människor rör sig i detta område under odling- och skördesäsong. Nattvandrarerna på Drottninghög och Dalhem arbetar också för att stärka tryggheten i bostadsområdet genom att synas ute på kvällar och att ”störa” verksamhet som i annat fall bidrar till otrygghet.

3.3 Barn och ungdomar

Inom områdena i studien finns ett fåtal föreningar som har verksamhet riktad specifikt till barn och unga, men barn och ungdomars relation till föreningslivet påverkas av att de oftast är deltagare i aktiviteter som anordnas av vuxna. På Drottninghög har Svenska kyrkan barn- och ungdomsverksamhet. De når dock främst barn och unga från andra delar av Helsingborg. Även en nystartad fotbollsförening på Drottninghög och en nystartad mötesplats på Dalhem vänder sig till ungdomar som främsta

målgrupp. Rädda barnen driver sedan några år projektet ”Do It” i Holma och Kroksbäck där två Engagemangsguider guidar och uppmuntrar barn att delta i föreningar i syfte att ge dem en meningsfull och långsiktig fritidssysselsättning. Rädda barnens Engagemangsguider arbetar till stor del gentemot föreningar med barn- och ungdomsverksamhet i andra delar av Malmö för att uppmuntra barn att röra sig utanför sitt bostadsområde och få andra vuxna förebilder.

Man ska inte göra allt i Holma och Kroksbäck, det blir fel. Det har också varit en grej att kommunen har försökt göra allting i området, för barnen i området, att det ska vara lokalt. Men barn och unga går inte utanför området, de föds där och stannar tills de är vuxna och det är inte bra. (Intervju Rädda barnen 2014-02-19)

En av Engagemangsguiderna menar att intresset för att delta i föreningar är lika stort om man jämför pojkar och flickor men att det kan vara viss skillnad i vilka aktiviteter de engagerar sig i. Många föreningar kan ange i siffror hur många flickor respektive pojkar de når med sin verksamhet men någon kvalitativ uppfattning om deltagande, inkludering eller utestängande mekanismer är ovanligt. Endast en respondent talar om ett medvetet arbete för att lyfta fram kvinnor och ungdomar i föreningen.

[I början var det] bara föräldrarna som var aktiva och så men nu tycker de att vi har gjort vårt. Det får vara ungdomarna och kvinnorna som ska komma fram. [...] Man har hela tiden lyft fram barn och ungdomarna, att de är aktiva och får vara med och bestämma. [...] Vi ser till att det alltid finns en kvinna och en ungdom med. Det är mycket att oftast är det ju bara männen som är med. Vi försöker lyfta, hela hela tiden, hela hela tiden. (Intervju Etnisk förening 2014-05-09)

I andra fall är barnen en del av föreningens återkommande verksamhet. I många av kvinnoföreningarna deltar barnen tillsammans med sina mammor och barnens närvaro blir en naturlig del av verksamheten. En mamma berättar:

Jag kan inte komma själv och lämna min dotter hemma, hon är 7 år. Så jag kommer med min dotter hit, hon ritar och leker. (Intervju Etnisk kvinnoförening 2014-05-19)

En av de äldre kvinnoföreningarna på Kroksbäck har de senaste åren satsat på barnverksamhet och erbjuder flickor att vara i lokalen efter skoltid och på helgerna. Intresset har varit större än väntat

och numera har man delat in flickorna i grupper efter ålder eftersom alla inte får plats i lokalen samtidigt. Läxhjälp är också en vanlig aktivitet för barn och unga som organiseras inom olika föreningar. Dessa verksamheter är till för att stärka barnen och ungdomarnas förutsättningar i skolan vilket ses som avgörande för framgång i livet. Andra kulturföreningar arbetar med förebilder och bjuder in framgångsrika personer att hålla föreläsningar som ett sätt att inspirera barn och ungdomar i föreningen.

Konferensen vi ska ha i augusti, internationell kulturdag kallar vi det. Syftet är att presentera kultur för varandra, förebilder. Vi har fyra gäster från olika länder. [...] Vi ska bjuda politiker också. De är också förebilder och jag vill använda den här tiden eftersom det är val i september. De ska berätta vad de gjort och hur de kommit till den här nivån som politiker. Att de nu vill bli valda till riksdagen eller Malmö fullmäktige. (Intervju Kulturförening 2014-05-15)

Flera föreningar med förankring i centrala delar av Malmö vänder sig till barn och unga i Holma och Kroksbäck. Det kan vara föreningar som Rädda barnen, Röda korset och Scouterna som vill nå denna målgrupp. Vanligt är då att verksamheten organiseras i projektform där aktiviteter pågår för en grupp barn och unga under ett antal veckor. Efterfrågan på sådana aktiviteter sägs vara stor och det kan uppstå ett tomrum för barnen när olika projekt tar slut. Flera organiserade föreningar i Holma och Kroksbäcks periferi har visat intresse av att nå barn och ungdomar i områdena som sin målgrupp. Här finns utrymme att skapa förutsättningar för fler aktörer och aktiviteter i området som riktar sig till barn och unga.

4 Lokal, regional och nationell förankring

Det lokala föreningslivet har en tonvikt på mindre och områdesförankrade föreningar. Det gör att föreningar med liten koppling till den lokala nivån, till exempel fackföreningar, sällan förekommer i underlaget. Föreningar med kopplingar till människors fritid har starkare kopplingar till grannskapet och denna typ av föreningar förekommer därför oftare i materialet. Det förekommer också ett samspel mellan föreningar på lokal, regional och nationell nivå. Vissa av de lokala föreningarna är en del av en institutionaliserad riksorganisation med långa anor. Andra är nya och utvecklade ur specifika behov eller idéer som kan kopplas till den lokala platsen. Engagemanget i de lokala föreningarna är dessutom ofta personbundet i större utsträckning än i föreningar med regional eller nationell förankring. Verksamheter kan därmed läggas ner om en central person försvinner från området eller minskar sitt engagemang. I vilken utsträckning föreningen tillhör en nationell eller regional organisation påverkar föreningens resurser. Föreningar som Svenska kyrkan, Rädda barnen och Studieförbunden har i större utsträckning resurser att tillgå i form av anställd personal, lokaler och intern finansiering. Bryggan i Malmö och Antidiskrimineringsbyrån i Malmö är exempel på nyare föreningar med nationell förankring som ännu inte etablerat dessa resurser. För dessa föreningar är personalkostnaden den största utgiften och då det är svårt att få täckning för personalkostnader står föreningen inför en osäkerhet varje år gällande hur omfattande verksamheten kommer vara och om personalen kan jobba kvar.

Vi planerar ju alltid längre än ett år i taget, men det innebär att vi i princip står still i verksamheten december-januari, för då vet vi inte om vi får något bidrag. (Intervju Intresseförening 2014-05-09)

Över tid har föreningarnas ekonomiska förutsättningar varierat genom stöd från kommunen, men även genom nationella insatser. Malmö och bostadsområdena Holma och Kroksbäck har varit med om flera sociala satsningar de senaste 15 åren. Under Storstadssatsningen 1999–2003¹⁸ anställdes ett tiotal brobyggare i Holma och Kroksbäck med olika kulturella bakgrunder. Dessa sökte aktivt upp boende med stora nätverk och inflytande i områdena och initierade flertalet nya föreningar för att stärka den sociala sammanhållningen i områdena. Föreningarna fick stöd från brobyggarna med att komma igång med sin verksamhet, MKB och kommunen stöttade med lokaler och bidrag till föreningarnas verksamheter. Det fanns också ett påtagligt stöd bland politiker och tjänstemän och en känsla av att föreningarna fyllde en viktig funktion.

Hyllie var basen för alla föreningar så det var en viktig stadsdel, den hade massa föreningar och massa aktiviteter. [...] Det var den tiden det var ett storstadssatsningsprojekt, så föreningen kunde få bidrag. Utan bidrag är det svårt, i föreningslivet behöver man lite bidrag. Inte bara ekonomiskt, utan cheferna, tjänstemännen och politikerna som var aktiva, de förstod att folk ska vara aktiva i föreningslivet, kulturlivet och genom det i politiska livet. (Intervju Kulturförening 2014-05-15)

När Storstadssatsningen tog slut minskade stödet successivt. Brobyggarna blev färre eller fick andra uppdrag inom kommunen. Bidragen minskade och lokalerna blev färre. Många föreningar lades ner eller gjordes vilande i samband med detta. Det var svårt att upprätthålla verksamheten utan stöd, finansiering eller lokal och i många fall rann verksamheten ”ut i sanden”.

Tidigare hade vi massor med aktiviteter. [...] Varje lördag söndag var det studiecirklar. Varje lördag söndag hade kvinnorna sportaktiviteter eller datautbildningar. På kvällarna var de två dagar i veckan i Nydala centrum, där hade vi kurs för kvinnor från olika länder. [...] Det är ett vakuum. Nu finns ingenting. (Intervju Kulturförening 2014-05-15)

¹⁸ Storstadssatsningen var en satsning som riktade till Sveriges mest utsatta stadsdelar. Målen med storstadssatsningen var att minska segregationen, skapa förutsättningar för tillväxt och generellt förbättra livsvillkoren för de boende i storstadsregionernas socialt utsatta förorter. Tanken var att det statliga bidraget till satsningen skulle kompletteras med minst samma summa av de berörda kommunerna. Projekten inom ramen för satsningen skulle dessutom ske i samverkan mellan berörda institutioner inom folkhälsa, integration, arbetsmarknad, utbildning m.m. och det lokala föreningslivet.

I flera fall har drivande personer i en nedlagd förening gjort försök att starta en ny förening, denna gång med lite annan inriktning eller verksamhet som är mindre beroende av lokal.

I dag får några föreningar hjälp från arbetsförmedlingen genom nystartsjobb som innebär en reducerad personalkostnad för föreningen när man anställer. Inom vissa myndigheter finns också en trend att erbjuda bidrag för en längre period än ett år i taget.

Det har skett en förändring nu med ungdomsstyrelsen, man har sett att vi har varit på om personalkostnaden. Det andra ordnar vi, det kan vi ordna på annat håll med projektbidrag, vi kan söka från allmänna arvsfonden, det finns hur mycket som helst. Men personalkostnaderna kan vi inte få ihop till om vi inte får det via verksamhetsbidrag eftersom det är det som är själva verksamhetskostnaden. (Intervju Intresseförening 2014-05-09)

Föreningens syfte är kopplat till de olika skalnivåerna. I sin studie om Rinkeby och Tensta liknar forskaren Lisa Kings de lokala föreningarnas verksamheter vid ”lokala vardagsgemenskaper” som skapas utifrån lokala behov.¹⁹ Samtidigt finns på lokal nivå föreningar som agerar utöver de egna medlemmarnas behov, för områdets bästa eller en generell samhällsnytta. Många gånger har de samhällsnyttiga föreningarna en regional eller nationell förankring med en lokal närvaro. Organisationer som Rädda barnen, Diskrimineringsombudsmannen och Studieförbunden har en central organisation och avser, utifrån ett uppdrag eller övergripande ambition, att skapa bättre förutsättningar för andra än de som är medlemmar i föreningen.

De föreningar som upplever en kontinuitet får möjlighet att ackumulera resurser i form av historia, erfarenhet, kontakter, medlemmar och lokaler som man förfogat över länge. De föreningar som har blivit av med sin lokal och fått minskat ekonomiskt stöd efter avslutade nationella och kommunala satsningar får tillsammans med nya föreningar lägga mer tid och resurser på att hitta lokal och skapa kontakter för kunna driva sin verksamhet.

¹⁹ Kings, 2011.

5 Civilsamhällets betydelse för politiskt deltagande och arbetsmarknaden

Civilsamhället betraktas ur ett statligt perspektiv som centralt för att förankra politik och nå ut till medborgarna. Högt valdeltagande ses ofta som ett kvitto på aktiva medborgare och en fungerande demokrati. Socialt utsatta bostadsområden tenderar att ha ett lägre valdeltagande än andra bostadsområden. De politiska partierna är också påtagligt frånvarande i de undersökta bostadsområdena vilket påverkar förutsättningarna för den representativa demokratin. Detta betyder emellertid inte att den politiska aktiviteten bland de boende är låg men aktiviteterna kan ta sig andra uttryck än valdeltagande.²⁰ I såväl Holma som Kroksbäck finns en lokal socialdemokratisk förening registrerad. Ingen av dem har emellertid intervjuats inom ramen för den här studien då varken någon kommunal eller civilsamhällelig aktör angett att man samarbetar med dem. Enskilda personer kan ha kontakt med aktiva politiker, baserat på tidigare relationer eller att någon medlem tidigare varit aktiv lokalpolitiker.

Inför valet 2014 då Sverige stod inför både EU-val och nationellt riksdagsval gjordes dock flera insatser för att stärka valdeltagandet och i flera föreningar finns aktiva som verkar för att medlemmarna ska delta i valet.

Nu har vi pratat mycket om valet. Där är många 18-20-25-åringar som inte röstar, som bara ”nej jag skiter i att rösta, det gör ingen skillnad”. Jo, det gör mycket skillnad! Så jag har pratat mycket med dem om det

²⁰ Se även Marshall, 1950.

här att det är jätteviktigt att de ska räknas precis som alla andra i samhället. (Intervju Etnisk kvinnoförening 2014-05-12)

Medlemmar som bott länge i landet kan ha ett engagemang för att fler nyanlända medlemmar ska känna en tillhörighet och ett värde i att delta i demokratiska val.

Vi har snart vårt val i september och jag måste prata med folket så de blir aktiva, ungdomar och vuxna. De säger det påverkar inte att rösta men jag säger att det är ditt land, det är du som bestämmer. (Intervju Kulturförening 2014-05-15)

Politiker kan också använda föreningarna som plattform och bjuda in sig själva och berätta om den politik man driver inför valet. I andra fall bjuder föreningarna in politiker till debatt eller samtal med de egna medlemmarna.

Tidigare när det varit val har vi haft möten och det har kommit massor med folk. Vi har bjudit in politiker och de har fått prata med folket. (Intervju Kulturförening 2014-05-15)

I början av september 2014 bjöd en etnisk kvinnoförening i Kroksbäck in politiker från olika politiska partier som alla talade arabiska. Mötet inleddes med praktiskt information om valen från en tjänsteman med lokal förankring och den efterföljande politiska debatten och frågestunden hölls på arabiska. Publiken bestod endast av kvinnor men de deltagande politikerna var till en majoritet män.

När det gäller kopplingen till arbetsmarknaden erbjuder en del föreningar nystartsjobb eller arbetsträning för sjukskrivna medlemmar i samarbete med arbetsförmedlingen. Ofta rör det sig om enklare arbetssysslor men medarbetarna är till stor hjälp vad gäller att öppna föreningslokalen på utsatt tid, hålla ordning i lokalen och fungera som närvarande vuxen. Dock krävs en hel del av föreningen som arbetsplats och arbetsledare vilket gör att det framför allt är mer resursstarka föreningar som kan erbjuda detta. I en del fall har föreningens verksamhet också lett till fasta arbetstillfällen. Bland annat var infocenter i Holma ett initiativ från en förening som ledde till en anställning inom kommunen för en av föreningens medlemmar. Likaså resulterade ett förslag från en föreningsaktiv om läxhjälp på en av områdesskolorna till en projektanställning för att driva verksamheten.

En del aktiva ger uttryck för en förhoppning om att deras engagemang ska leda till en anställning, antingen inom föreningen eller att erfarenheten ska underlätta jobbsökandet.

Hade varit bra för mig om jag hade fått ett jobb där, jag är ute efter ett jobb så klart, man kan ju inte göra allting gratis. Det enda jag begär är så att man klarar sig. (Intervju Intresseförening 2014-05-26)

Strävan efter jobb är särskilt påtaglig bland de som är arbetslösa men även personer med en fast anställning kan ge uttryck för en önskan eller ett behov av att jobba mot lön inom föreningen.

Om kommunen erbjuder mig ett jobb där... alltså jag har ett jättebra jobb och jag trivs och tjänar jättebra, men för de här barnen är jag villig att säga upp mitt jobb för att kunna vara där och stödja dem. Det är nu jag ser hur ungdomarna har det. (Intervju Etnisk kvinnoförening 2014-05-12)

Denna inställning är sammankopplad med värdet av den insats man gör, där en del föreningar jämför sig med den kommunala verksamheten och ser att den egna verksamheten kompletterar utan att värderas ekonomiskt.

Jag hade gärna haft en deltidsanställning här och jobbat med språkcafé, få en lön och jobba med det jag tycker är en bra insats. (Intervju Intresseförening 2014-04-08)

Sammantaget visar materialet från undersökningen att det lokala föreningslivet tar på sig en mängd olika uppgifter som är viktiga både för bostadsområdet och för de boende samtidigt som de i många fall kämpar med en osäker kontinuitet och flera utmaningar. I det följande ska vi nu därför fokusera på vilket stöd civilsamhället får eller önskar från den offentliga sektorn.

6 Samverkan mellan civilsamhälle och offentlig sektor

I både Helsingborg och Malmö saknas ett kommunalt direktiv eller en strategi för hur kommunen ska samarbeta med civilsamhället. I Malmö har det dock, som ett resultat av Malmökommissionens slutrapport, tillsats en utredning med syfte att utveckla former för staden att samverka med civilsamhället kring social hållbarhet. I Malmö har också Malmö ideella föreningars paraplyorganisation MIP etablerats. Något sådant finns i dagläget inte i Helsingborg. På nationell nivå har dialogprocesser etablerats som ett led av överenskommelsen mellan kommuner och föreningsliv (SKL 2014), något som alltså ännu inte finns i de två kommuner vi studerat. I Malmökommissionens arbete ligger betoningen på civilsamhället som komplement till offentlig sektor samt civilsamhällets potential för att skapa sociala innovationer.²¹ Förutsättningar, hinder och strategier för samspel med den offentliga sektorn ser emellertid olika ut för de olika aktörerna i civilsamhället.²² Särskilt tydliga blir skillnaderna mellan personbundna och lokalt förankrade föreningar och föreningar med regional eller nationell förankring och anställd personal. Mindre föreningar med ideellt engagerade gör det mesta av sitt arbete på kvällstid. Föreningar med anställd personal har lättare att arbeta dagtid och har ofta ett uppdrag eller ett större syfte med sin verksamhet som sträcker sig utanför den egna organisationen. I den meningen kan de nationellt förankrade föreningarna ha förutsättningar som underlättar för samarbeten och möten på de kommunala tjänstemännens villkor,

²¹ Malmö Stad, 2014.

²² Harding, 2012; Hertting, 2009.

anställd personal som underlättar vid författandet av ansökningar med mera.

Hur föreningar och sammanslutningar ser på relationen med kommunen och olika offentliga förvaltningar skiljer därför sig åt. Några föreningar ger uttryck för att man varken vill eller ser behov av att ha en kontakt med kommunen utan betonar i stället sin självständighet. Andra föreningar har kontakt med kommunen endast i samband med att man söker bidrag eller projektmedel. En del föreningar uppger att de väljer bort att söka medel från kommunen för de anser att processen är för administrativ och besvärlig.

Det är inte det [att vi inte skulle få] om vi skulle söka lite pengar, men det blir mycket krångligt, det blir mycket avancerat. Det här året tänkte vi söka men det blev för mycket jobb. Det blir jättekraungligt, man orkar bara inte med det, så kraungligt är det. (Intervju Intresseförening 2014-04-08)

Att få mindre pengar än man ansökt om var ett bekymmer för föreningarna eftersom man då förväntades genomföra en verksamhet för en mindre pott pengar än budgeterat.

Vi ansökte om ett belopp och de gav oss något helt annat. (Intervju Etnisk förening 2014-05-22).

De ekonomiska stöden kan också villkoras. I utlysningen av bidragen kan kommunen sätta upp villkor som att bidragen går till verksamhet som riktar sig till en viss målgrupp, till exempel att det är en fördel att samarbeta med andra aktörer eller att det ska vara i språkförstärkande syfte. Ett annat exempel på villkor som kan sättas upp för stöd är att Fritidsförvaltningen bistår Rädda barnens verksamhet Do It med busskort så att Engagemangsguiderna kan ta barnen till föreningar utanför Holma och Kroksbäck utan att det blir en kostnadsfråga. Busskortet får emellertid bara användas så länge man besöker föreningar som finns i Fritidsförvaltningens register.

Att organisera sig som studiecirkel och därmed kunna söka bidrag från studieförbunden är ett alternativt sätt att söka bidrag, ifall man inte vill söka direkt från kommunen. De kommunala bidragen som studieförbunden fördelar vidare till studiecirkel har emellertid minskat och mindre organisationer är därför i större utsträckning hänvisade till att söka kommunala bidrag. Från studie-

förbundens sida så ser man denna förändring som en negativ utveckling för de lokala föreningarna som har svårt att hitta potentiella finansierare:

Bidragen vi fick förr från staten och kommunen de var bättre, högre per timme, och före min tid fanns ingen gräns utan man fick alltid en summa per timme. Om man då dubblade [verksamheten] fick man dubbelt så mycket bidrag. Men det har man ändrat på så nu har man en gemensam pott och man slåss om den potten alla studieförbund gemensamt. [...] Föreningarna får lite sämre bidrag från oss, när vi ger kostnadsersättning till dem, och det blir svårare för dem att få igång verksamhet helt enkelt. (Intervju Studieförbund 2014-03-25)

Det har då blivit allt vanligare att man söker bidrag från andra håll och bidrag kan också sökas i fonder och hos andra bidragsgivare. Alltför många alternativ kan emellertid verka försvårande, då man har begränsade resurser att skriva ansökningar och måste söka där man har störst chans att få bidrag.

Alltså man kan söka till olika saker, aktiviteter och där finns tusentals fonder så det är en djungel. (Intervju intresseförening 2014-03-12)

Att få tillgång till en lokal är en annan orsak till samarbete, i många fall med den kommunala fastighetsägaren. Som nämnts tidigare kan föreningar också sammanvända skolans lokaler eller fritidslokaler i områdena. Förutom lokal och ekonomiskt bidrag kan kommunen ge stöd i form av kurser och utbildningar, information och rådgivning, kursledare eller låta information från föreningarna synas på hemsidor, i program och andra utskick.

Denna typ av stödstruktur erbjuds även av många föreningar inom föreningslivet. Organisationer som Svenska kyrkan, Rädda barnen, studieförbunden och paraplyorganisationer för idrottsföreningar eller kulturföreningar kan erbjuda stöd i form av kurser och utbildningar, rådgivning, kursledare, kurslitteratur, hemsidor och utskick till mindre föreningar. Även stöd i form av bidrag och lokaler kan till viss del erbjudas föreningar emellan. Inte sällan sammanlänkas stödet inom civilsamhället med stödet från kommunen. Sammantaget finns en mångsidig stödstruktur tillgänglig för de lokala föreningarna men långt ifrån allt når fram där det behövs. Stor frustration upplevs från både föreningar och enskilda tjänstemän när stora ansträngningar inte ger resultat.

Uppfattningen att kommunen ger mindre stöd än den faktiskt gör kan påverka tilliten till de offentliga institutionerna.

6.1 Föreningars förmåga att ta del av stöd

Att ta del av stöd kräver en viss kunskap och förmåga hos föreningsrepresentanterna. Det kan handla om att kunna ta del av den information som finns, veta hur systemet fungerar och hur man ska formulera sig i en ansökan eller i kontakten med tjänstemän. Denna kunskap kan förmedlas inom en förening och redan resursstarka föreningar kan då ha större förmåga att ta del av det stöd som finns tillgängligt.

Att skriva ansökningar är tidskrävande vilket gör det svårt för föreningar som är beroende av ideellt arbetande medlemmar att skriva omfattande ansökningar.

En gång var jag på flera långa möten med andra föreningar för att tillsammans skriva en projektbeskrivning för att söka bidrag till simkurser för kvinnor. Mötena var på olika ställen och för mig blev det ca 7- 8 timmars arbete totalt. Vi fick avslag. Jag jobbar heltid och alla de andra medlemmarna har barn och familj så det är svårt att lägga så många timmar av vår fria tid utan resultat. (Mailkonversation Etnisk kvinnoförening 2014-05-28)

Formen för ansökningar är ofta rigid vilket gör att det krävs vana och kunskap för att skriva en framgångsrik ansökan.

Man kan söka integrationsbidrag men det kräver en projektbeskrivning som verkligen är bra, tilltalande. Men hur gör man det när man inte har någon anställd i föreningen? När man inte har någon anställd [i paraplyorganisationen] som skulle kunna vara behjälplig? Och fortfarande kräver kommunen att föreningarna måste komma in med redogörelse och allt det här. (Intervju Kommunal tjänsteman 2014-03-28)

I Holma och Kroksbäck hade de kommunala tjänstemännen svårigheter att få de lokala föreningarna att återrapportera när de bidrag man blivit tilldelad hade använts. I dag stöttar en tjänsteman genom att intervjuar föreningsrepresentanterna muntligt och tillsammans fylla i återrapporteringen.

Till stor del bygger stödet som erbjuds föreningarna på kontakter med tjänstemän. Att veta hur nätverket inom kommunen fungerar

och att hitta ingångar är betydande för att kunna ta del av stöd. I förlängningen får det betydelse för verksamhetens omfattning.

Det är inte så att [det finns information av typen]ring det här telefonnumret så har du kommit rätt. Om vi pratar med politiker så ber de oss kontakta andra som hänvisar vidare, det är rätt snårigt. Vi är inte bittra, som det kanske låter, utan vi gör det bästa av situationen och är glada för det vi får. Men man ställer sig frågan vad man kunde göra om man hade fått det man tycker att man borde få. Då hade man kanske kunnat nå dubbelt så många. (Intervju Intresseförening 2014-03-12)

Kontakterna är kopplade till enskilda tjänstemän och det tar tid och engagemang att bygga förtroendefulla relationer. Genom att underhålla relationen med enskilda tjänstemän kan föreningen vinna fördelar då dessa tjänstemän ändrar tjänster och får mer inflytande. Detta blir tydligt om man jämför uttalanden från två i Malmö närliggande föreningar med olika upplevelser. En respondent var ny ordförande i sin förening och försökte få kommunalt stöd för den ungdomsverksamhet hon försökte utveckla:

Det finns inte en människa jag inte har ringt och pratat med. Jag har ringt till de högsta människorna, till och med politiker, [...] de hänvisar mig vidare, man får se, [de säger att] du kan ansöka om pengar i Arvsfonden... (Intervju Etnisk kvinnoförening 2014-05-12).

En respondent i en förening i samma område har en annan upplevelse av kontakten med kommunen:

Jag har varit aktiv så länge nu så jag vet vem jag ska fråga gällande vilken fråga. Jag känner dem som har blivit chefer. De var ju inte chefer innan men de har byggt upp sig i kommunen samtidigt som jag har haft kontakt med dem hela tiden. Så för mig personligen är det enkelt att få den information jag eftersöker. (Intervju Etnisk förening 2014-03-03)

Samspelet mellan kommunala tjänstemän och de föreningsaktiva och att relationen ska ge utdelning för båda parter, så kallad win-win, är mer uttalat i Malmö. En tjänstman i Malmö med många kontakter i det lokala föreningslivet menar att hen prioriterar att gå till föreningsmöten om hen blir inbjuden. På så sätt har hen en tjänst till godo om hen skulle behöva en föreningsrepresentants deltagande vid något tillfälle. Om hen däremot vid något tillfälle inte längre skulle kunna hjälpa föreningarna med det de behöver, en

lokal eller fika till ett möte, så kan hen inte heller förvänta sig en tjänst i gengäld. Det är viktigt att relationen är ömsesidig och att båda har något att vinna på den. För tjänstemannen försvåras situationen då hans mandat kan skifta över tid beroende på stadsområdets budget, stöd från chefer och så vidare.

Andra föreningar underhåller sina relationer till kommunen genom att delta i de aktiviteter kommunen kallar till även om det för stunden inte verkar relevant. Detta för att säkra att man blir bjuden även nästa gång då det kanske är mer intressanta frågor som ska diskuteras. En föreningsrepresentant beskriver behovet av att aktivt synas, höras och visa vilka man är när det händer saker så man inte "hamnar efter" i olika sammanhang och frågor.

Det här vision 2035, det pratas om föreningarna och förvaltningarna. Är vi inte med redan från början då kommer vi ligga efter, då kan vi inte bara hoppa in, det gäller att man är med redan från början, att synas och höras och visa vilka vi är. (Intervju Etnisk förening 2014-05-09)

Att ta del av stöd kan således ibland vara associerat med villkor, men största betydelsen för att kunna ta del av det existerande stödet är behovet av en personlig kontakt med representanter för den offentliga sektorn. Relationen till politiker och tjänstemän är således av stor betydelse.

6.2 Relationer med politiker

Politiker deltar i de möten de blir inbjudna till, debatter och aktiviteter kopplade till områdesutveckling, men trots de två socialdemokratiska föreningarna i Holma och Kroksbäck finns det ändå en distans till det partipolitiska livet. Inom det lokala föreningslivet finns ett fåtal engagerade som genom åren valt att engagera sig partipolitiskt. Med tanke på den sociala och ekonomiska situation de fyra områdena befinner sig i är det politiska intresset för områdena anmärkningsvärt begränsat. Att befinna sig i en lokal kontext borde rimligen vara värdefullt då det ger kunskap om hur det politiska systemet fungerar och stärker relationer vilket är något detta studieförbund har noterat.

A: Andra studieförbund sitter i stan, ni har valt att sitta här i området, hur kommer det sig?

B: Det är bra att sitta i en förort, här behövs mycket arbete, och tyvärr passerar politikerna bara här utan att förstå hur det är i praktiken och hur det fungerar här. Vi vill vara här för att vara en resurs för folket och organisationer som jobbar här och hjälpa till med utvecklingen. Det behövs mycket arbete. (Intervju Studieförbund 2014-04-11)

En del av bidragsprocessen godkänns av politiker, antingen villkoren eller fördelningen. En del föreningar upplever att stödet till föreningen är avhängigt vilka politiker som sitter i de nämnder man arbetar med.

Det är politiker som sitter i socialnämnden och beroende på vilka politiker som sitter där... där har vi haft problem med vissa. (Intervju Intresseförening 2014-05-09)

Ett studieförbund upplever att de motarbetas av vissa politiker och oroas över hur detta kommer påverka föreningen i framtiden.

Vi hade till exempel SD i kulturnämnden som hade gjort olika förslag, motarbetat oss och försökt att stoppa bidrag till oss. Men kommunen är stor och andra förtroendevalda som sitter där tycker absolut inte om de här försöken att man ska peka ut en förening bara för att den har en muslimsk bakgrund. Hade man kommit med fakta, hade man diskuterat verksamhetsvolymen, kvalitet och inget annat. [Men det handlar bara om] att islam är farligt och muslimer är farliga. Trots alla dessa utmaningar är jag väldigt nöjd med samarbetet, men jag är absolut orolig inför framtiden. När SD får mer makt, om de får mer makt, det blir problematiskt för oss. (Intervju Studieförbund 2014-04-11)

Gällande föreningars oro och ovisshet berättar en föreningsrepresentant att man i allt större utsträckning märker av hot mot föreningar och funderar på hur man ska hantera detta.

Så länge jag har varit med i föreningen har vi aldrig haft någon form av vandalisering, jag har aldrig känt mig otrygg i mitt jobb. Men nu känner jag att det finns en hotbild på ett annat sätt än det fanns tidigare. [...] Det har varit vandalisering mot [andra liknande föreningar], det har varit mail, telefonsamtal, facebook, påhopp, hot och så där. Vi har också fått brev, som man egentligen kan skratta eller gråta när man läser men man vet inte hur allvarligt det är och därför måste man ta diskussionen. [...] Igår hade vi mångfaldsdag på stadsbiblioteket, en politikerdebatt, och då hade vi faktiskt diskussionen kring, behöver vi ha vakter på plats? Och detta har inte existerat tidigare överhuvudtaget. [...] Vi upplevde att det kanske faktiskt kan hända någonting. Är vi naiva om vi inte tänker på detta? [...] De tankarna finns där och de har ju inte bara ploppat upp liksom

utan det beror på att föreningar upplever någon form av hotbild som inte funnits där tidigare. (Intervju Intresseförening 2014-05-09)

Att föreningarna upplever hot är ett demokratiskt problem. Här efterlyses ett större engagemang från politiskt håll:

Det är ett mycket hårdare klimat. Samtidigt som vi ser att det är många fler som engagerar sig och det finns ett mycket större engagemang för antirasistiska frågor, antidiskrimineringsfrågor, mänskliga rättighetsfrågor. Men de krafterna är ideella och vi kan inte riktigt se att det sker på politisk nivå. [...] Det är högst aktuella frågor, men vi kan bara göra det vi kan i civilsamhället, men vi behöver politikerna med oss. (Intervju Intresseförening 2014-05-09)

Andra föreningar ger uttryck för en frustration över politikernas frånvaro men att de gärna deltar när det går bra för föreningen. Har de dessutom bidragit med ekonomiska medel kan vissa politiker nästan ta åt sig äran för föreningens goda arbete.

Vi kan bli lite frustrerade att politiker generellt när de pratar om [vår förening] säger vilket fantastiskt jobb [föreningen] gör. Och det gör vi ju! Men de pratar precis som att det är deras insatser och att det är de som har skapat [verksamheten] på något sätt. Det bygger ju på ideella krafter, det är det det handlar om. (Intervju intresseförening 2014-03-12)

Den politiska representationen av de föreningsaktiva är alltså något som skulle behöva stärkas då de till stor del lyser med sin frånvaro. Civilsamhället blir något man gärna visar upp när det går bra, men den vardagliga problematiken i föreningslivet kommer de inte nära. Det är således tjänstemännen som har en närmare och djupare insyn i civilsamhällets organisering. Detta väcker förstås frågor om demokratiska strukturer och frågor om representation.

6.3 Relationer med tjänstemän

Flera tjänstemän har god kännedom om och stort engagemang för de områden de arbetar i och stora nätverk bland de boende. Dessa har en betydligt mer lokal förankring än politikerna och fungerar därför delvis som representanter för den politiska organisationen som kuggar i den lokala verkligheten.

Föreningen känner sitt folk, föreningen har kontakt med sitt folk. [...] Tjänstemän är tjänstemän. Tjänstemän kallar dig när du gör någonting

fel. Men när någon som är ordförande i en förening kallar dig så förstår du, ah hon har en rolig aktivitet. Du ringer direkt, när ska jag komma? De är närmare på ett annat sätt. [...] En socialsekreterare på ekonomiskt bistånd är mycket nära men ingen tycker om henne eller honom. Vad kan hon säga så folk vill träffa henne? [...] Tjänstemännen kan inte samla folket. Det är jag och du [som kan], tjänstemännen vet problemen genom dig och mig. Det är viktigt. (Intervju Etnisk förening 2014-05-15)

I några fall är tjänstemän också engagerade i de lokala föreningarna privat. En respondent menar att hen kan skilja på privat engagemang och profession och att de skilda rollerna är tydliga även för de andra medlemmarna. Det dubbla engagemanget kan stärka personens förtroendekapital både som tjänsteman och ideellt engagerad. De båda rollerna kräver emellertid en balansgång, missbruk av inflytande skulle kunna slå negativt på tilliten till dessa personer. Detta verkar dock inte vara ett problem i dag, de berörda tjänstemännen är uppskattade och har ett stort förtroendekapital.

Han är välkänd på gott, inte på ont. (Intervju Intresseförening 2014-04-08)

Att den ideella föreningen har medlemmar med en fot inom kommunen är en fördel då man bättre förstår systemet och kan ta del av nätverket inom kommunen.

Själva arbetet [i föreningen] har ingenting med [min tjänst] att göra, men det underlättar lite med kontakter så man vet var man ska ta vägen. När man jobbar inom kommunen är det lättare att veta vem man ska vända sig till. Vi [som är tjänstemän] är väl rätt så kända inom kommunen. Det kan vara något positivt i det hela. (Intervju Etnisk förening 2014-05-09)

Föreningarnas förväntningar på tjänstemännen handlar ofta om att ha en god relation. Bidrag och lokal är viktiga för föreningens verksamhet men även känslan av stöd från den kommunala förvaltningen är betydelsefull. Små gester som att bli bjuden på fika eller bli bekräftad för en insats man gjort visar att det ideella arbetet värderas.

Förr kom de upp och tog en fika och det saknar vi lite. Jag menar det hade känts bra om de hade kommit upp och gett oss lite uppmuntran. Även om de säger ni gör ett bra jobb och så, så kan man känna ibland att de kunde göra lite mer. (Intervju Intresseförening 2014-03-13)

Tillit och förtroende är utmärkande egenskaper för de tjänstemän som uppfattas som mest engagerade och är mest uppskattade. Dessa människor påverkar människor positivt och uppfattas vara bra för såväl enskilda individer som området i stort.

Har man det förtroendekapitalet som hon hade kan man göra mirakel, mirakel, med människor. (Intervju Intresseförening 2014-02-26)

Tjänstemän med högt förtroendekapital kan finnas inom olika förvaltningar så som skola, fritid, fastighetsskötsel och områdesutveckling. På frågan om vad förtroendekapitalet består av svarar en respondent så här:

Att man överträder gränser, att man lämnar sin tjänstemannaroll. Att man pratar med människor som människor. [...] Och så klart, spenderar tid tillsammans. Det går inte att bygga ett förtroende på ett nio-till-fem-jobb där "ja tack jätteintressant men nu..." det funkar inte utan det är vänskap i grund och botten tror jag som är en framgångsfaktor. Alltså verkligen genuin, att man är intresserad av människor och verkligen vill veta. [...] När det finns ett brustet förtroende för samhället överlag är vänskapsaspekten ännu viktigare. (Intervju Intresseförening 2014-02-26)

Det kommunala stödet blir delvis personbundet när det bygger på relationer med enskilda tjänstemän. Stödet blir då avhängigt den enskilda tjänstemannens förförståelse och syn på civilsamhället. Kommunerna i studien har inte några strategier eller förhållningsregler när det kommer till relationen med civilsamhället och det är upp till tjänstemännen att forma sin relation till det lokala civilsamhället. Tjänstemän som arbetar parallellt kan ha olika syn på om man ska stötta föreningar lokalt eller hellre uppmuntra en mobilitet till andra delar av staden, om man värderar föreningarnas gemenskapande funktion eller föredrar en överbryggande verksamhet mellan olika grupper och om man ser civilsamhället som en motpart eller samarbetspart till den offentliga sektorn. Tillgången till stöd påverkas också när en tjänsteman slutar eller byter position.

7 I jämförelse med andra områden

Studiens avgränsning utgörs av de fyra bostadsområden som har valts ut för närstudier. Utifrån studiens resultat är det därför svårt att dra slutsatser eller göra jämförelser med andra bostadsområden. Under studiens gång gjordes emellertid en omorganisation inom Malmö stad där 10 stadsdelsförvaltningar slogs samman till 5 stadsområden. De fem bostadsområden som omfattas av områdesprogrammen hamnade i varsitt stadsområde och Holma och Kroksbäck som tidigare tillhört stadsdelsförvaltning Hyllie slogs nu samman med Limhamn och Bunkeflo och bildade stadsområde Väster. Tjänstemän fick nya arbetsuppgifter och nya bostadsområden att arbeta gentemot och en del uppenbara skillnader blev snabbt tydliga. I Limhamn var tjänstemännen vana vid initiativtagande aktörer, i Holma och Kroksbäck hade man svårt att få boende att komma på samråd och möten. Olika bostadsområden medförde olika arbetssätt, och i sin tur kan de olika arbetssätten ha fått olika effekt på det lokala engagemanget. Vad som är orsak och konsekvens kräver en närmare analys men tydligt är att om två närliggande områden har så stora skillnader kan relationen mellan civilsamhälle och offentlig sektor troligtvis variera stort även inom andra delar i staden. Även i Helsingborg finns det skillnader mellan olika bostadsområden. Med anledning av DrottningH-projektet ska alla nya kommunala satsningar förläggas på Drottninghög. Den stödstruktur som erbjuds civilsamhället här är med andra ord inte representativ för andra delar av staden.

Civilsamhället formas emellertid inte endast utifrån konstruerade områdesgränser. Föreningar engagerar medlemmar från närområdet och andra delar av staden och kan därmed fylla en funktion såväl inom som utanför bostadsområden där man befinner sig. I vilken utsträckning boende i Holma och Kroksbäck, respektive Dalhem

och Drottninghög deltar i föreningar och civil-samhälleliga aktiviteter utanför det egna bostadsområdet och vilken inverkan det har på det egna bostadsområdet är okänt.

Specifika satsningar på vissa bostadsområden gör också att de boende i dessa områden behandlas annorlunda än boende i andra bostadsområden. En föreningsrepresentant menar att de boende kan bli lite bekväma och ”bortskämda” när staden ger så mycket service. Det gör att boende inte är beredda att delta i andra aktiviteter som finns i andra delar av staden och som kostar, även om det finns bidrag att söka för till exempel barns medlemsavgifter.

Alla aktiviteter är gratis. Man tycker synd om de boende så man gör allt gratis för dem och kommunen tänker inte på det och bara kör på. Alla ska kunna göra allting. De boende har jättemycket att göra och ändå klagar de. För några år sedan var det medlemsavgift på allt de gjorde i Holma Kroksbäck, men nä det gick inte för de kunde inte betala medlemsavgift, så gick snacket. De är inte vana att betala avgift så när man säger till dem att det kostar 300 kr om året för att de är på en aktivitet så säger föräldrarna nej för de tycker inte att de har råd för de är vana att det är gratis. Det sätter sin prägel. (Intervju Rädda barnen 2014-02-19)

Barn med utländsk bakgrund och från svaga socioekonomiska grupper tenderar i högre utsträckning besöka fritidsverksamhet och bibliotek på sin fritid än barn med svensk bakgrund och från starka socioekonomiska grupper. Barn från mer välbärgade samhällsgrupper deltar i stället i högre utsträckning i föreningar på sin fritid, där idrottsföreningar utgör merparten.²³ I de fyra bostadsområdena erbjuds kommunal fritidsverksamhet för barn och ungdomar i form av fritidsgårdar, bibliotek, musikundervisning och mötesplatser. De flesta fritidsgårdar finansieras och drivs av kommunernas fritidsförvaltningar men fritidsgårdarna kan också vara organiserade och drivas på andra sätt. Till exempel drivs fritidsgården i Kroksbäck av en förening med bidrag från kommunen. Fritidsgården på Drottninghög finansieras av Helsingborgshem och drivs av fritidsförvaltningen. I Holma och Kroksbäck deltar barn också i etniska och kulturföreningar tillsammans med sina föräldrar och dessa erbjuder till viss del idrottsaktiviteter så som fotbollsträning inom föreningen.

²³ Blomdahl & Elofsson, 2014.

Renodlade idrottsföreningar finner man däremot främst i andra delar av staden. De lokala föreningarna söker i större utsträckning integrationsbidrag och bidrag från kulturnämnden och är hänvisade till lokala lösningar och stöd från fastighetsägaren för att få en lokal för sin verksamhet. Idrottsföreningar söker bidrag från fritidsförvaltningen och registrerade idrottsföreningar har möjlighet att låna lokal kostnadsfritt i de anläggningar kommunen tillhandahåller. Vilken betydelse dessa olika förutsättningar får för stödet till föreningar i olika delar av staden och inte minst för barn och ungdomars deltagande skulle behöva undersökas närmare.

8 Tendenser och trender i samverkan mellan föreningslivet och offentlig sektor

En viktig tendens som kan urskiljas i materialet är önskan från offentlig sektor att föreningslivet och det lokala civilsamhället – kanske speciellt när det gäller socio-ekonomiskt utsatta områden – ska bidra till att skapa mervärden. Från kommunens sida är det positivt, och önskvärt, att föreningens aktiviteter ska skapa ett mervärde utöver samhörighet och gemenskap. Denna förväntan är lättare att uppfylla för föreningar med resurser så som god ekonomi, en etablerad verksamhet, nära relationer till kommunen, många medlemmar och kontinuitet i området (till exempel genom en fast lokal). Denna önskan om mervärde kan också beskrivas i termer av en trend av professionalisering av föreningslivet. I vissa fall går professionaliseringen så långt att verksamheterna omfattas av den kommunala organisationen. Inom ramen för områdesprogrammet i Malmö har kommunala tjänstemän, som ett sätt att stärka deltagande och demokrati, ställt frågan till föreningsaktiva i Holma och Kroksbäck vilka verksamheter de tyckte saknades i området. Tillsammans med en kvinnoförening utvecklade man Infocenter, en mötesplats belägen på Folkets Hus där boende kan få hjälp med samhällsinformation, att kontakta myndigheter, översättningar, att söka jobb med mera. Efter några år med olika organisationslösningar och anställningsformer är Infocenter i dag en kommunal verksamhet som drivs av en anställd tjänsteman. En annan föreningsaktiv i området föreslog att man skulle utveckla läxhjälp för eleverna på Kroksbäcksskolan då betygsnivån där var generellt låg. Under 2014 var denna initiativtagare anställd på deltid inom kommunen för att samordna och driva läxhjälpen på skolan.

Både Infocenter och Läxhjälp är välbesökta verksamheter och framhålls som två framgångsrika exempel på kommunens samarbete med civilsamhället. Båda verksamheterna började som ett initiativ från föreningslivet och drivs i dag inom den kommunala verksamheten.

Dessa samarbeten påverkar relationen mellan civilsamhället och offentlig sektor och förstärker den offentliga sektorns inflytande. Eventuella klyftor inom civilsamhället kan komma att fördjupas då vissa föreningar utvecklar ingående samarbeten med kommunen. Föreningar som inte har dessa resurser riskerar att hamna efter. Det innebär också att alltfler anställda med yrkesmässig kompetens utför arbete inom föreningarna i stället för att det utförs av medlemmar eller förtroendevalda. Det är särskilt vanligt inom tjänsteproduktionen inom välfärdsområdet som ett sätt att anpassa sig till de krav den offentliga sektorn ställer. Med denna professionalisering följer också att de ideella föreningarna anpassar sig till den offentliga sektorn när det kommer till kvalitetssäkringar och krav på uppföljningsbarhet.²⁴ Föreningars ansökningar och redovisningar anpassas efter den offentliga sektorns förväntningar i syfte att få så bra utfall som möjligt. Trenden med en ökad professionalisering och fler anställda riskerar att leda till mindre inflytande för medlemmar och förtroendevalda, och att en anpassning till den offentliga sektorns redovisningsrutiner resulterar i en likriktning för organisationer och verksamheter i civilsamhället.²⁵

Kopplat till den ökade professionaliseringen av civilsamhället är också förskjutningen ”från röst till service” som har uppmärksammats inom forskningen av civilsamhällets förändrade verksamhetsinriktningar och som pekar på ett allt större fokus på medlems- och samhällsservice.²⁶ Verksamhet som är av opinionsbildande karaktär har minskat så som politisk och facklig verksamhet medan det i stället har skett en relativ ökning inom serviceproducerade verksamheter så som social omsorg och kultur och rekreation. Det kan ses som en följd av förändrade välfärdssystem och en växande andel äldre befolkning vilket lett till en ansvarsförskjutning från offentlig sektor till marknaden och civilsamhället. Det finns en

²⁴ Wijkström & Einarsson, 2006.

²⁵ Ibid.

²⁶ T.ex. Wijkström & Einarsson, 2006; Harding, 2012.

alltmer uttalad önskan från offentlig sektors sida om att civilsamhället ska fungera som alternativ eller komplement till offentliga tjänsteproducenter då dessa inte räcker till. De delar av civilsamhället som inriktar sig på produktion av tjänster inom välfärdsstatens kärnområden har därför också förväntningar på sig om en högre grad av professionalisering.²⁷ Finansiering och annat offentligt stöd används som styrmedel i förhållande till civilsamhällets verksamhet och offentlig sektor kan därtill ställa krav på uppföljning och likvärdighet. En utmaning för civilsamhället i denna utveckling är att behålla sitt oberoende och sin innovationsförmåga.²⁸

Hybridisering av civilsamhället är ytterligare en utvecklingstendens som diskuteras av forskare. Hybridisering avser sammanslagning och uppkomst av nya organisationstyper inom civilsamhället eller i gränslandet till de andra sfärerna. Sociala entreprenörer är en förhållandevis ny företeelse i Sverige som skulle kunna beskrivas som en sådan hybrid mellan marknad och civilsamhället. De ideella föreningarna anpassar sig till den offentliga sektorns krav på professionellt utförda tjänster men hybridiseringen innebär också en marknadsanpassning av föreningar då de allt oftare konkurrerar med kommersiella aktörer inom bland annat välfärd, skola och idrott. Wijkström menar dock att hybridiseringstrenden inte är ny utan att 1900-talets folkrörelser var så integrerade i staten att de skulle kunna ses som en hybrid mellan offentlig och ideell sektor. Vad vi ser i dag är då snarast en rehybridisering med starka influenser av den privata sektorn och professionalisering menar Wijkström.²⁹

Ett exempel på en form av hybrid är Helsingborgs satsning på IdéA, dvs. det lokala bibliotek på Drottninghög som har kompletterats med en verksamhet och en mötesplats. Inom IdéA hålls öppen verksamhet och kurser för vuxna och barn i form av läxhjälp, och endast ett par föreningar på Drottninghög som deltagit i studien menar att de inte har några kopplingar eller samarbeten med IdéA. Tjänstemännen på IdéA ser sig också som en kunskaps-

²⁷ Wijkström & Einarsson, 2006.

²⁸ Harding, 2012.

²⁹ Wijkström, 2011.

bank för allt som händer i området och har en samordnande funktion för föreningslivet.

Det som vi tittar på är det här med dubblering. Om där kommer en till oss och säger "jamen jag vill starta en fotbollsförening" så slussar vi vidare till Multiteket därför att det är fritid som håller i detta så att vi har det någonstans samlat. Om någon kommer och säger vi vill gärna starta en odling på någon gård. Då kan vi säga "kan ni ta kontakt med den här odlingsgruppen" så att det blir samordnat. Även om jag kommer ha odlingen på min gård har jag i alla fall en koppling till det som är för hela området. (Intervju Kommunal tjänsteman 2014-03-28)

Verksamheten på IdéA har utvecklats sedan starten 2010 och man erbjuder varje termin ett varierat program för barn och vuxna. Flera av aktiviteterna organiseras i samarbete med olika föreningar. Då studieförbunden i mindre utsträckning fungerar som ekonomisk bidragsgivare försöker man hitta nya sätt att vara verksam i socialt utsatta områden eftersom detta är en del av studieförbundens uppdrag.

Hela folkbildningstanken att [...]vi ska också nå svaga grupper, vilket vi inte gör i den omfattning som vi önskar. Det gör ju att vi kastar oss över varje förfrågan som kommer från dessa socio-ekonomiskt svagare områden. (Intervju Studieförbund 2014-04-09)

Ett sätt är att ta sig an mer administrativa uppgifter i samarbetet med kommunen. På IdéA har ett studieförbund till exempel tagit större ansvar för administration av kurser och utbetalning av arvode till kursledare och vid ett annat tillfälle administrerat inköp av datorer till en datakurs. På så vis kunde man kringgå de kommunala tidskrävande upphandlingsrutinerna. Samtidigt blir lokala föreningar i större utsträckning beroende av bidrag direkt från kommunen. För dessa bidrag kan kommunen ställa upp krav som att verksamheten ska rikta sig till särskilda målgrupper eller att projektet ska ske i samarbete med andra aktörer. På IdéA erbjuds även stöd i form av lokaler och en kontext där civilsamhällets aktiviteter kan äga rum. Föreningens studiecirkel och möten blir en del av IdéA:s program och kommunen och föreningarnas aktiviteter sammansmälter till en samarbetsform som snarast får beskrivas som en hybrid mellan kommunen och det lokala föreningslivet. För de kommunala tjänstemännen bidrar en aktiv och välbesökt mötesplats till områdets attraktivitet. Genom att på ett innovativt sätt koppla ihop idéer, människor och resurser skapar

lokalt engagerade tjänstemän komplexa och situationsanpassade lösningar i samarbete mellan civilsamhälle och offentlig sektor. De villkor som kommunen ställer kan till exempel vara att kommunen ställer krav på tider, vilka som får delta eller formen för aktiviteterna. Ibland talas det om att verksamheten ska "kvalitets-säkras" för att till exempel platsa i terminsprogrammet. Det anas också en likformighet i det lokala civilsamhällets aktiviteter då alltfler föreningar vänder sig till IdéA för stöd och formas efter samma koncept. Här kan vi alltså se en tendens till ett program där kommunens och föreningarnas aktiviteter sammansmälter till en samarbetsform som snarast får beskrivas som en hybrid mellan kommunen och det lokala föreningslivet.

Man får vara lite försiktig så att det inte helt går in i den kommunala verksamheten, för de vill ju ha en liten skillnad men samarbeten uppmärksammas ju. Och det ger ju lite tyngd åt projektansökningen om man kan skriva att samarbete sker med IdéA eller Fokus hälsa. (Intervju Studieförbund 2014-04-09)

Alla dessa förändringar som samtidigt pågår bidrar till att (beroende-)relationen mellan civilsamhället och offentlig sektor omformas. Dock verkar det inte finnas en gemensam strategi eller ett formellt förhållningssätt från kommunens sida i relation till civilsamhället. Det blir också tydligt i samtal med kommunala tjänstemän att de har olika syn på föreningars funktion och förmåga och deras agerande gentemot föreningslivets representanter varierar därmed.

Det organiserade kollektiva handlandet är, och har varit, en av de viktigaste möjligheterna för vanliga medborgare att utöva reellt inflytande över politik och samhällsliv. Civilsamhället kan fungera som röstbärare och påverkanskanal på många arenor i samhället och kan på så sätt stärka känslan av delaktighet och möjlighet att påverka. Föreningarna utgör på detta sätt en maktresurs som ger medlemmarna ökade möjligheter att påverka förhållandena i samhället.³⁰ Gör man en historisk tillbakablick är de samarbets-former man kan se i Holma, Kroksbäck, Dalhem och Drottning-hög inte helt olika den korporativa samhällsmodellen som beskrevs inledningsvis. Fokus i den korporativa samhällsmodellen var emellertid på

³⁰ Bengtsson, 2004.

samarbetet mellan stat och folkrörelser, främst på nationell nivå och med erkända motparter till staten med egna maktresurser.³¹ Nu sker ett långtgående samarbete på lokal nivå med mindre föreningar som i flera avseende gällande resurser och makt inte är jämbördiga den offentliga sektorn. Det finns därför anledning att poängtera civilsamhällets autonomi i förhållande till den offentliga sektorn, något som verkar få stå tillbaka i samarbetet med de lokala föreningarna i ambitionen att stärka människor och områden.

Utvecklingen från en centralstyrd politik till en mer interaktiv samhällsstyrning kan ge civilsamhället nya förutsättningar för inflytande i samarbetet med den offentliga sektorn och man pratar om att samhällskontraktet omförhandlas.³² Men när den politiska styrningen förändras och fördelas på olika aktörer och nivåer utmanas också den representativa demokratins ideal och praktiserande. Fler aktörer får på ett mer oförutsägbart sätt inflytande i politikens utformning och genomförande. Formen för beslut, verkställande och ansvarsutkrävande blir mindre given vilket förknippas med bland annat brist på insyn i politiska processer, begränsade möjligheter till ansvarsutkrävande och ökat inflytande av självständiga organisationer.³³ Resursstarka och erfarna aktörer kan också ta mer plats i arbetet.³⁴ Samtidigt lyfts fördelar med den nya styrningen fram. Andra människor än de som vanligen engagerar sig i samhällsfrågor får en möjlighet att delta vilket leder till ett ökat inflytande³⁵ och beslut som fattas i en process där flera berörda och relevanta parter deltagit kan uppfattas som mer legitima och hållbara.³⁶

Resultatet från denna studie väcker dock frågor om hur dessa möjligheter är fördelade mellan olika geografiska områden och olika föreningar. Det framstår också som viktigt, ifall man önskar stödja det lokala civilsamhället, att se över hur resurser fördelas och vilka motkrav som formuleras. Föreningslivet kan spela en stor roll lokalt, utan att uppfylla den offentliga sektorns målkrav.

³¹ Lundberg, 2011.

³² Harding, 2011.

³³ Hedlund & Montin, 2009.

³⁴ Henecke & Khan, 2002.

³⁵ Bengtsson & Kugelberg, 2009.

³⁶ Hedlund & Montin, 2009

9 Diskussion

I denna rapport har vi presenterat föreningslivets erfarenheter från fyra stadsdelar i Malmö och Helsingborg. Om erfarenheterna skulle vara likartade i andra kommuner kan vi inte utläsa från detta material. Vi tror dock att resultaten är viktiga och kan vara vägledande i det fortsatta arbetet för att stärka demokratin och civilsamhället. För det första menar vi att ett övergripande och enhetligt förhållningssätt bland kommunens förvaltningar skulle bidra till större transparens i civilsamhällets relation till kommunen. Det skulle också ge en vägledning till tjänstemän som arbetar nära det lokala civilsamhället och möjliggöra ett enhetligt bemötande för hela civilsamhällets aktörer och inte bara registrerade föreningar. Kontinuitet i kommunalt stöd i form av varaktiga lokaler, finansiering och kontaktpersoner skulle därtill göra att civilsamhället i större utsträckning skulle kunna fokusera på sin verksamhet i stället för praktiska frågor. Osäkerheten är i dag stor gällande fortsatt finansiering och tillgång till lokaler. Många föreningsaktiva är osäkra på vilka kanaler man ska använda sig av och de erfarna med stora nätverk har en bättre utgångspunkt att få hjälp. Kommunerna behöver se över bidragssystem och stöd till olika föreningar där förutsättningarna kan skifta mellan kulturföreningar, idrottsföreningar, handikapporganisationer och så vidare. Fler verksamhetsanpassade lokaler skulle även ge föreningarna möjlighet att utöka sin verksamhet och skapa en platsidentitet. Att med kommunalt och statligt stöd utbilda och anlita ungdomar som kanslisters och ledare i lokala föreningarna skulle dels skapa arbetstillfällen och dels ge föreningarna en resurs många saknar i dagsläget.

Ytterligare ett sätt att stärka stödet till civilsamhället och göra kontakter med civilsamhället mer enhetliga och transparenta är att

införa en kommunal föreningslots. Föreningslotsen kan vara en digital plattform och en fysisk plats där information och stöd till föreningar samlas. På så vis erbjuds ”en väg in” och alla aktörer får del av samma information. Lotsen ska vara bekant med såväl den interna kommunala strukturen som civilsamhällets utformning och stödstruktur. Därmed kan hänvisning göras till lokala tjänstemän inom den egna organisationen likväl som till externa föreningar och organisationer.

I dag är oftast offentlig sektor drivande i flera av de samverkansinitiativ som tagits på nationell, regional och lokal nivå. För att bli en jämställd part i diskussionerna och samarbetena behövs motsvarande drivkraft och agenda inom civilsamhället. Ett sätt att stärka civilsamhället som en självständig part gentemot den offentliga sektorn kan vara att i större utsträckning göra civilsamhällets parter ansvariga för fördelningen av stödstruktur inom civilsamhället, där de också ges möjlighet att uttrycka sina behov och situation. I dag finns ofta explicita eller implicita motkrav inbyggda i stödsystemet, vilket kan vara relevant i vissa sammanhang, men det bör också finnas utrymme och stöd även utifrån sina egna premisser. Civilsamhället måste också kunna vara drivande i skilda frågor och kunna forma sin autonomi. Därmed kan de också bli en mer jämbördig samtalspartner med offentlig sektor. Men även autonoma föreningar behöver lokaler. Slutligen kan vi konstatera att knyta ihop det lokala civilsamhället med andra bostadsområden är ett sätt att komma förbi de spänningar som kan uppstå mellan föreningar i ett område. Stadsområde Väster i Malmö har påbörjat ett försök till fadderverksamhet mellan föreningar, där två föreningar med olika verksamhet och från olika områden ska samarbeta och ge varandra goda råd och stöd. Kommunens roll här har varit att förmedla kontakt mellan föreningarna. Samarbetet är i startgropen och vad utfallet blir återstår att se. Att understödja föreningar i bostadsområdenas periferi som vill nå barn och ungdomar från socio-ekonomiskt utsatta områden är också ett sätt att stärka det överbyggande sociala kapitalet. Här gör Rädda barnen ett viktigt arbete genom att koppla ihop barn och ungdomar med olika föreningar runt om i Malmö.

10 Vidare forskningsuppslag

Under studiens gång har det framkommit indikationer på att förutsättningarna för det lokala civilsamhället kan se olika ut i olika bostadsområden och olika delar av staden. I vidare forskning hade det varit intressant att jämföra det lokala föreningslivet i socio-ekonomiskt utsatta bostadsområden med mer välbärgade områden. Därtill borde de olika förutsättningarna för olika typer av föreningar synliggöras. Vilka verksamheter består föreningslivet av och ur vilka behov har de uppkommit? Vilka skillnader och likheter finns det mellan kommunala och civilsamhälleliga verksamheter som riktar sig till barn och ungdomar i olika områden? Hur ser relationen mellan föreningarna och den offentliga sektorn ut i olika områden; har tjänstemän olika förväntningar, mandat och ageranden gentemot lokala föreningar i olika sammanhang och hur påverkar det i så fall föreningarna?

Referenser

- Bengtsson, B (2004). Föreningsliv, makt och integration – ett inledande perspektiv. I *DS 2004:49 Föreningsliv, makt och integration*, Rapport från Integrationspolitiska maktutredningens forskningsprogram. Stockholm: Justitiedepartementet
- Bengtsson, B och Kugelberg, C (red.) (2009) *Föreningsliv, delaktighet och lokal politik i det mångkulturella samhället*. Malmö: Egalité.
- Blomdahl, U & Elofsson, S (2014, 23 januari). *Ung Livsstil i Helsingborg 2014* (Power-point). Opublicerat material.
- Ek, R, Gerell, M, Guldåker, N, Hallin, P, Herbert, M, Nieminen Kristoffersson, T, Nilsson, A & Tykesson, M (2014). *Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden*, MAPIUS nr 18
- Gerell, M & Hallin, P-O (2014). Att arbeta med grannskapsutveckling och sociala risker i Ek, R, Gerell, M, Guldåker, N, Hallin, P, Herbert, M, Nieminen Kristoffersson, T, Nilsson, A & Tykesson, M (2014). *Att laga revor i samhällsväven – om social utsatthet och sociala risker i den postindustriella staden*, MAPIUS nr 18
- Grahn, M (2014). Folkhälsa i Skåne 2012. Opublicerat material om Helsingborgs förtättningsområden. Region Skåne <<http://www.skane.se/sv/Skanes-utveckling/Ansvarsomraden/Folkhalsa/Vart-folkhalsosarbete/Epidemiologisk-bevakning/Folkhalsa-i-Skane/>>
- Harding, T (2012). *Framtidens civilsamhälle. Underlagsrapport 3 till Framtidskommissionen*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Hedlund, G & Montin, S (red.) (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press.

- Henecke, B & Khan, J (2002). *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen – en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik*. Lund: Sociologiska institutionen
- Hertting, N (2009). Etnisk organisering i den lokala nätverkspolitiken. I Bengtsson, B & Kugelberg, C (red.). *Föreningsliv, delaktighet och lokal politik i det mångkulturella samhället*. Malmö: Egalité
- Johansson, H (1954). *Folkrörelserna*, Stockholm: Ehrlins, Folkbildningsförlaget
- Kings, L (2011). *Till det lokals försvar*. Lund: Arkiv förlag.
- Lundberg, E (2011). Forskning om relationen mellan det civila och offentliga samhället i Hellberg, A, Karlsson, M, Larsson, H Lundberg E & Persson, M, (red). *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling. Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet*. Örebro universitet.
- Lundåsen, S (2004). *En föreningsbaserad demokrati?: ideella föreningar och valdeltagande i Sveriges kommuner under 1990-talet*. Åbo: Åbo akademis förlag.
- Malmö Stad (2014). *Direktiv för de av kommunstyrelsen, 2014-03-05, beslutade utredningsuppdragen till stadskontoret gällande ärendet: Slutrapport från Kommission för ett socialt hållbart Malmö -Nu fråga om förslag på inriktning av det fortsatta arbetet för en socialt hållbar utveckling (STK-2013-145)*
- http://malmo.se/download/18.7de6400c149d2490efb23863/1416816446566/Stadskontorets_+utredningsdirektiv_KS_2014-04-30.pdf
- Marshall, T. P (1950). *Citizenship and Social Class and other Essays*. Cambridge: University Press.
- Prop. 2009/10:55. *En politik för det civila samhället*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Putnam, R.D (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, Simon and Schuster
- Putnam, R.D (1993). *Making democracy work: Civic traditions in Modern Italy*, New Jersey: Princeton.

- Rothstein, B & Bergström, J (1999). *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle).
- SKL (2014) *Dialoger och överenskommelser med civilsamhället*, SKL (Sveriges kommuner och landsting).
- SOU (1985:40), *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning: betänkande av Verksledningskommittén*, Stockholm: Liber, Allmänna förlag.
- Trägård, L (1999). Det civila samhället som analytiskt begrepp och politisk slogan. I E. Amnå (Red.), *Civilsamhället. SOU 1999:84. Demokratiutredningens forskarvolym VIII*. Stockholm: Fakta info direkt.
- Wijkström, F (2011). "Charity Speak and Business Talk". The On-Going (Re)hybridization of Civil Society. I F. Wijkström & A. Zimmer (Red.), *Nordic civil society at a cross-roads: transforming the popular movement tradition*. Baden-Baden: Nomos.
- Wijkström, F & af Malmborg, M (2005). Ledning och organisering av idéburen verksamhet. I Amnå, E (Red.), *Civilsamhället: några forskningsfrågor*. Stockholm: Riksbankens jubileumsfond i samarbete med Gidlund
- Wijkström, F & Einarsson, T (2006). *Från nationalstat till näringsliv?: det civila samhällets organisationsliv i förändring*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet (EFI), Handelshögskolan i Stockholm.
- Wijkström, F & Lundström, T (2002). *Den ideella sektorn: organisationerna i det civila samhället*. Stockholm: Sober.
- Öberg, P (1994). *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis
- Öberg, P, Svensson, T, Christiansen, P. M, Nørgaard, A. S, Rommetvedt, H & Thesen, G (2011). Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia. *Government and Opposition*, 46:365–391.

Muntliga källor:

Intervju Svenska kyrkan 2013-02-14
Intervju Rädda barnen 2014-02-19
Intervju Intresseförening 2014-02-26
Intervju Etnisk förening 2014-03-03
Intervju Intresseförening 2014-03-12
Intervju Intresseförening 2014-03-13
Minnesanteckningar Etnisk förening 2014-03-14
Intervju Studieförbund 2014-03-25
Intervju Kommunal verksamhet 2014-03-28
Intervju Intresseförening 2014-04-08
Intervju Studieförbund 2014-04-09
Intervju Studieförbund 2014-04-11
Intervju Idrottsförening 2014-05-06
Intervju Kulturförening 2014-05-08
Intervju Intresseförening 2014-05-09
Intervju Etnisk förening 2014-05-09
Intervju Etnisk kvinnoförening 2014-05-12
Intervju Kulturförening 2014-05-15
Intervju Etnisk kvinnoförening 2014-05-19
Intervju Etnisk förening 2014-05-22
Intervju Hyresgästförening 2014-05-26
Intervju Intresseförening 2014-05-26
Mailkonversation Etnisk kvinnoförening 2014-05-28

Del III: Inflytande och delaktighet i den lokala demokratin

Den lokala demokratins utmaningar

David Karlsson och Mikael Gilljam

Innehåll

1	Den lokala demokratis förändrade villkor	467
2	Den kommunala politikens och förvaltningens organisering	474
2.1	Avsektorisering och nämndavveckling	474
2.2	Marknadisering	479
2.3	Mellankommunal samverkan	481
2.4	Funderingar och förslag	484
3	Partipolitisering och lokal parlamentarism	486
3.1	Partipolitisering, partipiska och konflikter	487
3.2	Formellt samlingsstyre och reellt majoritetsstyre	489
3.3	Funderingar och förslag	492
4	Mellanvalsdemokrati och representationsroller	494
4.1	Folkomröstningar och folkinitiativ	495
4.2	Medborgardialoger	497
4.3	Funderingar och förslag	499
5	Summering	501
	Referenser	503

1 Den lokala demokratins förändrade villkor

Förväntningarna på ett demokratiskt system är höga. Vi förväntar oss bland annat att demokratin ska främja och ta till vara en rad samhällsvärden, till exempel politisk jämlikhet och medborgerligt engagemang. Vi förväntar oss att politiska beslut ska följa en rad vedertagna procedurer men samtidigt exekveras snabbt och effektivt. Vi förväntar oss att demokratin ska producera makt-havare som har örat mot marken och är responsiva mot sina väljare men kanske också är modiga statsmän och -kvinnor som vågar fatta nödvändiga beslut. Och helst ska politikerna vara välutbildade och professionella – och dessutom folkliga med egenskaper som speglar väljarkåren.

Problemet är att finna demokratiska institutioner och processer som främjar alla dessa värden. I vissa fall riskerar ett värde att, kanske oavsiktligt, sättas åt sidan eftersom ett annat sätts i fokus. Inte sällan finns inneboende konflikter mellan demokratins olika värden. Uppgiften att bygga politiska institutioner som motsvarar medborgarnas förväntningar försvåras dessutom av att politikens villkor förändras över tid. Sociala och ekonomiska strukturer ändras, nya organisationer och styrningsideal förändrar förutsättningarna för politiskt arbete, och medborgarnas opinioner, förväntningar och engagemang växlar från tid till annan. Att upprätthålla ett fungerande folkstyre innebär därför att man ständigt måste diskutera hur det demokratiska systemet kan möta de utmaningar som värdekonflikter och förändrade villkor utgör. Det gäller inte minst i den lokala demokratin.

Det tidiga 1970-talet var en formativ period för svenska kommuner. I 1974 års regeringsform skrevs kommunal självstyrelse formellt in i portalparagrafen som en av hörnpelarna i det svenska

statsskicket. Kommunblocksreformen slutfördes samma år och sedan dess har den svenska indelningen på lokal nivå varit mycket stabil. Och vid ungefär samma tid antogs en ny kommunallag som kan beskrivas som "Sveriges lokala konstitution". I kommunallagen återfinns grundprinciperna för hur demokratin förverkligas i kommuner och landsting. Trots att kommunallagen reviderades 1991 ligger dessa grundprinciper fast.

Men även om de yttre ramarna för det kommunala självstyret har varit tämligen stabila i 40 år har villkoren för den lokala demokratin förändrats på många sätt. Kommunernas ansvarsområden har utökats och skiftande styrningsideal har förändrat arbetsformerna i politik och förvaltning. Den demokratiska praktiken har gradvis förflyttats – bort från ett samförståndsorienterat samlingsstyre till en mer konfliktorienterad partidemokrati byggd på parlamentarismens principer. Detta har i hög grad skett på informell grund, utan några förändringar av det formella konstitutionella ramverket. Därtill har nya instrument för att främja medborgarinflytande mellan valen introducerats.

Syftet med denna rapport är att diskutera tre stora utmaningar som den svenska lokala demokratin nu står inför. Vi fokuserar särskilt på effekter av förändrade villkor a) för den kommunala organisationen, b) för de politiska partierna på den parlamentariska arenan och c) för relationerna mellan politiker och medborgare mellan valen. I rapporten presenterar vi främst resultat från vår egen forskning som belyser utvecklingen. Några resultat har tidigare publicerats men en hel del är nytt. Rapportens främsta datakälla är vår enkätstudie Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (KOLFU). KOLFU riktade sig till samtliga 14 000 folkvalda politiker i Sveriges 290 kommuner och 20 landsting 2008 och 2012. Även resultat från en enkät till fullmäktigeledamöter i 16 länder 2007–2009 presenteras (MAELG-undersökningen).

Att kritiskt granska en samhällsutveckling och peka på problem är en forskares uppgift. Att hitta lösningarna på problemen överlåter vi gärna med varm hand åt andra. Men i denna rapport tänkte vi ändå ta oss friheten att presentera några förslag som skulle kunna leda utvecklingen i rätt riktning och bidra till att stärka den lokala demokratin. Det är inga "vetenskapliga sanningar", men givet att läsaren instämmer i vår problembeskrivning kanske även lösnings-

förslagen kan vinna gehör. Var och en av de tre delarna i rapporten avslutas därför med några reflektioner och förslag till hur demokratin möjligen kan förstärkas, och rapporten avslutas med en summering av dessa reflektioner.

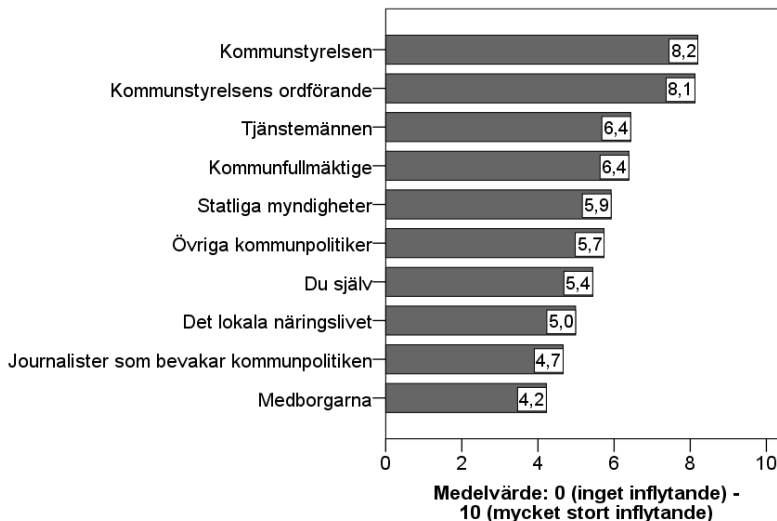
Rapporten inleds dock med en temperaturmätning av maktfördelningen i svenska kommuner, vilket ger en ram till diskussionen om de tre utmaningarnas potentiella effekter.

1.1 Den politiska makten i svenska kommuner

Ett vanligt sätt att beskriva hur ett politiskt system fungerar är att utgå ifrån hur makten är fördelad. Vem eller vilka avgör vilka politiska beslut som fattas? Är det politiska inflytandet koncentrerat till några få eller spritt på många? Är inflytandet formaliserat eller informellt? Problemet är förstås att makt är notoriskt svårt att mäta. Den formella makten, kopplad till organisationer, positioner och legal beslutskapacitet är en sak, men makt beror även på informella institutioner och normer som är vanskliga att belägga. Ett sätt att studera makt som använts flitigt, inte minst i kommunforskningen, är att mäta så kallad ryktesmakt¹. Ryktesmaktsmetoden utgår från hur stort inflytande de politiska aktörerna upplever att de själva och andra aktörer har. I KOLFU 2012 fick Sveriges fullmäktigemedlemmar ta ställning till tio aktörers inflytande – inklusive det egna – på en skala från 0 till 10. Resultaten från denna fråga presenteras i figur 1.1.

¹ Hunter, 1953; Boogers, 2014.

Figur 1.1 Kommunpolitikens upplevelser av olika lokala aktörers politiska inflytande 2012 (medelvärde 0-10)



Kommentar: Frågan löd: "Hur stort inflytande anser du att var och en av följande aktörer har över kommunens politiska verksamhet?". Politikerna svarade på en skala från 0 ("inget inflytande alls") till 10 ("mycket stort inflytande"). I figuren presenteras medelvärden för den upplevda makten för tio aktörer.

Källa: KOLFU 2012.

I enlighet med den representativa demokratin principer utser kommunmedborgarna i val det lokala parlamentet fullmäktige, som i sin tur utser den politiska exekutiven i form av styrelse och nämnder. Mot den bakgrunden ger resultaten i figur 1.1 en tankeväckande bild av svensk kommunpolitik. Det är uppenbart att den politiska makten i hög grad upplevs vara koncentrerad till toppolitikerna i kommunstyrelsen (medelvärde 8,2). Inflytandet för fullmäktige upplevs som betydligt lägre (6,4). Det finns inget exempel på någon kommun där det beslutande och folkvalda organet fullmäktige upplevs ha ett större inflytande än den exekutiva och indirekt valda styrelsen. Minst inflytande av de aktörer vi frågade om upplevs medborgarna ha (4,2).

Även aktörer som inte har något demokratiskt ansvar upplevs ha ett stort inflytande i kommunpolitiken. De opolitiska tjänstemännens inflytande upplevs till exempel ligga på samma nivå som det folkvalda fullmäktige (6,4). I genomsnittskommunen upplevs statliga myndigheter (5,9) ha ett något större inflytande än det

lokala näringslivet (5,0) och journalisterna (4,7). Men i större kommuner upplevs journalister som mer och statliga myndigheter som mindre inflytelserika.

I 274 kommuner (94 procent) upplevs en enda person, kommunstyrelsens ordförande (KSO), ha ett större politiskt inflytande än fullmäktige. Och i 121 kommuner (42 procent) upplevs KSO ha ett större inflytande än den styrelse han eller hon leder. KSO:s starka ställning kan tyckas anmärkningsvärd med tanke på att svenska KSO, till skillnad från de flesta av sina internationella motsvarigheter, nästan helt saknar formella politiska befogenheter. Komparativa studier visar dock att KSO knappast har mindre inflytande än borgmästarna i andra europeiska länder.² KSO:s makt bygger därför i hög grad på informella normer. En effekt av denna informalitet är att det saknas formella maktredskap att falla tillbaka på när en KSO ifrågasätts eller utmanas av sin omgivning. Detta är troligen en av förklaringarna till att skillnaden är så stor mellan de kommuner där KSO:s makt upplevs som störst (9,4) respektive minst (5,6). Hur stort inflytande KSO har beror även på faktorer knutna till den individ som innehar uppdraget: KSO från större partier upplevs ha ett större inflytande än KSO från mindre partier; erfarna KSO upplevs ha större makt än nykomlingar; och KSO med cheferfarenhet i det civila upplevs ha större inflytande, och så vidare.³

Bland kommunpolitikerna är maktfördelningen dessutom långt mer komplex än den enkla uppdelningen mellan toppolitiker och övriga. Under KSO finns en hierarki av poster med olika grad av inflytande. Ett sätt att illustrera detta är att utgå från politikernas bedömning av sitt eget inflytande och relatera det till vilka positioner de har. I figur 1.1 ovan uppgår den genomsnittliga ledamotens upplevda egna inflytande till 5,4 på 0–10-skalan. I tabell 1.1 redovisas medelvärdet för samma fråga efter ledamöternas högsta politiska uppdrag, efter anställningsform (fritids-, deltid- eller heltidspolitiker) och efter parlamentarisk position (majoritets- eller oppositionspolitiker).

² Bäck, 2005; Karlsson, 2006 s. 34ff.

³ Skoog & Karlsson, 2015.

Tabell 1.1 Kommunpolitikens eget upplevda inflytande efter politisk position 2012 (medelvärde 0–10)

	Tot.	Maj.	Opp.	N
Samtliga fullmäktigeledamöter	5,4	6,2	4,5	8 777
Ordförande i styrelsen	8,0	8,0		212
Ordförande i fullmäktige	6,7	6,8	5,3	246
Ordförande i nämnd	6,8	6,9	6,0	1 015
1:e/2:e vice ordf. i KS	7,1	7,8	6,5	309
1:e/2:e vice ordf. i KF	5,6	6,2	5,1	403
1:e/2:e vice ordf. i nämnd	5,5	6,1	5,0	963
Ledamot i styrelsen	5,7	6,5	5,1	1 290
Ersättare i styrelsen	5,1	5,9	4,3	1 115
Ledamot i nämnd	4,9	5,5	4,2	1 287
Ersättare i nämnd	4,7	5,4	4,0	533
Endast fullmäktigeledamot	4,3	5,3	3,4	1 404
Heltidspolitiker	7,0	7,6	5,6	733
Deltidspolitiker	6,2	6,8	5,3	1 294
Fritidspolitiker	5,1	5,9	4,3	6 748

Kommentar: Resultaten bygger på fullmäktigeledamöternas bedömning av sitt eget inflytande. Se kommentaren under figur 1.1 för frågeformulering.

Källa: KOLFU 2012.

Resultaten i tabell 1.1 illustrerar tydligt kommunpolitikens makt-hierarki: Under KSO finns en grupp toppledare bestående av ordförande i fullmäktige och nämnder och vice ordförande i styrelsen. Från denna grupp är avståndet ganska stort till det mellanskikt som består av politiker med andra presidieuppdrag i fullmäktige och nämnder eller som är ordinarie ledamöter i styrelsen. I en tredje grupp återfinns styrelseersättare och ordinarie nämndledamöter, medan nämndersättare och politiker utan andra uppdrag än fullmäktigeledamot upplever sig ha minst inflytande.

Resultaten visar även att tid är makt. Heltidspolitiker upplever sig ha mer inflytande än deltidspolitiker, som i sin tur upplever sig ha mer inflytande än fritidspolitiker. Politisk anställning samvarierar förstås med vilken post man har, men det finns också politiker som har en formellt lägre position i hierarkin men som ändå jobbar hel- eller deltid med politik – antingen genom att kombinera flera uppdrag eller genom att jobba politiskt utanför

kommunpolitiken. Att ha en politisk anställning innebär att man har tid att sätta sig in i frågor och upprätthålla de kontakter som uppdraget kräver. Analyser visar att politisk anställning är en makt-resurs som kompenserar för en låg formell position.

I tabell 1.1 framgår också hur politiker som ingår i en styrande majoritet systematiskt upplever sig ha ett större inflytande än oppositionspolitiker. Skillnaden är ungefär lika stor för samtliga kommunpolitiker-kategorier, oavsett hierarkisk position och politisk anställning.

Sammantaget visar dessa resultat på den stora betydelsen för maktutövningen som formell organisering, anställningsform och parlamentarisk position har. Det är dessa maktmönster som utmanas när den kommunala organisationen ritas om: när nämnder avskaffas och verksamhetsansvar flyttas till styrelsen; när politiken professionaliseras; och när majoritetsförhållanden ändras. Och ur ett demokratiskt perspektiv är det anmärkningsvärt att medborgarna är den aktörsgrupp som upplevs ha minst inflytande över politiken i kommunen. Det är bland annat den problembilden som drivit på kommunerna att genomföra olika reformer som syftar till att stärka medborgarnas inflytande och delaktighet mellan valen.

2 Den kommunala politikens och förvaltningens organisering

En stor utmaning som den lokala demokratin har att förhålla sig till är att anpassa och utveckla politikerrollen till nya arbetsformer och styrningsideal i kommunerna. Nya ideal kring styrning och management kommer och går men deras livsspänn varierar. Deras fördelar upplevs ofta som självklara under långa perioder, tills de avlöses av nya ideal med helt andra styrningslogiker. Vissa styrningsideal kräver radikala förändringar av den kommunala förvaltningen, och ibland även av kommunens politiska institutioner. När kommuner väljer att omorganisera sig för att öka verksamhetens effektivitet har man inte alltid funderat igenom konsekvenserna för den lokala demokratin.

I den här delen tar vi upp några trender som haft särskilt stor betydelse för den kommunala organisationen under senare år: avsektorisering, marknadsisering och mellankommunalt samarbete. Vi menar att med dessa trender har också kommunpolitikernas arbetssätt förändrats. Politikerrollen har blivit mer professionaliserad, mer fokus läggs på generell och målinriktad politik än på verksamhetsspecifik direktstyrning, och beslutsfattande sker i nya nätverksbaserade former. En konsekvens är också att antalet förtroendeuppdrag successivt sjunker och att den politiska makten koncentreras till kommunens toppolitiker.

2.1 Avsektorisering och nämndavveckling

I internationell jämförelse utmärker sig den traditionella politiska organisationen i svenska kommuner på flera punkter. En sådan punkt är avsaknaden av borgmästarstyre och, i vidare mening,

individuellt politiskt ansvar för enskilda politiker. Beslut i svenska kommuner fattas som huvudregel av ett kollektiv, i fullmäktige, i styrelsen eller i nämnder. I dessa kollektiv är alla medlemmars röster lika mycket värda, vilket är en återspeglning av att kommunmedborgarna som valt dem också är varandras jämlikar.

I den föregående delen om makt kunde vi emellertid se att bilden av svensk kommunpolitik som en arena för kollektivt ledarskap stämmer dåligt överens med hur politikerna själva upplever saken. I kommunerna finns en väl utmejslad hierarki där poster, anställningsformer och parlamentariska positioner är källor till inflytande som gör att enskilda kommunpolitikernas påverkansmöjligheter varierar kraftigt. Även om dessa resultat knappast är förvånande för den som är bekant med hur svensk kommunpolitik bedrivs, är det ändå viktigt att framhålla diskrepansen mellan den formella lokala konstitutionen och den informella praktiken.

En annan svensk egenhet är det omfattande nämndsystemet. I en kommun med traditionell organisation återfinns normalt ett antal verksamhetsnämnder som agerar som fackförvaltningarnas styrelser. Med denna ordning har Sverige utvecklat en modell för lokal demokrati med ett relativt sett stort antal förtroendevalda, och där antalet politiker i de indirekt valda exekutiva organen vida överstiger antalet i de folkvalda fullmäktigeförsamlingarna. I andra länder är förhållandet normalt det omvända.

Även om huvuddragen i kommunernas traditionella nämndorganisation fortfarande finns kvar har den på många håll förändrats i grunden, ibland till oigenkännlighet. En trend som berört de flesta kommuner är att antalet verksamhetsnämnder kraftigt har minskat. Nämndavvecklingen har skett stegvis, med hopslagningar av specialiserade nämnder till nämnder med allt mer generella uppdrag. Och på en del håll har verksamhetsnämnderna avskaffats helt, eller så har man behållit en nämnd för myndighetsuppgifter. Man kan därför säga att svenska kommuner under 25 år gradvis har avsektoriserats.⁴

Den ökade avsektoriseringen har två huvudförklaringar. Den första förklaringen är att det blivit svårare att rekrytera lämpliga kandidater till politiska förtroendeuppdrag, inte minst i mindre kommuner. Och lösningen på detta har på många håll varit att

⁴ Karlsson, Rommel, & Svensson, 2009.

reducera antalet uppdrag. Den andra förklaringen är att avsektoriseringen är förknippad med ett specifikt styrningsideal, där sektorisering ses som ett problem. I det synsättet ingår en kritik mot så kallade sektorspartier, där politiker med olika politisk färg tenderar att identifiera sig starkare med intressena i de verksamheter de ansvarar för snarare än med hela kommunens bästa. Ibland till den grad att nämndpolitiker betraktar styrelsen och inte nämndkollegor från andra partier som sin politiska motståndare. För att eliminera sektorstänkandet i politiken har strategin varit att lägga en allt större del av den exekutiva makten på styrelsen – som per definition har ett helhetsansvar för kommunens verksamhet. Slagord som ”bygg hängrännor, inte stuprör” har ofta upprepats i debatten för att framhålla fördelarna med breda generalistiska lösningar framför ett begränsande, smalt sektorstänkande.

Men vad händer med demokratin när kommunpolitiken avsektoriseras? Om vi åter tänker på kommunpolitiken i makttermer handlar trenden i första hand om en elitisering, där exekutiva maktresurser omfördelas från lägre till högre nivåer i den politiska hierarkin. Allt färre politiker får ansvar för allt fler frågor. Men eftersom det finns gränser för vad en styrelse hinner med, överläts även en del av den beslutskapacitet som tidigare låg i politiska nämnder på tjänstemän.

Effekterna av nämndavvecklingsreformer på maktfördelningen är dock svåra att se i våra data som bygger på fullmäktigeledamöters enkätsvar. En orsak är att de nämndpolitiker som försvinner från kommunpolitiken inte är fullmäktigeledamöter. Och analyserna visar att även om andelen fullmäktigeledamöter som också är nämndledamöter är låg i kommuner som genomfört denna typ av reformer så är andelen ledamöter som har styrelseuppdrag högre. (Och det gäller även under kontroll för kommunstorlek, vilket är väsentligt i sammanhanget eftersom nämndreformer oftare genomförts i mindre kommuner med mindre fullmäktige).

En annan och helt avsedd effekt av avsektoriseringen är att specialistpolitikerna försvinner. Sektorspecialister kan förvisso uppfattas som potentiella särintressen sett med kommunledningens ögon, men de bär också med sig kunskap och engagemang i sina hjärtefrågor. Sådana kompetenser är svåra att ersätta. Beslutsfattande politiker riskerar med detta att hamna i ett kunskapsunderläge i förhållande till tjänstemännen.

Som för många andra styrningsreformer svänger pendeln fram och tillbaka. I många kommuner där nämnder avvecklas syns klara tendenser till återsektorisering. Inom fullmäktige inrättas beredningar som i varierande grad har sektorsansvar men som helt saknar exekutiva befogenheter. Och när beredningarna i många fall inte bistås med administrativt stöd har de svårt att på allvar göra sig gällande. Inom styrelsen inrättas ofta exekutiva utskott med sektorsansvar. När nämnderna ersätts av beredningar och utskott finns en risk att det eftersträvade målet att minska sektorstänkandet inte uppfylls medan elitiseringen kvarstår – en effekt som få kommuner öppet medger att de eftersträvar.

Den kanske utåt sett mest synbara effekten av avsektoriseringsreformerna är den totala minskningen av antalet kommunala politiker. Antalet nämnder och nämnduppdrag har minskat år för år under lång tid. Till detta kommer neddragningar av antalet ersättningsposter och av antalet platser i själva fullmäktige, även om det senare inte påverkar den totala numerären lika mycket. För små partier får dessa neddragningar mycket märkbara konsekvenser, eftersom deras representation i kommunpolitiken reduceras till några enstaka personer. För större partier är problemet mindre, eftersom de förmår upprätthålla en kritisk massa av företrädare som kan dela på bördorna och bevaka kommunens olika ansvarsområden.

Ur ett demokratiperspektiv finns det argument både för och emot en minskning av antalet politiker. På minussidan finns att kontaktytan gentemot medborgarna krymper. Färre medborgare har uppdrag och färre medborgare kommer i kontakt med kommunpolitiker. När uppdragen minskar blir dessutom kraven på de uppdrag som finns kvar högre. Det riskerar i sin tur att leda till att tröskeln för inträde i politiken blir högre för medborgare som överväger att ställa upp som kandidater. Med nämndavvecklingen minskar också antalet mindre krävande poster, till exempel ersättningsuppdrag. Sådana uppdrag kan vara viktiga skolningsplatser för medborgare som på sikt kan tänka sig att ta på sig tyngre uppdrag. Nu förväntas man i stället redan i sitt första uppdrag att ta ett större ansvar. Och redan i dag anser många att uppdragen är för tidskrävande. För många medborgargrupper, inte minst personer med familj och barn och yngre personer i karriären, blir politiska förtroendeuppdrag i praktiken en omöjlighet.

De som aktivt argumenterar för en minskning av antalet politiker, eller som inte ser minskningen som ett problem, bejakar i stället elitiseringen. Förhoppningen är att med dessa färre men starkare och mer professionella politiker kommer de förtroendevaldas möjligheter att styra förvaltningen att öka.

Vad anser då kommunpolitikerna om reformer som reducerar antalet förtroendeuppdrag? Och finns det någon skillnad i bedömningen beroende på hur många politiker det finns i den egna kommunen? I KOLFU 2012 fick politikerna ta ställning till detta och deras svar presenteras i tabell 2.1 efter partitillhörighet.

Tabell 2.1 Kommunpolitikernas inställning till att minska antalet förtroendeuppdrag 2012 (procent positiva efter partitillhörighet och andel invånare per uppdrag)

	Totalt	Antal invånare per kommunpolitiker i kommunen		
		35–99	100–199	200+
V	8	14	8	5
S	9	15	10	6
MP	13	14	13	13
C	17	22	17	12
KD	21	27	21	18
FP	26	23	29	24
M	49	44	48	51
SD	34	42	32	35
Övr.	42	50	41	35
Totalt	23	24	23	23
N	9 274	1 360	4 389	3 525

Kommentar: Fullmäktigeledamöterna fick ta ställning till förslaget "Minska antalet politiska förtroendeuppdrag i kommuner och landsting". I tabellen redovisas andelen som svarade att det var ett "mycket" eller "ganska bra" förslag efter partitillhörighet och andelen invånare per uppdrag i kommunen.

Källa: KOLFU 2012 och SCB (se även Karlsson & Gilljam 2014 s. 81).

Resultaten visar att endast 23 procent av kommunpolitikerna är positiva till förslaget att minska antalet förtroendeuppdrag. Inte i något parti stödjer en majoritet av ledamöterna förslaget. Skillnaderna mellan partierna är dock påtaglig. Bland Moderaterna är stödet för förslaget som starkast medan andelen positiva i de övriga partierna, särskilt bland de rödgröna, är mycket svagt.

Om man ser till totalmåtten finns inga större skillnader som beror på hur många politiker kommunen har (mätt som antal invånare per politiker), men nedbrutet på parti finns några intressanta resultat. I de flesta partier är motståndet till förslaget minst i kommuner med ett relativt sett stort antal politiker. Många av de kommuner som har ett lågt antal invånare per politiker är små och ligger i glesbygden. Det är också i dessa kommuner som svårigheten att rekrytera kandidater till politiska förtroende-uppdrag är som störst, och det är rimligt att anta de problemen påverkar politikernas bedömning.⁵

2.2 Marknadisering

Ett antal nu pågående organisationstrender i Sveriges kommuner brukar betecknas med samlingsnamnet New Public Management (NPM). Med idéer hämtade från privat sektor har idealen i den kommunala organisationen förskjutits bort från en hierarkisk verksamhetsstyrning, där förvaltningen är direkt underordnad politiska ledare. I stället skapas nya system där förvaltningen och privata aktörer producerar välfärdstjänster under relativt sett stor autonomi. Utvecklingen bygger på föreställningar om att ett starkare ansvar hos produktionsenheterna, konkurrensutsättning och kundval främjar serviceproduktionens effektivitet. Man kan här tala om en marknadisering av den kommunala organisationen.⁶

Med NPM följer en rad konsekvenser för det politiska arbetet. Precis som när det gäller nämndreformerna är en effekt att den politiska styrningen av förvaltningen blir mindre direkt och mer fokuserad på mål och visioner än på hur den dagliga verksamheten ska bedrivas. Mer beslutsmakt överförs till tjänstemän och privata utförare som inte står under demokratiskt ansvar. I den meningen minskar medborgarnas möjlighet att styra politiken genom sin röst i kommunvalet. Reformförespråkarna hoppas i stället att medborgarna i rollen som kunder ska kunna påverka förvaltningens arbete genom sina aktiva val av tjänster. Resultat från vår KOLFU-undersökning visar dock att politikerna själva inte upplever att

⁵ Karlsson, 2007a.

⁶ Bäck, 2000; Montin & Granberg, 2013 kapitel 8.

medborgarna har fått större inflytande över politiken i kommuner som har infört kundvalsreformer. Däremot syns tecken på att politiken elitiseras, och att den relativa skillnaden mellan toppolitiker och övriga accentueras.⁷

Hur politikerna tar ställning till kundvalslösningar handlar i en mening om demokratisyn. I KOLFU-undersökningen 2008 fick kommunpolitikerna svara på en fråga på detta tema, där de fick välja mellan två alternativ om hur demokratin fungerar bäst: ”kundvalsdemokrati” eller ”politikerdemokrati”. Svaren redovisas i tabell 2.2 efter partitillhörighet.

Tabell 2.2 Kommunpolitikernas inställning till kundvalsdemokrati efter partitillhörighet 2008 (procent)

Två personer, A och B, har olika uppfattningar om när demokratin fungerar bäst med avseende på fördelningen av resurser inom området som vård, skola och omsorg. Håller du med person A eller B?

A. ”Demokrati fungerar bäst när medborgarna får välja mellan olika servicealternativ. Medborgarna känner bäst sina egna behov, och genom att ge dem frihet att välja anpassas den kommunala servicen efter behoven”.

B. ”Demokratin fungerar bäst när de förtroendevalda får bestämma över prioriteringar och resursanvändningen i den kommunala verksamheten. De förtroendevalda har den överblick och helhetssyn som krävs för uppdraget.”

	Håller på det hela taget mest med A	Håller något med bägge men mest med A	Håller något med bägge men mest med B	Håller på det hela taget mest med B
V	5	15	47	33
S	7	18	50	26
MP	14	43	34	10
C	41	38	16	5
KD	59	32	8	2
FP	58	29	11	2
M	76	17	3	3
SD	51	34	11	4
Övr.	41	33	18	8
Totalt	35	23	28	14
N	3 017	2 028	2 410	1 213

Källa: KOLFU 2008 (Gilljam, Karlsson, & Sundell, 2010a)

⁷ Skoog & Karlsson, 2015.

Här skall man inte dra för stora växlar på de exakta procenttalen för positiva och negativa politiker, eftersom svarsfördelningen givetvis till en del beror på frågeformuleringen. Men mönstret är samtidigt intressant. Resultaten i tabell 2.2 visar att politikerna har mycket delade uppfattningar i frågan, men att en majoritet tycks föredra ”kundvalsdemokrati” framför ”politikerdemokrati” när det gäller vård, skola och omsorg.

När politikernas demokratisyn undersöks fokuserar man ofta på inställningen till representativ demokrati och deltagardemokrati. I en till formen snarlik fråga som den i tabell 2.2 kunde vi i samma undersökning se att politikerna hade olika demokratiuppfattningar men att de överlag föredrar den representativa demokratin framför deltagardemokratin. Stödet för kundvalsdemokrati tycks således vara klart större än stödet för deltagardemokrati.⁸

Trots att dessa båda demokratifrågor i grunden handlar om avvägningen mellan medborgarnas direkta inflytande över politiken och deras indirekta inflytande via sina valda ombud, är det slående att det inte finns något som helst samband mellan vad politikerna tycker i valet mellan kundvals- och politikerdemokrati respektive i valet mellan representativ demokrati och deltagardemokrati. Sambandet mellan partitillhörighet och inställningen till representativ demokrati och deltagardemokrati är relativt svagt (M och S är mer positiva till representativ demokrati, SD, MP och lokala partier mer positiva till deltagardemokrati) medan sambandet mellan partitillhörighet och inställningen till kundvalsdemokrati är starkt och följer ett vänster-högermonster.

2.3 Mellankommunal samverkan

En ytterligare trend är att kommunerna i ökande utsträckning ägnar sig åt mellankommunalt samarbete. Politiska beslut fattas i till exempel kommunalförbund eller gemensamma nämnder. Mellankommunal samverkan anses av många stärka möjligheterna för kommunerna, i synnerhet de små, att på ett effektivt sätt klara

⁸ Gilljam, Karlsson & Sundell., 2010a kapitel 3; Karlsson & Gilljam, 2014 kapitel 5.

av sina åtaganden. I små kommuner är samarbete ett sätt att undvika kommunsammanslagningar.⁹

Men ur medborgarnas synvinkel innebär mellankommunala lösningar att beslutsansvaret blir oklart och att möjligheterna till demokratiskt ansvarsutkrävande försvåras. Man kan med fog anta att medborgarna har dåliga kunskaper om hur politiskt beslutsfattande går till inom ramen för sådana samarbeten, och att de har ännu mindre kunskaper om hur de ska agera för att påverka besluten eller utkräva ansvar. Situationen påminner om det demokratiska underskottet i EU, där komplexiteten i organisationen och den bristande insynen försvårar medborgerligt inflytande.

I KOLFU-undersökningen 2008 frågade vi Sveriges kommunpolitiker hur de såg på mellankommunalt samarbete i form av kommunalförbund. Vi frågade också om samarbete i regionala utvecklingsnätverk, där även privata och statliga aktörer kan ingå, och om samarbete med privata serviceentreprenörer. I frågan ombads politikerna ta ställning till samarbetsformen dels generellt och dels uppdelat efter verksamhetsmässiga respektive demokratiska aspekter. Resultaten redovisas i tabell 2.3.

⁹ Bergman, 2013; Erlingsson & Wänström, 2015 kapitel 10.

Tabell 2.3 Kommunpolitikernas inställning till mellankommunal samverkan 2008 (medelvärde från -5 till +5)

Betydelse för:	Kommunalförbund	Regionala utvecklingsnätverk	Samarbete med privata serviceentreprenörer
Den kommunala servicen	+1,5	+1,2	+0,7
Den ekonomiska tillväxten	+1,4	+1,4	+1,0
Medborgarnas möjlighet att påverka politiken	-0,5	-0,2	-0,3
Kommunfullmäktiges möjlighet att påverka politiken	-0,1	+0,1	-0,3
Allmän inställning	+3,1	+2,8	+1,5
N	8 094–8 300	7 929–8 245	7 937–8 282

Kommentar: De första tre frågorna löd: "Hur bedömer du konsekvenserna i följande avseende för kommuner som medverkar i [följande samarbeten]. För regionala utvecklingsnätverk preciserades att näringsliv och statliga myndigheter kan ingå där. Politikerna svarade på en skala från -5 ("försämras i stor utsträckning") till +5 ("förbättras i stor utsträckning"), där 0 innebar "ingen förändring". Den sista frågan löd: "Vilken är din allmänna inställning till att kommuner samarbetar med följande aktörer" och svaren gavs på en skala från -5 (mycket negativ) till +5 (mycket positiv).
Källa: KOLFU 2008 och Gilljam, Karlsson & Sundell 2010 kapitel 4.

Resultaten i tabell 2.3 visar att politikerna överlag är positiva till de tre formerna av samarbete, i första hand till mellankommunal samverkan och utvecklingsnätverk men även till privata entreprenörer. Resultaten visar att det är de verksamhetsmässiga aspekterna som politikerna menar gynnas av samarbete. Förutsättningarna för fullmäktige att påverka politiken anses däremot inte gynnas, och medborgarnas påverkansmöjligheter anses till och med minska för samtliga tre samverkansformer. Differensen mellan servicenyttan och medborgarnas påverkansmöjligheter anses vara som störst för kommunalförbund.

Skillnaderna mellan partierna när det gäller inställning till kommunalförbund är ganska små, men ledamöter från de stora partierna Socialdemokraterna och Moderaterna tycks vara något mer positiva än övriga partiers ledamöter. I frågan om samarbete med privata serviceentreprenörer är däremot partiskillnaderna mycket tydliga och följer det förväntade vänster-högermonstret.

Uppenbarligen anser de flesta kommunpolitiker att samverkanslösningar är en väg framåt för kommunerna, trots att de samtidigt uppfattar att sådana lösningar försämrar medborgarnas inflytande över politiken. I en mening går ett sådant resonemang att försvara: Väljarna förväntar sig god service, och om samverkan leder till nöjda medborgare bidrar den också till folkviljans förverkligande. Men det ligger givetvis också en stor demokratisk risk i att med vett och vilja genomföra reformer som stegvis minskar medborgarnas makt över kommunpolitiken.

2.4 Funderingar och förslag

Vi har beskrivit en utveckling där den verkställande politiska makten i kommunerna på grund av flera parallella styrningsideal kommit att koncentreras i den översta ledningen. Utvecklingen utmanar de ideal som traditionellt präglat svensk lokal demokrati. Vi ser två huvudvägar för att möta utmaningen – åt helt olika håll:

Den första vägen är att kraftfullt dra i bromsen och sedan lägga i backen. Stoppa nämndavvecklingen och säkerställ att lekmanastyret för kommunens verksamheter bevaras. Politiken måste ha rum för inskolningsplatser med mindre betungande arbetsuppgifter. Och med reformer av arbetsätt, ersättningar, utbildningar och administrativt stöd kan kanske medborgarnas villighet att ta på sig uppdrag åter öka. Politiska eldsjälur som brinner för vissa verksamheter skulle åter få plats.

Den andra vägen är att acceptera den utveckling vi ser och bejaka dess positiva sidor. Med färre men kunnigare och mer professionella politiker kan det politiska ledarskapet bli starkare och mer oberoende av tjänstemännen. Men för att demokratin ska fungera krävs att ledarskapet kontrolleras och inte övergår i maktmissbruk. För att åstadkomma det bör maktdelningen mellan det folkvalda fullmäktige och den politiska exekutiven bli tydligare. Fullmäktiges granskningsmakt borde stärkas, till exempel genom att stärka revisionens ställning eller genom att inrätta ett slags kommunalt "konstitutionsutskott" som kontinuerligt följer styrelsens arbete och har möjlighet att initiera misstroendevotum mot hela eller delar av ledningen om den missköter sitt uppdrag. För att åstadkomma en sund maktdelning bör man även överväga

att skilja uppdragen i fullmäktige och styrelsen åt, precis som statsråden är lediga från sina uppdrag i riksdagen under sin ämbetsperiod.

Behovet av mellankommunala samarbeten kommer alltid att finnas eftersom det alltid finns politiska problem som spänner över kommungränserna. Men ur ett demokratiskt perspektiv är utvecklingen mot alltmer långtgående och komplexa mellan-kommunala samverkanslösningar olycklig. Medborgarnas insyn i, och möjlighet att utkräva ansvar för, den förda politiken försvåras.

Vi vill därför slå ett slag för kommunsammanslagningar, åtminstone bland våra minsta kommuner. Sammanslagningar är förstås ingen enkel lösning, inte minst med tanke på medborgarnas berättigade oro för centralisering av service i glesbygden. Men det politiska beslutsfattandet blir mycket mer transparent i en stor-kommun än i samverkansorgan. Och mycket talar för att den representativa demokratins institutioner allmänt fungerar bättre i större kommuner.¹⁰ Både möjligheten att rekrytera lämpliga kandidater till förtroendeuppdrag och hitta politiska ledare med hög kompetens stärks när det finns fler medborgare att välja bland. Och inte minst stärks möjligheten för partierna att formera tydliga politiska alternativ i valrörelserna. Partipolitiseringsen av svenska kommuner är också temat för nästa del.

¹⁰ Karlsson, 2013a.

3 Partipolitisering och lokal parlamentarism

En annan utmaning som den lokala demokratin står inför är att hantera en situation där avståndet växer mellan de formella politiska spelreglerna i kommunallagen och de regler som faktiskt styr den politiska praktiken. En utländsk betraktare som försöker förstå hur den svenska lokala demokratin fungerar genom att läsa kommunallagen kommer att få en skev och föråldrad bild av vad som avgör vilken politik som förs i kommunerna. Och det gäller även om kommunallagen reformeras i enlighet med det liggande förslaget från den senaste Kommunallagsutredningen (SOU 2015:24). Från lagens principer om samlingsstyre är steget långt till de utvecklade former för majoritetsstyre som i dag råder i praktiskt taget alla kommuner. I samtliga kommuner finns ett politiskt styre (en styrande majoritet eller minoritet) och en opposition, och kommunstyrelsens ordförande är den självklara ledaren för detta styre. I inledning av den här rapporten kunde vi också se att oppositionspolitiker upplever sig ha ett väsentligen mindre politiskt inflytande än majoritetspolitiker.

Att dagens kommunpolitik i stor utsträckning karaktäriseras av partipolitiska konflikter strider också mot den gängse bilden av vad som utmärker lokal demokrati i Sverige.¹¹ Både forskare och ledande lokala förträdare uttrycker sig ofta i stil med att ”kommunal politik är mycket mer pragmatisk och mindre ideologisk än den nationella politiken”. Att såväl den formella lokala konstitutionen som den allmänna diskussionen ligger långt ifrån verkligheten sätter den lokala demokratin på hårda prov.

¹¹ Karlsson, 2003; Karlsson & Skoog, 2014; Sanne, 2001.

3.1 Partipolitisering, partipiska och konflikter

I jämförelse med de flesta andra länder är svensk kommunpolitik starkt partipolitiserad. En viktig bidragande faktor är att i princip samtliga fullmäktigeledamöter är partimedlemmar när de väljs, och genom valsystemet kontrollerar partierna i hög grad vilka som väljs. Följaktligen anser svenska kommunpolitiker att den lokala partiorganisationen har en mycket stor betydelse för deras kandidatur medan andra lokala och nationella grupper och aktörer spelar en mycket mindre roll. Dessutom kontrollerar partiet de förtroendevaldas framtida karriär genom nomineringsprocesserna för ledande uppdrag i kommunen. Därför är det inte förvånande att svenska kommunpolitiker tillhör de i Europa som i högst grad uppger att de följer partilinjen när den kommer i konflikt med den egna eller väljarnas uppfattning.¹² Som representationsprincip har partilinjen stärkts i svensk kommunpolitik över åren och det är i dag sällsynt att företrädare för de etablerade partierna fronderar mot sitt parti i viktiga frågor.¹³ Och partidemokratien är starkt omhuldad bland svenska kommunpolitiker – hela 92 procent anser att politiska partier är den lämpligaste arenan för medborgerligt deltagande, vilket är en mycket högre siffra än i andra europeiska länder.¹⁴

Internationella jämförelser är också belysande när det gäller hur kommunpolitikerna ser på sitt uppdrag i förhållande till partiet, kommunpolitiken och lokalsamhället. I tabell 3.1 jämförs svenska kommunpolitikernas åsikter i den typen av frågor med politikernas åsikter i 15 andra länder.

¹² Karlsson, 2013c; Verhelst, Reynaert, & Steyvers, 2013.

¹³ Gilljam, Karlsson, & Sundell, 2010b; Skoog, 2011.

¹⁴ Karlsson & Gilljam 2014 kapitel 5.

Tabell 3.1 Europeiska fullmäktigeledamöters inställning till majoritetsdemokrati 2007–2009 (procent)

	Hur viktiga är följande uppgifter för dig som ledamot av fullmäktige?			Fullmäktiges beslut borde avspegla befolkningsmajoritetens åsikter
	Att genomföra det egna partiets program	Att stärka kommunens politiska ledning	Att medla i konflikter i lokalsamhället	
Sverige	93	68	41	81
Norge	91	42	24	67
Spanien	88	70	75	80
Österrike	86	58	73	72
Nederländerna	72	58	34	50
Italien	70	56	62	57
Grekland	67	82	81	82
Beligen	67	40	44	65
Kroatien	65	66	48	92
Schweiz	65	39	34	72
Tyskland	61	43	69	60
Tjeckien	52	60	48	73
UK	48	48	60	44
Israel	42	71	57	63
Frankrike	31	41	62	62
Polen	29	70	86	82
Totalt	69	53	50	66
N	11 699	11 643	11 680	11 685

Kommentar: Varje fråga besvarades på en femgradig skala från "inte alls viktigt" till "mycket viktigt". Tabellen visar procentandelen som svarat "mycket" eller "ganska viktigt" på respektive fråga.

Källa: MAELG 2007–2009, en enkät till fullmäktigeledamöter i 16 länder (Egner, Sweeting, & Klok, 2013; Karlsson, 2007b).

Resultaten i tabell 3.1 visar att svenska kommunpolitiker utmärker sig på ett tydligt sätt: Hela 93 procent av dem anser att implementeringen av det egna partiets program är en viktig uppgift för fullmäktigeledamöter, vilket är den högsta andelen i Europa. Och 68 procent anser att det är en viktig uppgift att stärka kommunens politiska ledning vilket också är en internationellt sett hög siffra. Här ska nämnas att styrande majoritetspolitiker i högre grad än oppositionspolitiker instämmer i det påståendet (82 procent jämfört med 61). Resultaten visar också att svenska kommunpolitiker har en

tydlig majoritär syn på kommunfullmäktige, och Sverige tillhör de länder där kommunpolitikerna i högst grad tycker att fullmäktiges beslut ska spegla befolkningsmajoritetens åsikter. Samtidigt tycker svenska kommunpolitiker i mycket lägre grad än politiker i flertalet andra länder att det är en viktig uppgift för politiker att medla i lokala konflikter.

Sammantaget visar dessa resultat att svenska kommunpolitiker i internationell jämförelse är mycket övertygade anhängare av en partidominerad representativ demokrati där majoritetsstyret står starkt.

3.2 Formellt samlingsstyre och reellt majoritetsstyre

Eftersom majoritetsstyre som ideal och praktik har växt sig starkt i svenska kommuner utan några förändringar i kommunallagen¹⁵ måste utvecklingen rimligen förklaras genom tillkomsten av informella institutionella principer.¹⁶ De enda synliga utslagen av majoritetsstyret är att ordförandeposter i fullmäktige, styrelser och nämnder normalt, men inte alltid, utses av den styrande majoriteten. Sammansättningen av styrelser och nämnder inbegriper dock fortfarande politiker från både majoritet och opposition. För de situationer där kommuner i realiteten styrs av en politisk majoritet men där det formellt sett råder samlingsstyre har begreppet kvasiparlamentarism utvecklats.¹⁷ Bristen på samstämmighet mellan det formella regelverket och den politiska praktiken riskerar att skapa en konstitutionell rättsosäkerhet.¹⁸

Under hösten 2012, samma höst som den senaste KOLFU-undersökningen genomfördes, presenterade Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt ett förslag om att på försök tillåta kommuner som så önskar att formalisera majoritetsstyret genom att kommunstyrelsens ledamöter endast utses från den styrande majoriteten och bildar en kommunal regering (SOU, 2012:30). På våren 2015 presenterade Utredningen om en kommunallag för framtiden ett motsvarande förslag (SOU 2015:24). Dessa förslag är de senaste inläggen i en

¹⁵ Kommunallagen 4:10a är ett undantag, Norén Bretzer (2006).

¹⁶ Bäck, 2006 kapitel 1; Karlsson, 2013b.

¹⁷ Bäck, 1998; Gilljam & Karlsson, 2012.

¹⁸ Karlsson & Montin, 2013.

lång politisk debatt om fördelar och nackdelar med att avskaffa det formella samlingsstyret i kommunerna och i stället införa kommunal parlamentarism.¹⁹

Men vad tycker kommunpolitikerna om förslaget att ”införa ett system där samtliga ledamöter i kommunstyrelsen kommer från majoriteten i fullmäktige”? Svaret finns i tabell 3.2 där andelen politiker som tycker att detta är ett mycket eller ganska bra förslag redovisas efter partitillhörighet och parlamentarisk position.

Tabell 3.2 Andel kommunfullmäktigeledamöter 2012 som är positiva till kommunal parlamentarism, efter partitillhörighet och parlamentarisk position, (procent och procentdifferens)

	Total	Opposition	Majoritet	Differens
V	7	6	8	+2
S	12	8	15	+7
MP	7	7	7	0
C	7	4	9	+5
KD	14	8	18	+10
FP	14	12	16	+4
M	18	11	22	+11
SD	10	10		
Övr.	11	11	8	-3
Totalt	12	8	16	+8
N	8 843	4 022	4 821	

Kommentar: I enkäten fick fullmäktigeledamöterna ta ställning till förslaget att ”införa ett system där samtliga ledamöter i kommunstyrelsen kommer från majoriteten i fullmäktige”. I tabellen redovisas andelen som svarade att förslaget var ”mycket bra” eller ”ganska bra”.

Källa: KOLFU 2012, Karlsson & Gilljam 2014 kapitel 5.

Resultaten i tabell 3.2 visar att endast 12 procent av de svenska kommunpolitikerna 2012 tycker att det är ett mycket eller ganska bra förslag genomföra denna typ av reform. Eftersom andelen positiva är så liten finns heller inga stora skillnader mellan ledamöter från olika partier. Miljöpartister, vänsterpartister och centerpartister är minst positiva till kommunal parlamentarism (7 procent) medan moderata ledamöter är mest positiva (18 procent). Bland resultaten finns däremot en kraftig effekt av parlamentarisk position: Dubbelt

¹⁹ Andersson, 1973; Bäck & Johansson, 2000; Erlingsson 2008 kapitel 6.

så många majoritetspolitiker som oppositions-politiker är positiva till förslaget om kommunal parlamentarism. Det senare resultatet kan tolkas i termer av partipolitiskt egen-intresse eftersom förslaget innebär att den styrande majoritetens ställning skulle stärkas på oppositionens bekostnad. Resultat stämmer också väl överens med vad vi funnit i tidigare studier. Kommunpolitiker som vunnit val och hamnat i det politiska styret är mer nöjda än oppositionspolitiker med demokratin och mer negativa till reformförslag om folkomröstningar och folkiniciativ. Majoritetspolitiker har också lägre acceptans än oppositions-politiker för icke-konventionella former av medborgarprotester.²⁰

Att skillnaderna mellan majoritets- och oppositionspolitiker inom samma parti är så stora är en viktig indikator på parlamentarismens betydelse för kommunpolitiken. Och det är inte enbart när det gäller synen på demokratins spelregler som den parlamentariska positionen påverkar vad politikerna tycker. Vi har i tidigare sammanhang visat att även politikerns åsikter längs vänster-högerskalan påverkas (att befinna sig i majoritetsposition drar politiker mot mitten medan att befinna sig i oppositionsposition gör politiker mer radikala – åt höger eller åt vänster). En ytterligare effekt är att kommunpolitiker i den styrande majoriteten, oavsett partitillhörighet, är mer positiva till att stärka det lokala självstyret och mer negativa till en i kommunfrågor intervenerande stat, medan oppositionspolitiker i högre utsträckning stödjer reformer som begränsar majoritetens möjligheter att genomföra sin politik – även om det innebär ökad statlig inblandning i de lokala angelägenheterna. Denna typ av effekter kan kopplas till politiskt egenintresse: Partier som styr har ett större intresse av att öka sitt handlingsutrymme för att förverkliga sina mål, medan oppositionen kanske till och med önskar att styret misslyckas i denna ambition.²¹

Även i väljarnas ögon är den kommunala parlamentarismen etablerad: På valdagen värderar väljarna majoritets- och oppositionspartier enligt olika kriterier samtidigt som medborgarnas nöjd-

²⁰ Gilljam & Karlsson 2014; Gilljam, Persson & Karlsson 2012.

²¹ Karlsson, 2015.

het med den lokala demokratin färgas av om man sympatiserar med den styrande majoriteten eller inte.²²

Den sammantagna bilden av de ovan redovisade resultaten pekar ut en stor utmaning för den svenska lokala demokratin: Kommunalagen, den ”lokala konstitutionen”, bygger nästan helt och hållet på samlingsstyrets principer. Men trots lagen är parlamentarismens principer nu fast etablerade i de svenska kommunerna, både som ideal och praktik; det är svårt att hitta något annat land där kommunpolitiker är så övertygade anhängare av partidominerad majoritetsdemokrati. Och samtidigt förkastar kommunpolitikerna det enda reformförslag som framförts för att överbrygga denna klyfta mellan den föråldrade lagstiftningen och den informella praktiken. Vad kan det bero på?

En förklaring till den paradoxen ligger troligen i det som brukar kallas konservativ konstitutionalism, det vill säga att politiker ogärna ändrar den rådande ordningen. Men det är framför allt ett argument som återkommer i diskussionerna om att förstärka parlamentarismen i kommunerna: rädslan för att oppositionens ställning ska försvagas ytterligare. Eftersom alla etablerade partier återfinns både i politiska styren och i oppositioner på olika håll i landet, tycks oron för politiskt utanförskap i oppositionskommuner väga tyngre än fördelarna med förstärkt makt i kommuner där man själv är med och styr.

3.3 Funderingar och förslag

Den höga graden av informalitet i formeringen av kommunala politiska styren är på gott och ont. På gott därför att det kan vara lättare att åstadkomma de okonventionella lösningar som ibland behövs för att få ihop ett styre när man lägger formalia åt sidan. Men på minussidan finns otydligheten inför medborgarna och den rättsosäkerhet som uppstår när olika aktörer inte följer de informella spelreglerna.

Vi är övertygade om att ett närmande mellan kommunalrätten och existerande praxis är nödvändigt för att öka den konstitutionella rättsäkerheten i kommunpolitiken. Alla steg mot

²² Karlsson & Gilljam, 2014b; Esaiasson, Gilljam, & Karlsson, 2013.

att på ett tydligt sätt visa vilka partier som styr och vilka som inte gör det stärker väljarnas möjlighet att utkräva ansvar i valen. När ett styre inte längre har majoritet i fullmäktige måste det finnas enkla och självklara sätt att utse en ny ledning.

Det förslag om att kommunerna på frivillig grund kan besluta att samtliga ledamöter i styrelsen kan komma från den politiska majoriteten, som utredningen En kommunallag för framtiden presenterat, är en möjlig väg. Men utsikterna för att detta tillvägagångssätt ska prövas på bred front är liten – alltför många är oroad över hur oppositionens ställning ska säkerställas. En medelväg skulle kunna vara att förtydliga det politiska styrets existens utan att kasta ut oppositionen ur styrelser och nämnder. Genom att gå ifrån principen om kollektivt ansvar och göra tydligt att det är majoriteten som styr även i dessa organ blir det lättare för medborgarna att förstå vem som står bakom den politik som förs i kommunen. Våra tankar om hur fullmäktiges roll kan stärkas, som presenterades i den föregående delen, skulle också underbygga oppositionens position om den kommunala parlamentarismen formaliserades.

4 Mellanvalsdemokrati och representationsroller

Den tredje utmaningen som vi tar upp i den här rapporten är hur kommunerna ska klara av att kombinera den lagstadagade representativa demokratin med starka krav på ökat medborgarligt deltagande mellan valen.

Medborgarnas åsikter om vilken politik som bör föras kan kanaliseras till de styrande politikerna på olika sätt. Förutom via valet kan åsikter föras fram till exempel via demonstrationer, namninsamlingar, sociala medier, debattartiklar eller regelrätta protestaktioner. Åsikter kan också fångas in i mer organiserade former som folkomröstningar, opinionsundersökningar och medborgardialoger. Ett skäl till att kommunerna arbetar med flera medborgarkanaler samtidigt är att de anser att olika kanaler är olika bra när det gäller att tillvarata skilda demokratiska värden som politisk jämlikhet, möjligheter till ansvarsutkrävande och medborgarligt engagemang. Med en kombination av metoder och kanaler kan man förhoppningsvis gå i rätt riktning vad gäller samtliga eller åtminstone flera av dessa värden.

Men samtidigt varierar sammansättningen av de medborgare som deltar mellan olika typer av demokratiska kanaler och aktiviteter, vilket innebär att risken är påtaglig att bilden av vad medborgarna tycker beror på vilken kanal som används. Om det finns olika uppfattningar om vari folkviljan egentligen består, och om företrädare för dessa uppfattningar dessutom med fog kan legitimera respektive tolkning med demokratiska procedurer, finns inga enkla lösningar. I slutändan måste den politiska majoriteten välja tolkning, och då ställs olika demokratiska värden obönhörligen mot varandra.

4.1 Folkomröstningar och folkinitiativ

En form av demokrati som bygger på helt andra mekanismer än den representativa demokratin är direkt demokrati via folkomröstningar. Här får medborgarna möjlighet att direkt ta ställning till politiska förslag, utan mellanhänder i form av folkvalda politiker. Sverige har genomfört sex folkomröstningar på nationell nivå sedan den första om rusdrycksförbud 1922, och sedan 1980 har lokala och regionala folkomröstningar hållits vid över hundra tillfällen. Svenska folkomröstningar är rådgivande, och de folkvalda politikerna kan, om de vill, välja att bortse från folkets råd (ett undantag är möjligheten till folkomröstning vid grundlagsförändring, där utslaget kan vara bindande).

Fram till och med 2010 hade samtliga kommunala folkomröstningar godkänts av en majoritet i fullmäktige, vilket säkerställde att politikerna var intresserade av att väga in medborgarnas råd i sina beslut. Förutsättningarna för kommunala folkomröstningar förändrades dock i och med den reform som trädde i kraft 2011. Från och med då kan ett folkinitiativ i form av en petition som undertecknats av tio procent av medborgarna tvinga fram en folkomröstning mot fullmäktiges vilja. Endast om en kvalificerad majoritet (två tredjedelar) av fullmäktige går emot initiativet kan en folkomröstning förhindras. Sedan reformens införande har ett antal sådana initiativ tvingat fram folkomröstningar vars resultat fullmäktige i flertalet fall valt att inte följa.²³ Ett av de mest uppmärksammade fallen är folkinitiativet om trängselavgifter i Göteborg. Där har en stor majoritet i fullmäktige, i strid med folkomröstningsresultatet från 2014, valt att inte agera för att avskaffa avgifterna. Detta ställningstagande har skett med stor vanda, och troligen till priset av förtroendeförluster i stora väljargrupper.²⁴

Varför följer politikerna då inte folkomröstningsresultaten? Förklaringarna är flera. En förklaring är att många kommunpolitiker är skeptiska till folkomröstningar generellt, och bland de som är positiva till folkomröstningar anser en stor majoritet att resultatet i kommunalvalet ändå måste väga tyngst. Den starka

²³ Jungar, 2013.

²⁴ Johansson, 2014.

betoningen på representativ demokrati och den relativt sett kritiska inställningen till direktdemokratiska och deltagardemokratiska aktiviteter är, som vi tidigare visat, ett av de karaktäristika som utmärker svenska kommunpolitiker i internationell jämförelse.²⁵ Före 2011 års reform var en klar majoritet av kommunpolitikerna negativ till att införa ett förstärkt folkinitiativ, men direkt efter reformen (2012) var det fler politiker som ville behålla det nya instrumentet än som ville avskaffa det. Detta kan delvis tolkas som ett utslag av konstitutionell konservatism – det vill säga en ovilja att ändra spelreglerna för ofta. Här finns också intressanta skillnader mellan majoritets- och oppositionspolitiker, där majoritetspolitiker överlag är mer kritiska till folkinitiativ – i synnerhet i de kommuner som har erfarenhet av sådana.²⁶

I och med reformen om förstärkt folkinitiativ 2011 har vi i Sverige två sorters kommunala folkomröstningar: omröstningar som tillkommit på initiativ av de folkvalda i fullmäktige, genom ”politikerinitiativ”, och omröstningar som tillkommit genom folkinitiativ. ”Politikerinitiativ” uppstår när fullmäktige anser att folkets uttryckliga mandat behövs för att genomföra en viktig reform, eller när partierna är så oeniga att de har svårt att skapa majoritet för en linje. När politikerna har initierat en folkomröstning finns därför en ärlig vilja att lyssna till folket. Ett folkinitiativ kan däremot tvinga fram folkomröstningar mot fullmäktiges vilja. Dessutom sker det oftast i frågor där initiativtagarna är i opposition till den styrande majoritetens politik. I flera fall har folkinitiativ drivits fram i frågor där det politiska beslutet redan är fattat och ibland även där det har börjat verkställas. I flera fall har valdeltagandet varit mycket lågt och de styrande har då använt det som argument för att folkomröstningsresultatets legitimitet kan ifrågasättas.

Att resultaten i folkinitiativomröstningar inte följs beror alltså inte främst på ond vilja från politikernas sida, utan på att folkinitiativen tillkommer i frågor där politikerna upplever att de inte kan följa resultatet. Att inte följa ett folkomröstningsresultat är många gånger ett tungt beslut för politikerna som dessutom riskerar att få betala ett politiskt pris i framtida val. Den styrande

²⁵ Karlsson, 2010; Karlsson & Gilljam, 2014 kapitel 5.

²⁶ Karlsson och Gilljam, 2014 s. 85.

majoritetens legitimitet riskerar också att undermineras. För initiativtagarna, som ofta redan var missnöjda med den förda politiken på området, riskerar missnöjet att öka ytterligare när de upplever att de inte blir lyssnade på. I nästan hälften av de folkomröstningar som har genomförts har fullmäktige valt att inte respektera resultatet. I dessa kommuner och landsting är troligen varken politiker eller initiativtagarna nöjda med hur folkinitiativ-reformen har fungerat sedan 2011. Men ändå fortsätter nya initiativ att formeras. Folkinitiativen kan bli en betydande utmaning för den kommunala demokratin i de fall politikerna inte hittar sätt att bemöta och lyssna till de krav som initiativen är ett uttryck för.

4.2 Medborgardialoger

En mildare utmaning för den lokala representativa demokratin är medborgardialoger och andra deltagardemokratiska instrument av liknande slag. Här ges medborgarna möjlighet att i mer eller mindre organiserade former delta i den politiska diskussionen.²⁷ Liksom vid folkomröstningar riskerar kritiska synpunkter som framkommer vid sådana aktiviteter att hamna i motsatsställning till den politik den politiska ledningen förespråkar, även om utfallet av dialogen sällan blir så tydligt att det kan ställas i direkt opposition till det lokala styret. Studier tyder på att det är svårt för medborgare att påverka politiken genom deltagardemokratiska aktiviteter om de inte anpassar sig efter de valda politikernas förväntningar.²⁸

Men precis som när det gäller folkomröstningar finns det bland de medborgare som deltar i aktiviteterna en förväntan om att deras engagemang och input ska tas på allvar och bära frukt. Om politikerna inte tar fasta på vad som kommer fram i medborgardialogerna riskerar aktiviteterna att uppfattas som ett spel för gallerierna, och förtroendet för kommunpolitiken riskerar även här att minska.

Ett dilemma för kommunpolitikerna är att det är svårt åstadkomma former för medborgardialog som inte gynnar starka grupper i samhället, grupper som har kunskaper, tid och ekonomiska resurser att framgångsrikt delta i politiska processer. De grupper som lider

²⁷ Gilljam & Jodal, 2006.

²⁸ Karlsson, M., 2012.

brist på sådana resurser är samtidigt ofta de grupper som svenska kommunpolitiker gärna värnar om.

Vi har i våra undersökningar ställt flera frågor om de förtroendevaldas syn på medborgardialog i mellanvalsdemokratin. Resultaten från frågor om vilka grupper kommunpolitiker tycker det är mer eller mindre viktigt att föra dialog med och vilka demokratiska instrument som är de bästa för att identifiera allmänhetens åsikter presenteras i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Kommunpolitikernas åsikter om medborgarkommunikation 2007–2009 (medeltal och procent)

Viktighet att föra dialog med	Medel 0–10	Effektiva instrument	Procent
Det egna partiets väljare	9,0	Kommunalvalen	80
Grupper av medborgare som har svårt att göra sin röst hörd	8,6	Dialog med grupper i lokalsamhället	58
Enskilda personer som man träffar i vardagen	8,4	Folkomröstningar	49
Medborgare i brukarråd-/styrelser	8,3	Offentliga möten	46
Enskilda personer som hör av sig och vill framföra åsikter i olika frågor	8,0	Partimöten	46
Medborgare vid dialogmöten i samband med fullmäktigesammanträden	7,4	Dialog med lokala myndigheter	40
Representativa urval av medborgare genom opinionsundersökningar	6,6	Nöjdhetsundersökningar	40
Representativa urval av medborgare genom medborgarpaneler	6,6	System för klagomålshantering	38
Medborgare i enfråge-/aktionsgrupper	6,5	Medborgarpaneler	30
		Namninsamlingar	26

Kommentar: Den första frågan löd: "Hur viktigt är det att under mellanvalsperioden föra politisk dialog med följande grupper och aktörer?" och svaren avgavs på en tiogradig skala från 0 "inte alls viktigt" till 10 "mycket viktigt". Här presenteras medelvärden för samtliga kommunfullmäktigeledamöter.

Källa: KOLFU 2008 (Gilljam, Karlsson & Sundell 2010).

Den andra frågan löd: "Hur effektiva är följande sätt att låta kommunalpolitikerna veta allmänhetens åsikt?" med svar på en femgradig skala från "inte alls effektivt" till "mycket effektivt". I tabellen anges procentandelen som svarat "mycket effektivt" eller "ganska effektivt" bland kommunfullmäktigeledamöter i ett urval av 60 kommuner.

Källa: MAELG 2007/2009 (Karlsson, 2010).

Resultaten i tabell 4.1 visar återigen kommunpolitikernas starka tilltro till den partibaserade representativa demokratin. Hela 80 procent av Sveriges kommunpolitiker anser att kommunalvalen är ett effektivt sätt att ta reda på allmänhetens åsikter medan övriga instrument och kanaler anses betydligt mindre effektiva. Resultaten visar också att av nio nämnda grupper är det egna partiets väljare den grupp som politikerna tycker det är allra viktigast att kommunicera med.

Men stödet för den representativa demokratin betyder definitivt inte att politikerna är negativa till dialog med olika grupper mellan valen. Den grupp som politikerna anser att det är näst viktigast att samtala med är ”grupper av medborgare som har svårt att göra sin röst hörd”, vilket tyder på en medvetenhet om de problem som deltagardemokratin brottas med. Politikerna tycker också att det är mycket viktigt att föra dialog med enskilda personer de träffar på och med olika former av brukarråd. Däremot anses det mindre viktigt att föra dialog med representativa medborgargrupper via opinionsundersökningar och formaliserade medborgardialoger. En majoritet av politikerna anser vidare att dialog med grupper i lokalsamhället är ett effektivt sätt att få veta vad allmänheten tycker. Men övriga instrument som nämns i frågan bedömdes inte som effektiva av flertalet politiker. Skepsisen var särskilt stor mot medborgarpanel och namninsamling.

4.3 Funderingar och förslag

Mellanvalsdemokratin stora utmaning är kommunvalets höga demokratiska legitimitet – i både politikernas och väljares ögon. Politikerna är också väl medvetna om att de medborgare som engagerar sig mest i deltagardemokratiska processer ofta inte är representativa för hela väljarkåren. När utfallet av direkt- och deltagardemokratiska processer går emot valresultatet, eller emot det politiska styret som valet producerat, lider mellanvalsdemokratin därför av legitimitetsunderskott.

Vi menar att genomtänkta medborgardialoger med representativa urval av befolkningen är en bra modell för att stärka legitimiteten i sådana aktiviteter. Och processerna får inte bli symboliska: Om dialoger initieras av politiker måste de också lyssna på

resultaten, även om det blir obekvämt. Annars riskerar deltagarnas förtroende för systemet att gå förlorat.²⁹ Det är bättre att inte initiera några deltagardemokratiska processer alls än att genomföra sådana aktiviteter utan ambition att ta hänsyn till deras utfall.

Och samma argument kan tillämpas på folkinitiativet som demokratiskt instrument, där flera omröstningar har genomförts utan att resultaten påverkar politiken. Som utanförstående betraktare kan man se att omröstningar genomdrivs i olämpliga frågor och att kampanjerna inför omröstningarna lämnar mycket i övrigt att önska.

För att undvika att skada den lokala demokratins legitimitet bör folkinitiativet reformeras. Ett första steg skulle kunna vara att ta fram nationella riktlinjer – i samråd mellan kommuner och lands-ting – för hur en lokal folkomröstning bör organiseras för att säkerställa en allsidig debatt, högt deltagande och beslut av god kvalitet. Till exempel skulle det kunna finnas riktlinjer om finansiering av kampanjer för båda sidor i omröstningen. Och vidare bör råd om hur man ska se på kvorum formuleras: Det är olyckligt att ansvariga politiker först i efterhand hänvisar till nivån på valdeltagandet som ett skäl att inte följa beslutet. Det borde naturligtvis ha deklarerats i förväg. En reform på samma tema skulle kunna vara ett krav på att folkomröstningar framtvingade av folkinitiativ måste ligga på en valdag – för att säkerställa ett högt valdeltagande.

Ytterligare en reform som bör övervägas är att göra det enklare att säga nej till folkinitiativ på formella grunder, i enlighet med de begränsningar som redan i dag finns för frågor som ligger utanför den kommunala kompetensen. En oberoende juridisk instans skulle möjligtvis kunna göra denna bedömning. Det bör förtydligas att fullmäktige har möjlighet att formulera folkomröstningsfrågan så att det blir juridiskt och praktiskt möjligt att ta hänsyn till resultatet, oavsett vilken sida som vinner. Ingen tjänar på att folkomröstningar genomförs i frågor där utfallet omöjligen kan följas.

²⁹ Jämför diskussionen i Tahvilzadehs kapitel i denna antologi.

5 Summering

I rapportens inledning kunde vi konstatera att den aktör som upplevs ha minst politiskt inflytande i svenska kommuner är medborgarna. Det är en situation som ingen demokrativän kan vara nöjd med. Det självklara målet är förstås att medborgarna upplevs vara den mäktigaste instansen i en demokrati.

Samtidigt har vi sett att politiker, särskilt toppolitiker i kommunstyrelsen, upplevs ha mycket stor makt. Detta behöver dock inte vara någon motsättning till medborgarmakt. Om den representativa demokratins mekanismer fungerar som de ska är politikerakt och medborgarmakt samma sak.

Men för att det ska vara samma sak måste den representativa demokratins mekanismer fungera. Den viktigaste av dessa mekanismer är ansvarsutkrävande. Demokratiskt ansvarsutkrävande innebär att väljarna har möjlighet att peka ut politikens framtida färdriktning genom att antingen stödja den politik de är nöjda med eller byta politik genom att rösta på ett annat alternativ. Det briljanta med denna mekanism – när den fungerar – är att alla makt-havare tvingas leva upp till sitt ansvar om de vill behålla sin makt.

Politiskt ansvarsutkrävande har dessutom formen av en kedja. Parlamentet (fullmäktige) är ansvariga inför väljarna, den politiska exekutiven (styrelse och nämnder) är ansvariga inför parlamentet, och förvaltningens tjänstemän och andra serviceutförare är ansvariga inför exekutiven. När kedjan fungerar transformeras valresultatet till de beslut och den verksamhet som väljarna vill ha. Om kedjan bryts på en enda punkt upphör systemet att fungera.

De flesta av de utmaningar som vi har diskuterat i denna rapport handlar om hur leden i ansvarskedjan kan stärkas: Väljarna måste kunna se vem som ansvarar för den förda politiken och vem som inte gör det för att kunna kommunicera sin vilja genom valhandlingen.

Fullmäktiges kontrollfunktioner i förhållande till styrelse och nämnder måste vara kraftfulla och på riktigt. Den politiska exekutivens kontroll över verksamheten får inte försvagas genom att politiska beslut överlämnas till aktörer som inte står under demokratiskt ansvar.

Smörjmedlet för dessa mekanismer stavas transparens och rätts-säkerhet. Informalitet och oreglerade beslutsformer, liksom beslut i organ där medborgare saknar insyn, skapar grus i maskineriet.

Medborgare och politiker tycks vara ense om att representativ demokrati är den bästa och mest effektiva metoden att förverkliga folkviljan. Vi tror att det beror på att de flesta ser att representativ demokrati är den demokratiform som flest deltar i och som därför bäst kan spegla vad hela folket tycker. I valhandlingen manifesteras också det kanske viktigaste demokrativärdet av alla: alla människors lika värde genom principen en medborgare, en röst.

Direkt- och deltagardemokratiska inslag i den lokala demokratin bör därför alltid sträva efter att tillföra kunskap och värden som valdemokratin inte kan producera, till exempel att dra nytta av medborgares engagemang och sakkunskaper för att skapa välunderbyggda beslut. Eller fånga upp opinioner som inte kommit till uttryck i valrörelsen. Men att initiera organisationsreformer och deltagardemokratiska beslutsformer som kan komma i konflikt med den representativa demokratin värden och mekanismer riskerar att skapa problem i den lokala demokratin. Reformen för att stärka den lokala demokratin bör därför främst bygga på att stärka den representativa demokratin – inte att utmana den.

Referenser

- Andersson, H. G. (1973). "Kommunalideologin". I H. G. Andersson, N. Andréén och G. Wallin (red.), *Kommunerna i förvandling*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Bergman, E. (2013). *Interkommunal samverkan – en nödvändig lösning på kommunala utmaningar?* Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Boogers, M. (2014) "Pulling the strings: An analysis of informal local power structures in three dutch cities", *Local government studies*, 40 (3), 339–355.
- Bäck, H. (1998). "Nytt liv i frågan om kommunparlamentarismen". *Kommunal ekonomi och politik*, 2(1) 29–44.
- Bäck, H. (2000). *Kommunpolitikerna i den stora nyordningens tid*. Stockholm: Liber
- Bäck, H. (2005). "Borgmästarens makt". *Kommunal ekonomi och politik*, 9(1).
- Bäck, H. (2006). *Komparativ kommunal konstitutionspolitik. En kunskapsöversikt*. Stockholm: SKL.
- Bäck, H., & Johansson, F. (2000). *Mellan samlingsregering och parlamentarism. Studier i genomförandet av begränsat majoritetssyre i Stockholms stad*. Stockholms universitet: IKE.
- Egner, B., Sweeting, D., & Klok, P.-J. (red.). (2013). *Local Councillors in Europe*. Wiesbaden: Springer.
- Erlingsson, G. Ó. (2008) *Partier i kommunpolitiken – en kunskapsöversikt om partier, makt och legitimitet*. Stockholm: SKL.
- Erlingsson, G. Ó., & Wänström, J. (2015). *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. Lund: Studentlitteratur.

- Esaiasson, P., Gilljam, M., & Karlsson, D. (2013). "Sources of Elite Democratic Satisfaction. How Elected Representatives Evaluate Their Political System". I S. Dahlberg, H. Oscarsson & L. Wängnerud (red.), *Stepping Stones*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Gilljam, M., & Jodal, O. (2006). "Kommunala demokratiseringar - vägen till en mer vital demokrati?" I P. Esaiasson & A. Westholm (red.), *Deltagandets mekanismer*. Malmö: Liber.
- Gilljam, M., Karlsson, D., & Sundell, A. (2010a). *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om demokrati*. Stockholm: SKL Kommentus.
- Gilljam, M., Karlsson, D., & Sundell, A. (2010b). "Representationsprinciper i riksdag och kommuner". I M. Brothén & S. Holmberg (red.), *Folkets representanter*. Göteborgs universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Gilljam, M., & Karlsson, D. (2012). "Tungan på vågen-partier i svenska kommuner." I J. Björkman & B. Fjaestad (red.): *Tungan på vågen. Vågmästare och balanspartier*. Göteborg: Makadam förlag, 2012.
- Gilljam, M., & Karlsson, D. (2014) "Ruling Majority and Opposition: How Parliamentary Position Affects the Attitudes of Political Representatives." *Parliamentary Affairs*. E-publicerad i väntan på tryck.
- Hunter, F. (1953) *Community power structure. A study of decision makers*, Chapel Hill: University of North Caroline Press.
- Johansson, F. (2014). "Trängselskatten och den kommunala demokratin". I A. Bergström & J. Ohlsson (red.), *Brytningstider*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Jungar, A.-C. (2013). *Det reformerade folkinitiativet: erfarenheter 2011-2013*. Stockholm: SKL.
- Karlsson, D. (2003). *En chimär av endräkt. Ideologiska dimensioner i kommunal kulturpolitik*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Karlsson, D. (2006). *Den svenske Borgmästaren. Kommunstyrelsens ordförande i den lokala demokratin*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.

- Karlsson, D. (2007a). Demokratiska stordriftsfördelar? Kommunstorlek och demokrati ur ett politikerperspektiv. I F. Johansson, D. Karlsson, B. Johansson & Y. Norén Bretzer, *Kommunstorlek och demokrati*. Stockholm: SKL.
- Karlsson, D. (2007b). *Europas fullmäktigeledamöter*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Karlsson, D. (2010). "Effektiv demokrati". I F. Johansson (red.), *Kommunalvalet 2006*. Göteborgs universitet: CEFOS.
- Karlsson, D. (2013a). "A Democracy of Scale. Size and Representative Democracy in Swedish Local Government". *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(1), 7-28.
- Karlsson, D. (2013b). "The Hidden Constitutions: How Informal Political Institutions Affect the Representation Style of Local Councils". *Local Government Studies*, 39(5), 681–702.
- Karlsson, D. (2013c). "Who do the local councillors of Europe represent?" I B. Egner m.fl. (red.), *Local Councillors in Europe*. Wiesbaden: Springer.
- Karlsson, D. (2015). "Local Autonomy or National Equality? A Conflict of Values and Interests for Political Leaders". *Regional & Federal Studies*, e-publicerad i väntan på tryck.
- Karlsson, D., & Gilljam, M. (red.). (2014). *Svenska politiker. Om folkevalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santérus.
- Karlsson, D., & Montin, S. (2013). "Solving Municipal Paradoxes: Challenges for Swedish Local Democracy". *Panorma - Insights into Asian and European Affairs*, 2012(2), 125–136.
- Karlsson, D., Rommel, O., & Svensson, J. (2009). *Alternativa politiska organisationer. Om kommuner som avvecklar sina facknämnder och inrättar fullmäktigeberedningar och styrelseutskott*. Stockholm: SKL.
- Karlsson, D., & Skoog, L. (2014). "Partipolitiska konflikter i svenska kommuner". I D. Karlsson & M. Gilljam (red.), *Svenska politiker*. Stockholm: Santérus.
- Karlsson, D. (2012) "Participatory Initiatives and Political Representation: The Case of Local Councillors in Sweden." *Local government studies* 38 (6), 795–815.
- Montin, S., & Granberg, M. (2013) *Moderna kommuner*. Stockholm: Liber.

- Norén Bretzer, Y. (2006) *Tillämpningen av möjligheten att återkalla förtroendevaldas uppdrag*. Göteborgs universitet: CEFOS.
- Sanne, M. (2001). *Att se till helheten. Svenska kommunalpolitiker och det demokratiska uppdraget*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen.
- Skoog, L. (2011). *Alla följer partilinjen – en studie om hur kommunpolitiker tolkar sitt mandat i praktiken*. Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan.
- Skoog, L., & Karlsson, D. (2015). "Politiska konflikter och marknadsisering – utmaningar för politiska ledare?" I N. Aarsæther & K. H. Mikalsen (red.), *Lokalpolitisk ledarskap i Norden*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- SOU (2012:30). *Vital kommunal demokrati*.
- SOU (2015:24). *En kommunallag för framtiden*.
- Verhelst, T., Reynaert, H., & Steyvers, K. (2013). "Political recruitment and career development of local councillors in Europe". In B. Egner m.fl. (red.), *Local Councillors in Europe*. Wiesbaden: Springer.

Det våras för medborgardialoger

Nazem Tahvilzadeh

Innehåll

1	Inledning	510
1.1	Medborgardialoger som demokratipolitik	511
1.2	Demokrati genom deliberativt deltagande.....	512
1.3	Hur har det gått?	514
2	Kan medborgardialoger fördjupa demokratin?	516
2.1	Kritiska perspektiv	517
2.2	Optimistiska utsikter	519
2.3	Kort om fallstudierna	521
3	Göteborg mobiliserar för medborgardialoger	523
3.1	En policy för medborgardialog	523
3.2	Institutionella arrangemang	524
3.3	Deltagande, kommunikation och inflytande?	527
3.4	Kritiska rörelser	529
3.5	Vacklande stöd och olika motiv.....	530
4	Botkyrkadialogen under press.....	533
4.1	Institutionella arrangemang i Alby 2000-2013	534
4.2	Albyberget till salu	535
4.3	Alby är inte till salu: stoppa beslutet.....	537

4.4	Skarp konflikt: auktoritär styrning	539
4.5	Gapet mellan retorik och praktik.....	540
5	Fördjupar medborgardialoger demokratin?	542
5.1	Arrangemang för deliberativt deltagande?.....	543
5.2	Paradoxala motiv	545
5.3	Avslutande diskussion: tre utmaningar.....	546
	Referenser	549

1 Inledning

Det är dålig stämning runt picknickbordet. Två företrädare för ”Pantrarna för upprustning av förorten” kräver svar: Kommer ni att öppna fritidsgården i Biskopsgården, i så fall när? Politikerna har svårt att få en syl i vädret. Runt bordet utanför stadsdelsnämndens lokaler står ett hundratal ungdomar som deltar i samtalet. En ung man ställer sig på bordet och läser upp en dikt.

Pantrarnas aktion år 2011 syftar till att uppmärksamma behovet av en fritidsgård. Initiativtagaren Murat som växt upp i området hade svårt att få studiero på det lokala biblioteket där många unga spenderade sin fritid. Han besökte stadsdelsnämndens sammanträde och undrade varför fritidsgården för unga vuxna som fanns i området stängts. Av ren tur hade Murat hunnit till det öppna förmötet inför nämndsammanträdet där medborgare ges möjlighet att ställa frågor och få svar. Detta är startskottet på en dialog mellan föreningen och stadsdelsnämnden som pågår i ett par år. Samma år arrangerar Pantrarna ett öppet möte och två demonstrationer i anslutning till nämndens sammanträden och samlar vid vart och ett av dessa tillfällen ett hundratal personer till stöd för att öppna fritidsgården. Processen går sakta. Fritidsgården blir en symbolfråga för något större: en frustration över marginalisering och maktlöshet i förorten.

Samtalet runt picknickbordet kantas därför av heta känslor. Pantrarna känner sig förbisedda och politikerna känner sig pressade. För många av ungdomarna runt bordet är det första gången de deltar i en demonstration. Några ur just denna grupp deltar ett par år senare i en demonstration i Folkets hus Hallunda, i Botkyrka kommun. Här pågår ett annat känslofyllt samtal. I samtalets mitt står en kommundirektör, en väktare och Emma, uppväxt i stadsdelen Alby och initiativtagare till kampanjen ”Alby

är inte till salu”. Stämningen är riktigt dålig. Många sympatisörer trängs bakom Emma och brister ut i spontana talkörer: ”En enad förort kan aldrig besegras.” De vill ta del av fullmäktigemötet, de vill lyssna på debatten och visa sitt missnöje med ett troligt beslut att sälja ut 1 300 lägenheter på Albyberget. Kommunledningen har förlagt mötet till Folkets hus där debatten sänds i en intelligande sal i direktsändning. Problemet är att inte alla får plats i biosalen. Demonstranterna kräver att de släpps in i sammanträdeslokalen. Kommunföreträdarna och väktarna tycker inte att det är en bra idé och vet inte riktigt hur situationen ska lösas. Fullmäktige avbryter mötet.

Bakom mötet ligger starka, uppdämda känslor. Å ena sidan är protestkampanjens deltagare frustrerade och utmattade efter att i flera månader ha lagt ner sin fritid på att i kraftig motvind försöka hindra kommunens beslut. Å andra sidan har vi politiker och tjänstepersoner som fått sin trovärdighet ifrågasatt inför hela landet i en intensiv mediedebatt. Botkyrka kommun har länge uppmuntrat ungas deltagande i politiken. I detta fall vill man dock inte ändra sin uppfattning trots att ungdomar mobiliserat sig i en högljudd protestkampanj och kräver dialog.

1.1 Medborgardialoger som demokratipolitik

Situationerna ovan aktualiserar frågan om medborgardialoger och demokratin. En medborgardialog är ett möte mellan medborgare och politiker eller tjänstepersoner med ansvarspositioner i offentliga organisationer. Det handlar om offentligt initierade verksamheter där befolkningen idag allt oftare bjuds in till samtal kring en specifik fråga. Detta rymmer ett brett spann av ”inbjudet deltagande”¹, däribland samråd, referensgrupper, webbpaneler, informationsmöten, cafédialoger, framtidsverkstäder, open space, deltagande-budgetering, rådslag och dialogforum.

De flesta kommuner arbetar med inbjudet deltagande. Motivet är att utveckla demokratin. Alla förväntas vinna på deltagandet: partier, förvaltning och medborgare. Särskilt hävdas att verksamheten ska förbättra den politiska jämlikheten genom att stärka

¹ Cornwall 2004.

marginaliserade grupperns möjligheter att delta. Företag utvecklar mötesformer och programvaror för dialogmöten i fysiska eller virtuella rum. Processledare, facilitatorer och ”demokratiutvecklare” har blivit kompetensnischer. Men hur påverkas demokratin av det inbjudna deltagandet? Vilka motiv har maktavare och hur arrangeras dialogerna? Denna rapport syftar till att undersöka och diskutera frågor om medborgardialoger och fördjupad demokrati.

1.2 Demokrati genom deliberativt deltagande

Som en fond för mötet mellan ungdomarna och maktavarna ovan skymtar ett ideal om ”deltagande och deliberativ demokrati”.² Idealet förespråkades av Demokratiutredningen i slutbetänkandet En uthållig demokrati – Politik för folkstyrelse på 2000-talet (SOU 2000:1). Syftet var att anpassa demokratin till samhällets förändrade villkor. Det ansågs vara hög tid att fundera på hur ett brett stöd för den representativa demokratin kunde bevaras och utvecklas. Analysen präglades av 1990-talets kriser. Utgångspunkten var att nationalstaten utmanades av globaliseringen som minskade handlingsutrymmet. EU-medlemskapet överförde makt till internationell nivå. En mer autonom roll för massmedia och journalistiken rörde om i grytan och den svenska modellen tycktes ha svårt att hantera mer individualiserade svenskar. Partierna tappade på kort tid runt en kvarts miljon medlemmar, förtroendet för politiker sjönk, färre gick och röstade. Den svenska demokratin kunde inte längre grundas på dess förmåga att förse invånare med välfärd.³ De goda tiderna var förbi och demokratin behövde anpassa sig.

Dessa tankar präglade även den forskarledda Maktutredningen (SOU 1990:44) som tillsattes i mitten på 1980-talet.⁴ Utredaren menade att samhällskontraktet behövde formuleras om eftersom det inte längre var möjligt att tro att makten kan överlåtas till ett enda maktcentrum. Istället skulle decentralisering, lokala initiativ

² Demokratipropositionen. 2001/02:80, s. 27-28.

³ Amnå 2006.

⁴ Jfr Dahlstedt 2009, s. 9-22, Nilsson 2005, s. 133-170.

och en utveckling mot ”alltmer självständiga och oberoende medborgare” uppmuntras.⁵

Demokratiutredningen utvecklade denna idé och föreslog en kursändring för svensk demokrati. Medborgarnas moraliska egenskaper, dygder, demokratisinnade värderingar och strävan efter autonomi, självansvar och självförvaltning lyftes fram som demokratis minsta beståndsdelar.⁶ Det nya idealet skulle förverkligas bland annat genom att stärka medborgares möjligheter att påverka politiska processer genom nya inflytandekanaler.

Nya kanaler för medborgares deliberativa deltagande utmanade den etablerade valdemokratin men antogs vara ett sätt att återuppväcka intresset för politiken även för dem utan partibok. I regeringens demokratiproposition från 2002 uttrycktes förväntningen att deltagande mellan valen skulle leda till högre valdeltagande och partiengagemang. Nya former för deltagande skulle också främja politisk jämlikhet bland utsatta grupper, särskilt funktionsnedsatta, utlandsfödda och ungdomar.⁷ Kommunerna ansågs vara en viktig aktör i att uppmuntra medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande genom ”fri diskussion samt samtal mellan jämlikar”.⁸ Här föddes konceptet medborgardialoger.

Medborgardialoger har förespråkats av alla regeringar sedan demokratipropositionen 2002. Paradoxen i dessa ambitioner har varit spänningen mellan å ena sidan nya inflytandekanaler och å andra sidan partiernas och förvaltningens starka roll. Alliansen menade att medborgardialoger skulle ingå som en del av beslutsprocessen på lokal nivå för att öka medborgares insyn och inflytande. De markerade samtidigt att det ”handlar i första hand om metoder för beslutsfattare att lyssna in och fånga upp intressen och åsikter i samhället” och bidra till att förankra fattade beslut.⁹ Gränsen för hur stort inflytande som deltagare i medborgardialoger bör ges i beslutsfattandet är därför oklart.

⁵ SOU 1990:44 s. 403.

⁶ Dahlstedt 2009, s. 110-114.

⁷ Demokratipropositionen. 2001/02:80, s. 27-28, 35-36.

⁸ SOU 2001:48, s. 75.

⁹ Regeringens skrivelse 2013/14:61, s. 29, s 34.

1.3 Hur har det gått?

Kritiken mot idealet om ett deliberativt deltagande genom medborgardialoger har varit att det handlar om symboliska åtgärder.¹⁰ Etablerade institutioner har egentligen inte utmanats. Ett stärkt folkinitiativ gav från 2011 medborgare bättre möjligheter att initiera kommunala folkomröstningar och medborgarförslag i fullmäktige möjliggjordes redan 2002. De förblir dock som bäst rådgivande. Åtgärder har fokuserat att öka tillgängligheten till offentliga lokaler, bilda ungdomsfullmäktige och olika medborgarråd, medborgarpaneler och investeringar i IT-verktyg. Med statsvetarens Erik Amnås ord blev det deliberativa deltagandet en uppfriskande men harmlös idé.¹¹

Det våras dock för medborgardialoger. De allra flesta svenska kommuner arbetar idag mer eller mindre kontinuerligt med inbjudet deltagande.¹² Internationellt sett är svenska kommunpolitiker hängivna valdemokrater och anser att partiet är den mest lämpliga arenan för deltagande.¹³ Samtidigt tycker de att det är *mycket* viktigt med medborgardialog. Främst för att ta reda på vad folk tycker, men också för att förankra politik och öka de egna kunskaperna. Allra mest positiva tenderar politiker vara till dialog som arrangeras när fattade beslut ska utvärderas. Minst positiva är de när beslut ska fattas. De vill helst också föra dialog med egna partiväljare eller ”medborgare som har svårt att göra sin röst hörd”, däremot inte med deltagare i medborgarpaneler eller i enfråge- eller aktionsgrupper.¹⁴

Medborgardialoger förefaller alltså ha ett stort stöd i kommunerna, men av olika anledningar. Likväl har idén om att medborgardialoger fördjupar den lokala demokratin spridits och blivit framstående i samtida kommunpolitik. Detta arbete är till viss del resultatet av Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) projekt för medborgardialog som initierades 2006. När demokrati-politiska frågor flyttats runt mellan olika partier, ministrar och departement har SKL:s demokratienshet stått för kontinuiteten.

¹⁰ Montin 2007.

¹¹ Amnås 2006, s. 603.

¹² Regeringens Skrivelse 2013/14:61, s. 108.

¹³ Karlsson och Gilljam 2014, s. 79.

¹⁴ Gilljam, Karlsson och Sundell 2010, s. 38 ff.

Arbetet fokuserar på kunskapsspridning och nätverksbyggande. SKL:s syn är att medborgardialog handlar om samtal- och delaktighetsprocesser som är tydligt inlemmade i kommunerna styrsystem.¹⁵ Målet med arbetet är att inspirera kommuner och landsting att utveckla medborgardialoger. Det är dock fortfarande oklart hur inlemmade dialoger är i kommuners styrprocesser och hur stort inflytande som skapas för medborgare.

Idén att inbjudet deliberativ deltagande kan stärka representativ demokrati är inget specifikt för Sverige. Liknande styrmodeller rekommenderas av Världsbanken, FN, EU och implementeras i städer över hela världen. Denna deltagandevurm är paradoxal i tider då demokratin samtidigt befinner sig under stark press. Förändrade förutsättningar för nationalstaten begränsar demokratins spelfält och den globala ojämlikheten mellan fattiga och rika ökar. Demokratierna blir mer toppstyrda och viktiga uppdrag och makt samlas till allt snävare krets av politiker och experter.

Vi måste därför nyfiket granska experiment för demokratiutveckling i tider då demokratin är under press. Medborgardialog är därför ämnet för denna rapport som kommer att belysa *hur* kommuner praktiserar dessa initiativ och *vilka motiv* som ligger bakom dem. Det empiriska materialet består av Göteborgs Stads och Botkyrka kommuns politik för medborgardialoger. Syftet är att lyfta en diskussion om och i så fall när inbjudet deltagande fördjupar den lokala demokratin.

¹⁵ Intervju SKL 2015-02-17.

2 Kan medborgardialoger fördjupa demokratin?

Svaret på denna fråga är ja, men inte under vilka omständigheter som helst. Kritiken till inbjudet deltagande för bland annat fram att den statliga och kommunala politiken för deliberativt deltagande hamnar långt ifrån dess ideal och värden.

Deliberativa och deltagandedemokratiska idéer är i grunden jämlikhetsprojekt.¹⁶ De ideologiska rötterna till medborgardialoger återfinns dels i sociala rörelsers krav på *deltagande demokrati* under 1960-talet, dels i akademiska teorier om *deliberativ demokrati* från 1980-talet. Deltagardemokrater ser folkets deltagande i politiken som ett medel att motverka elitistiska tendenser och icke-legitim maktkoncentration. Som slagord i västerländska länder aktualiserade ”deltagandedemokratin” frågor om miljö, det urbana livet, krig, kvinnors och minoriteters rättigheter med mera.¹⁷ Deltagandet i sig antas kunna möjliggöra individers förmåga att agera som politiska varelser och i förlängning bidra till framväxten av det goda deltagande samhället.¹⁸

Den deliberativa demokratiidén är inget politiskt slagord utan ett akademiskt projekt med rötter i filosofen Jürgen Habermas tänkande kring etik, kunskap och kommunikation.¹⁹ Enligt somliga är deliberativ demokrati en revolutionär idé om politiskt deltagande. Det är i alla fall ett mycket hett teoretiskt samtalsämne i akademien.²⁰ Genom begreppet ”kommunikativt handlande” vill Habermas försvara och påvisa att förnuft och rationalitet är

¹⁶ Young 2000.

¹⁷ Rosanvallon, 2011, s. 205.

¹⁸ Pateman 2012, s. 10.

¹⁹ Habermas 1996a.

²⁰ Fung 2004, Pateman 2012.

nödvändiga beståndsdelar i en demokratisk samhällsutveckling. Kunskap och sanning existerar, men är inte reserverade för en samhällselit att definiera. Rationalitet skapas genom *kommunikativ handling* eller samtal mellan resonerande fria människor i öppna, jämlika och icke-tvingande situationer. Människor kan överkomma egoistiska motiv om de ingår i en kommunikation som bidrar till ömsesidig förståelse. Habermas tänkande kring kommunikativt handlande och den offentliga sfären banade väg för teorier om hur demokratier kan grunda sin legitimitet på förnuft utan att reducera fakta till makthavares utsagor eller löst tyckande.²¹

Det är viktigt att påpeka att det finns olika deliberativa ideal och att dessa skiljer sig från det vardagliga begreppet ”samtal”.²² En snäv tolkning är att det rör sig om ett rationellt resonerande på jämlika villkor för att uppnå konsensus kring det gemensamma bästa. Ett annat ideal utvidgar deliberation till deltagares berättande och känslomässiga resonerande i syfte att berättiga vissa handlingsalternativ före andra. Ytterligare ett ideal ser deliberation som förhandlingar som utgår från individers egenintresse och beredskap att åstadkomma överenskommelser genom beslut som ömsesidigt uppfattas som skäliga och rättvisa.²³

2.1 Kritiska perspektiv

Präglas då det inbjudna deltagandet av samma radikaldemokratiska övertygelser? Kritiken mot den förda deltagandepolitiken är att den stärker maktelitens dominans över och manipulation av medborgarna. På så sätt anses den bidra till att förvränga deltagarnas världsbilder och neutralisera politiskt motstånd – allt i syfte att konservera ojämlikheter.

Övergripande studier om deltagandepolitikens motiv och praktiker är sällsynta. Följer vi historikern Pierre Rosanvillons breda penisar fyller den statliga ”demokratiska aktivismen” främst en legitimitetsskapande funktion. Eliten uppfattar att det existerar

²¹ Habermas 1996b.

²² Mansbridge m.fl. 2010.

²³ *ibid.*

en skadlig distans till väljarna.²⁴ Genom att uppmuntra öppenhet, tillgänglighet och utbyte av åsikter och perspektiv skapas i bästa fall en närhet och en ömsesidig förståelse av problem och lösningar som ger styret legitimitet. Det kan också handla om att täcka informationsglapp samt att förbättra institutionellt lärande och kunskapsbyggande.

Vad som händer när olika initiativ till inbjudet deltagande rullas ut kan dock variera. Fallstudier är tämligen kritiska till de offentliga organisationernas motiv, som syftar till stärkt legitimitet men utan att lyckas skapa en meningsfull och tydlig roll för deltagandet inom ramen för etablerade beslutsstrukturer. Det triviala deltagande som skapas kan därför bli direkt skadlig för demokratins legitimitet eftersom deltagarna kan bli besvikna och desillusionerade. Dessutom medför inbjudet deltagande sällan en jämlik samhällsutveckling genom beslut som till exempel omfördelar materiella och symboliska resurser till marginaliserade grupper. Effekten tycks istället bli den omvända.²⁵

Deltagandesatsningarna konstateras ofta vara dysfunktionella när det gäller att åstadkomma reell och ömsesidig samverkan. Forskaren Jonathan Davis pekar exempelvis på att det inbjudna deltagandet har märkbara begränsningar och att processer ofta kollapsar eftersom det uppstår konflikter mellan medborgare och myndigheter om agendan. Retoriskt utlovas samverkan men i praktiken uppträder mönster av kontroll och misstro.²⁶ Individer som saknar resurser att tillgodogöra sig information och kommunicera på förvaltningens eller på resursstarka gruppers villkor osynliggörs.²⁷ Retoriken om samverkan och konsensus påstås också dölja de många tvångsmekanismer som disciplinerar oliktankande deltagare inom ramen för etablerade politiska handlingsvägar.²⁸ Administrativ dominans, juridisk kontroll, domstolsmakt och i sista hand säkerhets- och våldsmONOPOLET är instrument som makthavare

²⁴ Rosanvallon 2011, s. 207-210, hand exempel är främst från Frankrike och U.S.A., jfr Karlsson 2013.

²⁵ Se Fung 2015 för en genomgång av olika initiativ och en diskussion kring värden som rättvisa, legitimitet och effektivitet.

²⁶ Davis, 2011, s. 31-54, 75, Velásquez 2005.

²⁷ Listerborn 2007.

²⁸ Dahlstedt 2009.

alltjämt använder sig av för att exkludera, neutralisera eller disciplinera kritiska aktivister.²⁹

I ljuset av denna kritik kan syftet bakom inbjudet deltagande ses som en krisreaktion när makthavare upplever bristande legitimitet i samhället. När auktoritet och förankring upplevs som försvagade tenderar organisationer att kompensera detta med inbjudet deltagande. Finns det då något fog för att anta att det finns en relation mellan inbjudet deltagande och fördjupad demokrati?

2.2 Optimistiska utsikter

Ser vi till de få framgångsrika deltagandemodeller i den lokala demokratin som beforskats är svaret att det kan finnas en relation. Två omständigheter framstår som avgörande: Den etablerade maktelitens *motiv* samt de *institutionella arrangemangen* som förverkligar deltagandet. Att ensidigt sträva efter bättre effektivitet eller legitimitet, utan att ta hänsyn till deltagandets jämlikhetsdimension, bidrar sällan till en djupare demokrati.³⁰ Goda intentioner faller dessutom oftast till marken utan organisatorisk kapacitet. Principer, regler, rutiner och resurser skapar kapacitet för jämlikt och effektivt deltagande. I litteraturen finns en uppsjö perspektiv på vilka principer och värden som bör genomsyra inramningen av dessa arrangemang.³¹

Utgår vi från Archon Fung och Erik Olin Wrights studie *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* får vi tillträde till en internationellt uppmärksammas och empiriskt grundad tankeram. Fung och Olin Wright menar att framgångsrikt deltagande kan förverkligas genom tydliga jämlikhetsmotiv och adekvata institutionella arrangemang. Deltagandebudgetering i den brasilianska staden Porto Alegre är ett konkret exempel.³² Framgången bestod i att man

²⁹ Davies 2011, Purcell 2009.

³⁰ Fung 2006, 2015, s. 7-8.

³¹ Se t.ex. Young 2000, Fung 2006.

³² Fler exempel som tas upp i studien är *Kvartersråd i Chicago* som fördelat inflytande över polisens arbete och stadens skolor till utsatta invånare, planering av *bevarandet av livsmiljöer* enligt USA:s lag om hotade arter (Endangered Species Act) som ger berörda intressenter möjlighet att tillgodose mänsklig utveckling och skydd av hotade arter, *Byrådsreformer* i

lyckades involvera människor som med egna förmågor deltog i att lösa komplexa frågor i den egna vardagen. Insatserna bidrog också till en bättre vardag och en positiv samhällsutveckling för de mindre bemedlade invånarna. De exempel som studien tar upp rymmer många variationer och särdrag, men de principiella aspekterna samlas i modellen ”Empowered Participatory Governance” (EPG).

Modellen för fram principer och designaspekter för deltagandets institutionella arrangemang. Det inbjudna deltagandet bör ha en *praktisk orientering* med konkret bäring på och utfall i deltagarnas vardag. Processerna ska *inte domineras av experter* utan av dem som berörs av besluten. Kommunikation och beslut bör ske genom *deliberativ problemlösning*: individer ska drivas av ett egenintresse men vara beredda att resonera, förhandla och lyssna på andras argument. *Makt att fatta beslut bör delegeras till processerna*, men inte utan *handledning och koordinering*.

Fung och Olin Wrights EPG-modell går inte fri från kritik och kommer också med ett förbehåll.³³ Institutionella arrangemang kan möjliggöra ett jämlikt deltagande men inte garantera det. Krafter i organisation och omgivning kan begränsa dess förverkligande, till exempel genom att manipulera det till ett elitprojekt som späder på ojämlikheter. Spända konflikter kan radera deltagandeprocesser. Därför är det inte alltid lämpligt med inbjudet deltagande. Som bäst fungerar det förmodligen när en fråga blir för komplex eller när partier saknar tydliga eller skilda uppfattningar. Det kan också vara relevant när medborgare har tydligt avvikande åsikter i relation till makthavare.³⁴

EPG-modellen bygger också på det grundläggande villkoret att det upprättas en ”ungefärlig jämlikhet” mellan olika resursstarka grupper i syfte att åstadkomma så lika villkor som möjligt för deliberativ problemlösning.³⁵ Ungefärlig jämlikhet kan delvis skapas genom att institutionalisera vissa ”motviker” till dominanta

Västbengalen och Kerala, Indien som genom direkta och representativa demokratiska kanaler för ner betydande makt till enskilda byar. Fagotto och Fung (2006) menar också att ”Minneapolis Neighborhood Revitalization Program” som laborerat med olika kvartersråd med ekonomisk beslutsinflytande i över 20 års tid haft liknande framgångar.

³³ I volymen (2003) redogörs för ett kritiskt reflekterande samtal med andra framstående demokratiforskare kring EPG-modellen.

³⁴ Fung 2006.

³⁵ Fung & Wright 2003, s. 266-267.

gruppers inflytande så som regler, procedurer, uppsökande aktiviteter, utbildning och stöd. Det är här som motiven bakom det inbjudna deltagandet och utformningen av de institutionella arrangemangen måste harmoniera. En risk med deltagandet är att möten och processer ofta utgår från politikernas och förvaltningens normer, värderingar och intressen. Ett deltagande som syftar till att förverkliga medborgares egna projekt måste därför genomföras på deltagarnas villkor.

Politisk jämlikhet bygger på att stärka marginaliserade gruppers möjligheter att delta i komplexa processer för att åstadkomma en omfördelning av värden och resurser till gruppens fördel. Frågan är om det är möjligt med ett deliberativt deltagande som fördjupar demokratin utan ett tydligt politiskt ledarskap som prioriterar jämlikhetsvärden. Ett sådant värde är att inkludera uteslutna och missgynnade individer som står långt ifrån etablerade former för politiskt deltagande. Ett annat är att deltagandeprocesserna inte ska bidra till en ojämlig samhällsutveckling och politiska åtgärder som berövar utsatta grupper symboliska och materiella resurser. Dessa värden förverkligas troligen inte utan ledarskap och institutionella arrangemang som tillmäter deltagandeprocesserna en tydlig och icke-trivial roll i etablerade besluts-system.

Fischer menar att det krävs mobilisering av politiskt och socialt stöd för det inbjudna deltagandet.³⁶ Det var just detta som hände i budgetprocesserna i Porto Alegre. Politiker och tjänstepersoner kunde upprätthålla jämlikhetsmotiv under lång tid tack vare hängivenhet från både politisk elit och civilsamhälle. Gemensamt stod man upp för deltagandets ”hantverk” trots motstånd från starka krafter.³⁷

2.3 Kort om fallstudierna

Det empiriska materialet beskriver politik för medborgardialoger i Göteborgs stad och Botkyrka kommun. Båda kommunerna arbetar med medborgardialoger men är fundamentalt olika sett till storlek

³⁶ Fischer 2006.

³⁷ Abers 2003.

och geografi. Göteborg är en svensk storstad med en halv miljon invånare, Botkyrka är en förortskommun i Stockholmsregionen och bostadsort för cirka 90 000 invånare. Båda är dock etniskt och socialt segregerade samhällen. De styrs av en rödgrön koalition. Socialdemokraterna har regerat under ett helt sekel, men har med tiden blivit beroende av stödpartier som Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Feministiskt initiativ.

Göteborgsberättelsen belyser hur begreppet ”dialog” blir en central policy, föremål för institutionella arrangemang och varierande politiska motiv. Botkyrkaberättelsen fokuserar på hur motiv och arrangemang för medborgardialoger står sig när de sätts ”under press” i en konflikt mellan kommunen och proteströrelsen Alby är inte till salu. Jämförelsen syftar till att finna gemensamma och kontrasterande drag hos den politik som handlar om medborgardialoger. Även om processerna är specifika för varje kontext går det att dra slutsatser och utifrån detta diskutera möjligheter och hinder för medborgardialoger som demokratifördjupande politik.

3 Göteborg mobiliserar för medborgardialoger

Göteborgs Stad växer med cirka 10 000 invånare per år. I skuggan av de höghus som tornar upp sig i megaprojektet ”Älvstaden” ligger Biskopsgården. Redan till 2020 ska tillbyggnader berika staden med 30 000 boende och ännu fler arbetsplatser. Samtidigt ökar marginaliseringen, segregationen och skillnaderna i livsvillkor. Konsekvenser kan märkas i form av skottlossningar och mord i bland annat Biskopsgården. Det är i ljuset av denna kontrast som frågan om demokratiutveckling och medborgardialog blir central i staden.

3.1 En policy för medborgardialog

Medborgardialog³⁸ blir en central policy i staden när Anneli Hulthén (S) 2008 tar över ordförandeklubban från stadens ”starke man” Göran Johansson (S). Visionen är att Göteborg ska bli ”en stad för alla” och medborgardialogen är ett sätt att förverkliga detta.³⁹ I en organisation med ungefär 50 000 anställda, 9 centrala facknämnder, 10 stadsdelsnämnder, runt 40 förvaltningar och 61 kommunala bolag finns ett otal exempel på medborgardialoger. Den övergripande strategin handlar om att stärka göteborgarnas möjligheter till ”demokratiskt inflytande” genom brukarråd, anhörig-

³⁸ Detta avsnitt bygger på kvalitativt material insamlade genom intervjuer och deltagande observation 2011-2012. Detta arbete finansierades av forskningsrådet Formas (2010-357). Materialet har kompletterats med ytterligare dokumentinsamling och textanalys. Avsnittet grundar sig på Tahvilzadeh (2015a, 2015b och 2013).

³⁹ Budget 2013. I Göteborg har Budgeten en särställning som övergripande viljeinriktning för majoritetskoalitionen (S, V, MP från 2010 och med Feministiskt Initiativ från 2014).

råd, medborgarpaneler, utvärderingar, enkäter och dialog med det civila samhällets organisationer.⁴⁰ I budgeten 2015 beskrivs dialogen som ett verktyg för att hantera spänningar i samband med stadens omvandling:

I takt med att Göteborg växer ställs allt högre krav på en systematisk och långsiktig dialog med invånarna. En invånardialog ska vara en självklar del av processen. Den kräver också andra arenor, både fysiska och digitala för att hantera nya frågor som uppstår i en långsiktig planering.⁴¹

Dialoginitiativ har pågått sedan 1970-talet men under 2000-talet ökar ambitionerna och experimenten blir fler. 2009 års översiktsplan deklarerade att ”människors olika behov ska uppmärksammas genom utökad dialog i planeringsprocessen”.⁴² I början av 2000-talet gjordes olika satsningar på att stärka barns, ungas och andra marginaliserades röster i stadsplaneringen. 2011 präntas medborgardialoger in i det nya reglemente som upprättades för de 10 stadsdelar som ersatte de tidigare 21. Syftet med sammanslagningen var att samordna och skapa likvärdig service. Samtidigt befarade man att avståndet mellan politiker och medborgare skulle öka som en konsekvens av de större politiska enheterna. Stadsdelsnämnderna skulle därför aktivt arbeta för deltagande, engagemang och ”gemensamt ansvarstagande” i syfte att främja en utveckling mot ett mer ”demokratiskt och hållbart Göteborgssamhälle”.⁴³

3.2 Institutionella arrangemang

Men vad räknas som en medborgardialog? Kommunfullmäktige (KF) gav 2010 stadsledningskontoret i uppdrag att ge förslag på hur det demokratiska uppdraget att öka medborgarnas möjligheter till inflytande kunde fördjupas. I förslaget som antogs av KF i april 2014 definieras medborgardialog som ett ”komplement till den ordinarie dialog som sker med medborgarna” och syftar till att öka ”demokratin och effektiviteten.”⁴⁴ Detta avser olika former av

⁴⁰ Budget 2013, s. 13.

⁴¹ Budget 2015, s. 7.

⁴² Göteborg, 2009.

⁴³ SDN-Reglemente, 2011.

⁴⁴ Göteborg 2014a, s. 4.

fysiska eller virtuella möten mellan stadens företrädare och invånare. Här görs en distinktion mellan *medborgar-* och *brukar-*dialoger, där det förra anges vara ”en del av den politiska styrningen där strukturerad dialog används som ett tydligt inslag inför beslut i kommunen”. Brukardialog definieras som inflytande kring serviceleverans och skiljs från ”den politiska processen” eftersom det rör dialog mellan ”brukare och tjänstemän”.⁴⁵

Bortom denna definition är det svårt att ringa in verksamheten då olika aktörer gör olika tolkningar. Det finns inga studier genomförda över hur många dialoger som arrangeras per år och vilka frågor som är vanligast att behandla. Stadsledningskontoret, Stadsbyggnadskontoret och Social resursförvaltning har i var sin kartläggning försökt att inventera och värdera dialogerna.⁴⁶ De kommer fram till liknande slutsatser. Dialoger genomförs i vitt skilda frågor och med olika metoder. Det är också svårt att skilja på medborgar- och brukardialog eftersom den distinktionen inte görs i praktiken.

Det finns olika sätt att arrangera dialoger. Vi kan skilja mellan *spontana* och *reguljära* möten. *Spontana* möten kan uppstå på initiativ av enskilda med anledning av exempelvis behov av att sprida eller inhämta information kring en pågående process. Dialogen är då en ”punktinsats” eller ett ”projekt”⁴⁷ och kan initieras för att förankra och värdera förslag, samla in kunskaper och kartlägga preferenser eller i syfte att reagera på protester eller kriser. Dialogen sker inom ett avgränsat tidsspänn och har en början och ett slut. Plan och bygglagsstadgade samråd är exempel på vad som kan utgöra vanliga spontana dialogmöten. Dialog anses äga rum när planer visualiseras genom kartor, foton och modeller i kommunens lokaler eller på andra platser. Dialog kan också innebära ett informationsmöte när planerare berättar om olika interventioner för en öppen inbjuden publik. ”Trygghetsvandringar” är också dialoger: promenader tillsammans med personer som befinner sig på hemmaplan på platsen ifråga i syfte att ge planerare kunskap och insikter om hur denna plats kan upplevas.⁴⁸ Stadsarkitekten menar att han fört dialog med

⁴⁵ Göteborg 2014a, s. 1-8.

⁴⁶ Ibid, Göteborg 2014b, Hansson & Hellberg 2011.

⁴⁷ Göteborg 2014b, s. 12.

⁴⁸ Andersson Ek 2009.

göteborgarna genom att hålla föredrag i olika sammanhang om visionen för Göteborg.⁴⁹

Ett annat sätt att definiera dialog inkluderar punktinsatser för kunskapsinhämtning genom intervjuer eller enkätundersökningar. Dialog kan också ske i form av utbildningsinsatser riktade till olika målgrupper i behov av information kring exempelvis demokrati-frågor. Ibland anses debatter på konferenser vara dialog. I andra fall kan det röra sig om att hantera och lösa komplexa problem och/eller konflikter mellan grupper. Dialog kan också handla om att svara på medborgares frågor.

Vissa spontana dialoger blir mer synliga och omtalade. De arrangeras av större projektorganisationer och marknadsförs intensivt. Dessa kan kallas för *eventdialoger*. Ett exempel är bolaget Göteborg & CO som ansvarar för att samla in förslag från allmänheten genom vad som beskrivs som en ”öppen dialog med Göteborgarna” för att utveckla idéer inför stadens 400-årsjubileum 2021.⁵⁰ Ett annat är dialogprocessen inför omvandlingen av varvsområdet Lindholmen på Södra Älvstranden. 2004 bjöds medborgare in att komma med förslag genom en permanent utställningshall, nära 200 programpunkter på stadsmuséet och en webbsida. Utställning och program besöktes under ett par år av 90 000 personer. Cirka 1 000 förslag lämnades in och ett par hundra inlägg gjordes på webbsidan. Bolaget Älvstranden AB utveckling, som ansvarade för dialogen, bildade sex medborgargrupper som fick till uppdrag att utifrån inlämnade synpunkter formulera genomförbara idéer.⁵¹ En eventdialog gjordes även för att ta fram en vision för utvecklingen av grannområdet Älvstaden. I denna dialog noterade kommunen cirka 2 700 deltagare. En av dessa var jag själv som likt många andra deltog genom att sätta klisterlappar för att markera vilka platser jag tyckte om i staden. Här arrangerades också djupare samtal med cirka 200 individer.⁵²

Reguljära möten är till skillnad från punktinsatserna återkommande och sker i olika råd där kommunen regelbundet möter representanter för olika organisationer eller enskilda individer. Ibland arvoderas deltagarna. Det kan röra sig om unga, äldre och

⁴⁹ Intervju stadsarkitekt.

⁵⁰ Göteborg & CO 2012.

⁵¹ Åström och Granberg 2009.

⁵² Åström och Brorström 2010.

funktionshindrande och föreningsrepresentanter. Hit kan också räknas öppna förmöten till nämndsammanträden. Dessa möten eller referensgrupper institutionaliserar en kontinuerlig dialog och organiseras av olika förvaltningar.

3.3 Deltagande, kommunikation och inflytande?

Medborgardialog är alltså en fragmenterad och svåravgränsad verksamhet. Staden har skapat en organisatorisk kapacitet för arbetet. Varje stadsdel har en "utvecklingsledare" för att arbeta med bland annat medborgardialoger och stadsutveckling. Expert-enheten "S2020" (Socialt hållbart Göteborg 2020) har i uppdrag att stödja dialogprocesser med kunskap och samordning.⁵³

Stadens inventeringar identifierar att det generellt saknas kontinuitet och systematik i arbetet. Det saknas också resurser i form av kompetens, tid och pengar. Dessutom råder det inte sällan olika uppfattningar om vem som ansvarar för verksamheten. Det finns goda exempel men generellt anses det vara låg kvalitet på dialogmötena vad avser hur deltagare bjuds in, vilka som deltar och hur kommunikationen sker. En tendens upplevs vara att det råder en otydlig relation till beslutsfattandet och att dialogens resultat sällan återkopplas till deltagarna.

Ingen undersökning har gjorts om vilka göteborgare som det förs dialog med och hur representativiteten ser ut. Det förs inget protokoll över antalet spontana dialoger och vilka som deltar i dessa. Tjänstepersoner och politiker erfar själva att det huvudsakligen är vita, äldre, välutbildade män som deltar och att det överlag är svårt att locka deltagare till dialoger. Ibland står möteslokaler tomma trots att information om möten spridits via tidningar, anslagstavlor och kommunens webbsida. En aktuell fråga är därför hur man kan nå medborgare och väcka deras intresse för att delta i dialog.

Dialogerna tenderar också att ledas av tjänstepersoner. I intervjuer med tjänstepersoner som arbetar med att arrangera och leda dialogprocesser framgår att det råder osäkerhet om vilka som

⁵³ Göteborg 2014b.

ska ansvara för processen.⁵⁴ Politiker hänvisar till tjänstepersoner, som hänvisar tillbaka till politiker. Politiker leder sällan och deltar inte särskilt ofta i vare sig spontana eller reguljära dialoger. Enligt stadens definition verkar alltså brukardialoger vara den vanligaste dialogformen.⁵⁵ Det är tydligt att processerna domineras av den agenda som staden på förhand upprättat. I reguljära dialoger kan det ske en ömsesidig påverkan över agendan och vilka frågor som ska diskuteras. Detsamma gäller i dialoger som initieras av medborgarna själva.

Kommunikation i stadens dialogmöten verkar mest handla om ensidigt informerande och inte deliberativ problemlösning. Samtalets kvalitet i dialogen kring Södra Älvstranden har liknats vid kommunikationen mellan ett barn (medborgare) som frågar föräldern (planerare och politiker) om godis, varpå föräldern i sin tur hänvisar till bristande resurser.⁵⁶ När stadsledningskontoret kartlade 72 dialoger var slutsatsen att kvaliteten på dialogerna ofta var bristfällig. Ett 20-tal olika mötesformer- och verktyg förekom men hälften av dialogerna var i själva verket en fråga om envägskommunikation.

Det finns svårigheter med att skapa ”en kontinuerlig och bred återkoppling av vad dialogen har fått fram och hur resultatet blev”.⁵⁷ Även om det är praktiskt inriktade frågor som tas upp är det svårt att säga om dialogerna haft betydelse för deltagarnas vardag i slutändan. När beslutsmakt delegeras till deltagarna rör det sig huvudsakligen om små och avgränsade frågor. Placeringen av en parkbänk eller utformningen av en lekplats. Det kan också röra sig om abstrakta frågor som formulerandet av ett visionsdokument. Huruvida visioner sedan konkretiseras är oklart.

Dialogernas tydligaste resultat förefaller vara de rapporter och protokoll som sammanfattar samtalen. Resultat är oftast någon form av viljeinriktning(ar) som översätts i flera led, från spretiga samtal och diskussioner, där åsikter och känslor redigerats, till ”ordnade” återberättelser. Dessa ger i regel en optimistisk och bejakande bild av genomförda dialoger.

⁵⁴ Fridén 2013.

⁵⁵ Göteborg 2014b, s. 24.

⁵⁶ Åström och Granberg 2009, s. 174.

⁵⁷ Göteborg, 2014a, s. 9.

Dialogens resultat förs också vidare genom närvarande politiker och tjänstepersoner i organisationen och förmedlas i olika processer och informella samtal. Ofta får tjänstepersoner rollen som medlare mellan deltagarna och politikerna, och blir indirekt ”företrädare” för ”det folk tycker”. Inte sällan leds processen av externt anlidade konsulter som skapar ytterligare en kedja av ”medlare” mellan politiker och medborgare.

De säkerligen hundratals dialoger som arrangerats under det senaste decenniet har inte haft någon märkbar positiv inverkan på medborgarnas tillfredsställelse med service, med demokratin i kommunen generellt eller med möjligheterna att påverka politiska beslut i den egna stadsdelen. Opinionsundersökningar indikerar snarare en försämrad tillfredsställelse sedan 2011.⁵⁸

3.4 Kritiska rörelser

Att kommunföreträdarna i Göteborg upplever att medborgare inte är intresserade av att delta i dialoger är dock inte liktydigt med ett generellt ointresse för att delta i politiska processer. Ett annat sätt att förstå dialogerna som möjligheter till inflytande för medborgarna är att se hur stadens olika medborgarrörelser förhåller sig till dem. Vi kan till exempel se på bildandet av partiet *Vägvalet* som engagerade sig emot trängselskatterna och som mobiliserade för en folkomröstning i frågan. Detta parti uttryckte den hårdaste kritiken mot medborgardialoger i fullmäktigedebatten som föregick omröstningen om ny policy.⁵⁹ Vägvalets ordförande skriver att partiet ”startades på grund av en dålig medborgardialog.”⁶⁰ Partiets krav har effektivt exkluderats från agendan trots att en folkomröstning i valet 2014 utföll till stöd för ett nej till trängselskatt med ungefär 57 procent av rösterna.

Pantrarnas olika aktioner visar att reguljära och spontana dialoger kan öppna upp för inflytande, men att det krävs en hel del envishet och andra former av aktioner för att få sitta i förhandlingar med politiker. I kampen för fritidsgården sökte Pantrarna dialog, men övervägde inte i bara det inbjudna deltag-

⁵⁸ Karlsson (2014).

⁵⁹ Fullmäktigedebatt i Göteborgs stad, 24 april 2014. Göteborg 2014a.

⁶⁰ Papaioannou 2014.

andet som en möjlighet. Aktivisterna ordnade demonstrationer, egna dialoger dit politiker bjöds in och drev opinion i medier. Det var tack vare Pantrarnas kampanj och fredliga stökigheter på öppna förmöten som nämnden initierade en spontan dialoggrupp där frågan sedan kom att diskuteras i två år.⁶¹

Initiativet *Staden vi vill ha* vänder på perspektivet och bjuder in göteborgarna till dialog i egen regi 2014: "Göteborgs medborgarstämma".⁶² Syftet är att samla nätverk och engagerade från hela staden för att ge medborgarnas bild på vilken stad de vill ha i framtiden. Nio förslag har överlämnats till Göteborgs politiska ledning varav det första var att införa "medborgarbudget". Miljöpartiet är det enda partiet som ställer sig positiva och vill driva frågan.⁶³

3.5 Vacklande stöd och olika motiv

I Göteborg är det framförallt Miljöpartiet som har drivit frågan om medborgardialoger. De andra partiernas stöd har varit mer vacklande. Stadsledningskontorets förslag till principer och arbetssätt för medborgardialoger röstades igenom först efter bordläggningar och ett återremitterande.⁶⁴ Kommunstyrelsen efterlyste information om de ekonomiska konsekvenserna. Utredarens kalkyl visade intressant nog inga större omkostnader. 1,8 miljoner för utbildningar, 600 000 i investering och 750 000 kronor för årlig drift av E-demokratilösningar.

Utredaren på stadsledningskontoret identifierade de utmaningar kring dialogers arrangemang som nämnts ovan. Som utredaren mycket riktigt konstaterade kunde medborgare möta vitt skilda sätt att föra dialog på runt om i staden. Lösningen föreslogs vara att upprätta någon form av gemensam kultur för dialog genom att stadga sju "Göteborgsprinciper". Principerna lyfter bland annat fram jämlikhetsaspekten så till vida att barn och ungas röster ska

⁶¹ Allelin 2013, Filmerna "Behandla oss inte som djur" från 2012 och "Jag är fan en Panter" från 2014 beskriver Pantrarnas kamp för en fritidsgård.

⁶² Staden vi vill ha Webbsida.

⁶³ Staden vi vill ha 2014.

⁶⁴ Göteborg 2014a.

beaktas. Dialogerna ska ha en praktisk orientering och resultaten ska tydliggöras i beslutsprocessen och återkopplas till deltagarna.⁶⁵

I intervjuer med ledande politiker och tjänstepersoner 2011-2012 visade det sig dock finnas ett vacklande stöd för hela idén om medborgardialoger. Splittringen inom Socialdemokraterna är särskilt påtaglig. Kritikerna intar en valdemokratisk ståndpunkt och en statscentrerad inställning till partiets roll i den representativa demokratin. Dialogen med medborgare bör ske i och genom partiföreningarna. Beslut kan inte delegeras till dialoger eftersom "direkt demokrati" argumenteras stå emot valdemokrati. Den positivt inställda gruppen förespråkar en icke-statscentrerad demokratimodell med idégrund i rörelsesocialismen som betonar det civila samhället och dess sociala rörelser som motvikt till statens auktoritära tendenser. Paradoxalt åberopar denna falang tillsammans med de tjänstepersoner och andra politiker som förfäktar medborgardialoger vitt skilda skäl till varför dialog är nödvändigt. Det finns fyra olika motiv:

Demokrati: Dialogen anses fördjupa demokratin genom att stärka medborgarnas inflytande, deltagande och delaktighet i politiken. Detta antas leda till olika positiva effekter: stärkande av tillit, bättre folkhälsa, hållbar utveckling samt demokratiska värderingar.

Effektivitet: Kommunorganisationen upplevs vara i behov av en utveckling av rollen som serviceproducent i välfärdssektorn och planerare av stadens platser. Det behövs bättre kunskap om medborgarnas behov och perspektiv som kunder, brukare eller klienter, särskilt i konkurrensutsatta verksamheter. Dialogen syftar till att kartlägga information om hur organisationen kan effektivisera sin tjänsteproduktion.

Legitimitet: Anställda och politiker förväntar sig att medborgardialoger stärker medborgarnas förtroende för organisationen. Det upplevs som att kommunen har den svåra uppgiften att skapa nöjda medborgare, särskilt mot bakgrund av mutskandalerna i kommunen. Dialogerna visar att kommunen är öppen och uppmuntrar till deltagande och insyn, information och debatt.

Ansvarstagande i samband med nedskärningar: Medborgardialoger upplevs också behövas för att lösa de konflikter som

⁶⁵ Ibid.

skapas av ett förväntat ”demografiskt dilemma” som i sin tur leder till ett ”finanseringsgap”:

Det demografiska dilemmat innebär att de 40-talister som går i pension ersätts på arbetsmarknaden av årskullar med betydligt färre individer. Samtidigt bedöms ett ökande antal äldre under de närmaste åren bli i behov av vård och omsorg. Utifrån det glapp som riskerar att uppstå mellan skatteutrymme och välfärdens krav kan en prioriteringsdiskussion bli nödvändig.⁶⁶

Dialogen likställs här med en ‘prioriteringsdiskussion’. Ett sätt att förbereda sig på dåliga tider. En tjänsteperson menade till exempel att ”medborgare måste inse att allt inte går att få” eftersom välfärdens resurser krymper.

Det finns alltså olika intentioner bakom en policy för medborgardialoger. Dessa varierande motiv påverkar sannolikt också de institutionella arrangemangen. I nästa avsnitt, som behandlar medborgardialoger i Botkyrka, blir också de varierande motiven en central del av vilken betydelse medborgardialoger har för tjänstepersoner och politiker.

⁶⁶ Göteborg 2014a, s. 2.

4 Botkyrkadialogen under press

Sökandet efter motiv och institutionella arrangemang för medborgardialog i Botkyrka präglas, liksom i Göteborg, av paradoxer.⁶⁷ Botkyrka kommun bildades 1970 och har växt från cirka 23 000 invånare till nära 90 000. Tillväxttakten har varit explosionsartad då en stad för 45 000 människor byggdes på fem år i början av 1970-talet.⁶⁸ I Norra Botkyrka bor huvudsakligen icke-vita arbetare och marginaliserade medborgare med rötter från över 100 länder. Kommunen har haft höga ambitioner kring frågor om integration och demokratiutveckling. Att hitta alternativa former för dialog med de boende i Norra Botkyrka har varit nödvändigt för att nå ut med samhällsservice. Nationella och kommunala urbana utvecklingsprogram och insatser har avlöst varandra och utveckling har blivit ordinarie verksamhet. En demokratiutvecklartjänst etablerades redan 1997 och en ”demokratistrategi” formulerades 2008 och revideras 2014.⁶⁹ Kommunen har också tagit fram en handbok i dialog (2007). Kommunens slogan är ”lång ifrån lagom” och devisen för de anställda ”öppen – orädd – energisk”: ”vi samarbetar och bjuder in till dialog och är öppna för förändringar”.⁷⁰

⁶⁷ Detta avsnitt grundar sig på ett empiriskt material som insamlats genom deltagande observation, intervjuer och dokumentanalys 2012-2015. Arbetet har finansierats av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor. Analysen bygger huvudsakligen på Tahvilzadeh och Kings (2015).

⁶⁸ Heurgren & Magnusson 2006, s. 107.

⁶⁹ Botkyrka 2013.

⁷⁰ Botkyrka kommun websida 1.

4.1 Institutionella arrangemang i Alby 2000-2013

Låt säga att vi bor i området Alby i Norra Botkyrka och är intresserade av att påverka stadsdelens framtid. Vi är inte medlemmar i ett parti eller intresseorganisation men intresserade av det inbjudna deltagandet. Botkyrka ska växa med 20 000 bostäder och 15 000 arbetsplatser. Cirka 2 000 bostäder och förnyelse av gator, utemiljöer och centrum planeras i Alby, där det bor cirka 12 000 personer.⁷¹ Vilka åtgärder som är lämpliga och vad som ligger i invånarnas intresse har varit föremål för dialog med invånarna i över ett decennium.

2000–2005 pågick ”Albydialogen” som en kanal och ett forum för dialog mellan boende, förvaltning och politiker.⁷² Här kunde vi både diskutera politik förutsättningslöst och träffa politiker och förvaltning. På kommunens hemsida uppmuntras deltagande i fler arenor: dialogforum, medborgarförslag, ungdomsfullmäktige, områdesgrupper, forskningscirklar, medborgarpaneler, pågående samråd och granskningar med mera. *Dialogforum* arrangeras några tillfällen per år och kommunen sätter agendan. Här fattas inga beslut men det går att möta och berätta för politiker vad vi tycker om olika frågor.⁷³ I forumet sitter elva politiker som utsetts av fullmäktige och urval av tjänstepersoner beroende på tema. Frågor om kommunens stadsbyggnadsidé diskuteras här ibland. En *områdesutvecklare* och en *områdesgrupp* som består av tjänstepersoner ansvarar för att ”skapa samarbete mellan alla som bor och arbetar i området och att göra det i dialog med invånarna.”⁷⁴

Områdesutvecklaren arrangerade dialoger under 2007 och 2008 med både öppen och riktad inbjudan för att formulera strategin Framtid för Alby – ett långsiktigt program för hållbar utveckling. I den första dialogen samlades perspektiv in genom samtal i fem grupper med cirka fyra till sex personer i varje uppdelat på unga, kvinnor, företagsägare med flera. Fysisk miljö diskuterades. I andra rundan fick deltagarna reagera på kommunens förslag till strategi. Ungas uppväxtvillkor diskuterades i en ”framtidswerkstad” och

⁷¹ Botkyrka 2014.

⁷² Edström & Plisch 2005, 155-156.

⁷³ Botkyrka kommun webbsida 2.

⁷⁴ Botkyrka kommun webbsida 3.

föräldrars erfarenhet av skola undersöktes genom enkätstudier. Slutsatsen för denna dialog är optimistisk:

Den största slutsats man kan dra av höstens dialog är att innehållet i förslaget till ett utvecklingsprogram för Alby stämmer i stort överens med Albybornas syn på vilka satsningar som behövs för att långsiktigt utveckla Alby i en hållbar riktning. Att vi har kunna träffa rätt i förslaget är delvis resultatet av det områdesbaserade arbetet vi har drivit i kommunens alla områden under lång tid vilket har möjliggjort en kontinuerlig kontakt och dialog med de boende.⁷⁵

I visionsdokument Stadsbyggnadsidéen som KF antar 2014 konkretiseras stadsbyggnadsplanen. Här arrangeras två dialog-rundor 2011–2012. Den första rundan kartlade 100 åsikter om ”Favoritplatser” och ”Dåliga platser” på en karta. 30 personer fick chansen att utveckla resonemang kring de markerade platserna.⁷⁶ I den andra omgången har kommunen tagit fram en skiss på idé. Skissen visualiseras på en utställning i en lokal i Alby centrum. 2 000 personer besöker ”Alby showroom”.⁷⁷ Politiker, arkitekter och planerare träffar också näringsidkare, förskole- och skol-klasser, föreningar och allmänhet i öppna möten (totalt cirka 200 personer) för att samla synpunkter. Ett arkitektkontor förvaltar dialogen och sammanställer synpunkterna. Vi kan också rita en egen version av det framtida Alby i ett mjukvaruprogram och skicka förslaget till förvaltningen.⁷⁸

4.2 Albyberget till salu

Relationen mellan befolkningens och kommunens perspektiv framstår som harmoniska när man går igenom dialogernas resultat. I dessa många forum för dialog nämns dock inte det planerade beslutet att ställa 1 300 hyreslägenheter på Albyberget till försäljning sommaren 2012. Under hösten 2012 bildas protestnätverket Alby är inte till salu (AIS) som vill stoppa utförsäljningen. Vintern 2013 bryter en konflikt ut mellan kommunen och protestnätverk där dialog inte förs i de institutionella arrangemang som finns, utan

⁷⁵ Botkyrka kommun 2009, s. 1.

⁷⁶ Botkyrka kommun webbsida 4.

⁷⁷ Botkyrka kommun webbsida 5.

⁷⁸ Botkyrka kommun webbsida 6.

i lokal och nationell media. Vi ska i ljuset av denna konflikt diskutera motiven bakom medborgardialoger och dess institutionella arrangemang.

En anledning till att frågan om utförsäljning inte tas upp i de dialoger som pågår är att det kommunala bostadsbolaget Botkyrkabyggen ser det som en fråga om bolagets överlevnad. De äger och förvaltar cirka 11 000 lägenheter 2015 och är den mest dominerande hyresvärden i kommunen.⁷⁹ En stor andel av lägenheterna byggdes under samma år på 1970-talet och är i stort behov av omfattande upprustning. Bolagets kalkyler visar att hyreshöjningar med upp till 50 procent är att vänta om inte andra medel dyker upp. Frågan blir därför en strategisk utmaning och en prioritet för kommunledningen, särskilt kommunstyrelsens ordförande (KSO). Alternativen som målas upp av KSO, bolagets VD och styrelseordförande är fyra: konkurs, hyreshöjningar, införsel av kommunala eller statliga medel, eller utförsäljning av en andel av fastigheterna för att få in medel för att renovera de övriga. I led med bolagets förslag anser KSO utförsäljning vara det bästa alternativet.⁸⁰

Frågan är politiskt känslig. Utförsäljning av allmännytta ses som borgerlig bostadspolitik. Många socialdemokrater är kritiska liksom koalitionsparterna i Vänsterpartiet. Dessutom ekar effekter av tidigare utförsäljningar till det som flera respondenter kallar för ”slumvärdar”. Det avser privata hyresvärdar som anses ha betett sig ansvarslöst med resultatet att kvaliteten försämrats och hyror höjts. KSO och bolagets styrelseordförande som är socialdemokrater motiverar därför beslutet med att kommunen bör ha kvar en stark allmännyttig aktör och att utförsäljningen är, givet de finansiella omständigheterna, det bästa beslutet. Det rör sig om väldigt stora summor och kommunen ville inte skjuta till extra medel för renoveringar. Hyreshöjningar kan drabba de resurssvaga i kommunen allt för hårt och bli en budgetfråga då de boende kanske inte klarar av hyrorna. En investeringsvillig, långsiktig och socialt ansvarstagande marknadsaktör i Alby ses också som en gynnsam kraft för utvecklingen av området. KSO meddelar i lokaltidningen att Alby är ett lämpligt område för försäljning som

⁷⁹ Botkyrkabyggen hemsida 1.

⁸⁰ Botkyrkabyggen 2012.

ett ”led att göra stadsdelen attraktivare”.⁸¹ Hon refererar till den ”brett förankrade” strategin för utveckling och ser insatsen som ett steg i att förverkliga den plan som tagits fram i dialog med Albyborna.

Processerna inför fullmäktiges beslut att pröva en utförsäljning i Alby har alltså pågått sedan 2010. Det enda partiet som reserverar sig är Vänsterpartiet som ifrågasätter kalkyler och föreslår att kommunen tar fram en alternativ finansieringsmodell.⁸² Hur, när och av vem som just Alby ringas in under processen för försäljning är inte tydligt. Ett konsultbolag framhålls som en viktig aktör. De fick i uppdrag av Botkyrkabyggen att undersöka och uppskatta värdet på kommunens fastigheter och ringar in Albyberget som mest attraktivt.⁸³

4.3 Alby är inte till salu: stoppa beslutet

Bland befolkningen i Alby sprids under vår och sommar 2012 rykten om utförsäljningen. Cirka 200 personer dyker upp på ett möte som arrangeras av Hyresgästföreningen. Mötet beskrivs som ett ”folkuppror” i lokaltidningen, stämningen är irriterad och orolig. ”Du är inte drottning här”, säger någon till KSO. En annan kallar henne för ”kolonisations”, som boende i det välmående området Tullinge anses KSO vilja profitera på Alby genom att sälja ut området. Varför har de boende inte blivit tillfrågade innan beslutet fattats, frågar någon. KSO lovar fler informationsmöten och menar ”att det är helt nödvändigt att vi har en öppen dialog med Albyborna i den fortsatta processen”.⁸⁴

De boende på Albyberget får information om utförsäljningen i ett brev från Botkyrkabyggen.⁸⁵ Bolaget arrangerar tre öppna möten efter sommaren. Fritidsledarna Emma och Nabila hör talas om frågan genom ungdomar på en fritidsgård i Alby. De unga är oroliga, erfarenheterna från tidigare utförsäljningar är negativa. Kommer hyrorna höjas, ska det bli bostadsrätter, kan vi bo kvar?

⁸¹ Södra sidan 2012-04-20.

⁸² Botkyrka 2012.

⁸³ PWC 2012, s.2-3. Hela rapporten och analysen tillgängliggjordes inte av Botkyrkabyggen

⁸⁴ Södra Sidan, 2012-06-15.

⁸⁵ Botkyrkabyggen webbsida 2.

Tillsammans deltar de på ett möte där bolagets VD och kommunikationschef i en skolmatsal i Alby informerar om att fastigheterna måste säljas för området och bolagets bästa.

Upprörda över situationen överväger fritidsgårdsgruppen alternativen. Ledningen verkar inte vara intresserade av att omförhandla beslutet genom dialog. Någon har hört om att det går att ordna en folkomröstning om 10 procent av väljarna stödjer förslaget att stoppa utförsäljningen, vilket i Botkyrka vid tidpunkten är nästan 6 300 personer. På det andra mötet har ett anförande förberetts där Emma som talesperson kräver att kommunen behandlar Albyborna med respekt genom att lyssna på deras röster och omförhandla utförsäljningen, det kanske finns andra alternativ? AIS presenterar protestkampanjen och deltagarna applåderar.⁸⁶ Under hösten 2012 arrangerar AIS stödkonserter, upprättar en Facebook-sida, ordnar en logotyp och skapar arbetsgrupper för att bilda opinion. Fler personer sluter upp i organisationen: yngre, äldre, män och kvinnor. Det dyker också upp andra unga aktivister från Stockholmsregionens förorter som vill visa sin solidaritet med AIS.

Under hösten arrangerar bostadsbolaget och den lokala socialdemokratiska föreningen dialogmöten i området. AIS uppfattar dessa träffar som informationstillfällen och meningslösa eftersom syftet är att övertala de boende och AIS att utförsäljning är det enda alternativet och det bästa för Alby och Botkyrka. De finner rent av dialogerna som provocerande eftersom de uppfattar argumenten för varför området behöver rustas upp och utvecklas som stigmatiserande.

AIS försöker ta fram olika förslag för hur upprustning kan ske utan utförsäljning. De är intresserade av att föra dialog, men inte utan att kommunen låter sig påverkas. Erfarenheterna av att delta i dialog med kommunen är tämligen negativa. Emma menar att hon ”växt upp med den här skiten”. Under åren har en rad delegationer anlänt till Alby och efterfråga hennes och andra ungas åsikter om olika saker. Men i slutändan är det oklart vad det leder till, menar Emma.⁸⁷ Aktivisterna ser alltså ingen mening med att närvara på de spontana dialoger som arrangeras. Deltagande i de olika etablerade

⁸⁶ ”Alby är inte till salu!” 2012.

⁸⁷ Intervju aktivist 3.

forumen för dialog hade nog inte haft betydelse. Frågan tas inte upp där.

4.4 Skarp konflikt: auktoritär styrning

Under vintern 2013 finns plötsligt potentiella köpare av fastigheterna på Albyberget och konflikten träder in i en intensiv medial fas. I februari går potentiella köpare en rundtur i området och AIS har köpt bullar till besökarna och vill hälsa dem att över 4 000 människor skrivit på mot utförsäljningen. Vid Albyberget möts de av poliser. En helikopter bevakar området. Poliserna följer efter dem för att hindra dem från att träffa besökarna. AIS håller ett tal på Botkyrkabyggens kundcenter: ”Vi hotar inte, vi vill bara berätta att det finns ett motstånd”.⁸⁸ De uppfattar att kommunen inte kommer att föra någon dialog. Istället vänder man sig till medier och driver opinionen i lokal och nationell TV, radio och tidningar.⁸⁹ Under våren och sommaren 2013 förekommer cirka 20 inlägg om frågan bara i Aftonbladet.

Botkyrkabyggen, ledande politiker och tjänstepersoner blir illa berörda av den uppmärksammade mediala debatten. I ljuset av Botkyrkas ambitiösa politik för medborgardialoger framstår hanterandet av protestkampanjen som paradoxal. AIS menar sig ha blivit utmålade som hotfulla då polis tillkallats under deras fredliga manifestationer. Botkyrkabyggens kommunikationschef vilseleder media i syfte att dölja konfrontationer mellan AIS och bolaget.⁹⁰ Insamling av namn till protestlistan förbjuds i kommunägda lokaler.⁹¹ Botkyrkabyggen försöker att anlita en lokalt förankrad social entreprenör att tala AIS till rätta. De anställda på fritidsgården får muntliga tillsägelser om att inte driva kampanjen på arbetstid finansierad av kommunen. Botkyrkabyggens VD menar att det inte är förenligt med kommunens principer att anställda på arbetstid verkar för att undergräva ett demokratiskt fattat beslut.⁹² Vänsterpartiets ledamot i Botkyrkabyggens styrelse upplever sig

⁸⁸ ”Alby är inte till salu” 2013.

⁸⁹ Vänsterpartiet Botkyrka, webbsida. Här finns länkar till medieartiklar, inslag i radio och TV samlat.

⁹⁰ SVT 2013-06-17.

⁹¹ Kommunen ändrar detta beslut i slutskeden av processen.

⁹² Intervju VD Botkyrkabyggen.

trakasserad och förföljd under konfliktprocessen, eftersom hon röstar nej till utförsäljning. Bland annat förvägras hon och partiets sekreterare i kommunen att ta del av handlingar som visar andra företags bud på lägenheterna. Botkyrkabyggens VD överväger att polisanmäla ledamoten för att stjäla sekretessbelagda handlingar, trots att hon sitter i bolagets styrelse.⁹³ AIS påpekar också att kommunstyrelsen och bolaget frångår de uppsatta principerna för försäljning: köparen är riskkapitalist till yrket, har ingen erfarenhet av fastighetsförvaltning, köpeskillingen är låg och det finns inget skriftligt avtal på långsiktigt ansvarstagande.⁹⁴

Sista maj 2013 lämnar AIS in en lista på cirka 6 500 namn till kommunen. Innan namnlistan behandlats meddelar kommunen bara några dagar senare att avtal skrivits med ”Mitt Alby” som köpare av Albybergets fastigheter. Namnlistan prövas sedan av valnämnden och cirka 2 000 namn i listan ogiltigförklaras av olika skäl.⁹⁵ Den 26 juni 2013 återvänder vi till samtalet mellan Emma, väktaren och tjänstepersonen utanför fullmäktigemötet där folkomröstningen kommer att avslås och utförsäljningen godkännas. AIS har samlat ett hundratal personer för att manifesteras sitt missnöje. Polisen har beviljat demonstrationstillstånd och kommunen har anpassat mötesarrangemangen för den väntade folksamlingen. I och utanför lokalen finns poliser, dialogpoliser, civilklädd polis och väktare. AIS överklagar beslutet till förvaltningsrätten. Överklagan avslås våren 2014.⁹⁶

4.5 Gapet mellan retorik och praktik

Det kan argumenteras att utförsäljningen på kort och lång sikt ligger i de boendes intresse. Detta har dock inte utvärderats här. I fokus står medborgardialoger, dess syften och institutionella arrangemang och hur de fungerade under denna konflikt. I konflikten ovan kunde medborgardialog bli ett sätt att hantera den djupa klyfta som uppstår mellan kommunen och medborgarna. Olika

⁹³ Intervju styrelseledamot Botkyrkabyggen (V), Feministiskt Perspektiv 2014-09-02a. Styrelseordförande (S) tillbakavisar dock anklagelserna om trakasserier. Inga kommentarer från VD finns. Feministiskt Perspektiv 2014-09-02b.

⁹⁴ Aftonbladet 2013-06-20.

⁹⁵ Botkyrka kommun webbsida 7.

⁹⁶ Alby är inte till salu 2014. Kammarrätten 2014.

världsbilder och åsikter står emot varandra och båda parter gör anspråk på att vilja det bästa för området. De institutionella arrangemangen för dialoger sätts dock ur spel. Frågan tas inte upp i dessa dialoger och forumen utmanövreras. Syftet med de spontana dialogerna under konflikten blir rent instrumentellt: förankra beslutet. KSO är tydlig med att representativ demokrati måste gå först:

Men man måste också respektera den representativa demokratis spelregler. Vår skyldighet som folkvalda är att försöka se till helheten. Samtidigt är det inte alltid som kommunfullmäktiges och medborgarnas förväntningar på hur beslut ska fattas går i takt. Därför håller vi på att se över hur vi kan utveckla formerna för dialog och inflytande.⁹⁷

I efterhand uttalar sig politiker och tjänstepersoner kritiskt till de institutionella arrangemang som finns. De menar dock att dialogen borde ha hanterats bättre i samband med konflikten. Motivet är dock detsamma: att förankra beslutet tidigare hos befolkningen för att undvika protester.

⁹⁷ Intervju KSO (S).

5 Fördjupar medborgardialoger demokratin?

Kan medborgardialoger fördjupa den lokala demokratin? Denna rapport har undersökt motiven bakom medborgardialoger och dess institutionella arrangemang: två omständigheter med betydelse för möjligheterna att fördjupa demokratin genom deliberativt deltagande. Framgångsrika exempel på inbjudet deltagande har dels präglats av jämlikhetsvärden och dels av att de givits en icke-trivial roll i politiska processer. Intentionen med medborgardialoger i nationella policytexter är att de, med syftet att stärka den politiska jämlikheten, ska fungera som en alternativ kanal för inflytande. Det har dock ständigt funnits en spänning mellan idealet om deliberativt deltagande genom alternativa kanaler och de etablerade valdemokratiska kanalerna: partier, val och den offentliga förvaltningen.

Låt oss sammanfatta vilka institutionella arrangemang och motiv som präglar kommunerna som studerats i denna rapport. Det officiella motivet är att utveckla demokratin genom att bjuda in till dialoger där medborgare ska ges inflytande i olika frågor. Detta förväntas stärka politisk jämlikhet och demokratis effektivitet och legitimitet. Medborgardialoger har fått ett märkbart genomslag i kommunal verksamhet. Det finns lokala politiker som brinner för idealet. I organisationerna finns tjänstepersoner vars funktioner syftar till att, på egen hand eller genom andras inblandning, möjliggöra och genomföra medborgardialoger. Strategier formuleras, kunskap och kapacitet utvecklas och medborgare bjuds in till dialoger.

Utifrån fallstudierna kan vi dra slutsatsen att det finns en myriad olika dialoginitiativ. Det är svårt att uppskatta det totala antalet arrangemang eftersom inga studier gjorts om detta. Det finns olika typer av medborgardialoger. *Reguljära dialoger* före-

kommer i forum, råd och andra organ som har en permanent plats i organisationen: brukarråd, ungdomsfullmäktige och dialog-forum. Här kan deltagarna bjudas in genom öppen inbjudan, väljas ut av ansvariga politiker eller tjänstepersoner, eller utses genom ideella föreningar. Dessa dialoger riktar sig ofta till en specifik målgrupp som unga, pensionärer eller funktionsnedsatta. Vilka frågor som tas upp i dessa forum kan variera. *Spontana dialoger* är punktinsatser i anslutning till konkreta projekt eller kartläggningar av synpunkter om olika verksamheter. Det rör sig om både små och stora frågor. Processerna kan pågå i veckor eller år. De kan handla om eventdialoger i anslutning till större bygg- och utvecklingsprojekt, jubileer och liknande extraordinära satsningar. Det kan röra sig om att utbilda medborgare, eller att kartlägga preferenser kring olika verksamheter. Dialoger kan också initieras för att hantera medborgarprotester eller konflikter.

Möjliggör medborgardialoger deliberativt deltagande och fungerar de som en inflytandekanal i lokala politiska processer? Min bedömning utifrån denna undersökning är, för det första, att det är oklart hur olika sorters medborgardialoger påverkar det politiska beslutsfattandet. För det andra kan medborgardialoger vara farligt för demokratin eftersom verksamheten kan ha en skadlig inverkan på politisk jämlikhet och rollfördelningen i kommunala organisationer. Min tolkning är att detta beror på brister i de institutionella arrangemangen för, och i makthavares motiv bakom, medborgardialoger.

5.1 Arrangemang för deliberativt deltagande?

Utifrån tankeramen i Fung och Olin Wrights EPG-modell stöder vi på olika inkonsekvenser i fallstudierna gällande institutionella arrangemang för deliberativt deltagande. Dialogerna framstår som triviala arrangemang i relation till etablerade beslutsprocesser. Olika sorters dialoger har visserligen en *praktisk orientering* mot medborgares vardag: skola, vård, omsorg och byggd miljö. Frågan är dock om dialogerna förändrar vardagen till det bättre för deltagare och medborgare i övrigt. Dialogerna tenderar att *domineras av experter*. Kommunorganisationen utformar agendan, sätter

ramarna och förvaltar processerna vilket avgör vilket handlingsutrymme deltagarna får.

Möten som sker i reguljära dialoger är kontinuerliga och dokumenterade i protokoll. I vilken omfattning dessa forum påverkar beslut är inte transparent. När spontana dialoger ligger till grund för visionsformuleringar framgår dialogens resultat i ett dokument. Om, hur och vad i visionen som sedan förverkligas är inte heller transparent. Dialogernas resultat utgörs ofta av tryckta publikationer, visionsdokument eller mötesprotokoll. Vilken status dessa produkter har i den fortsatta beslutsprocessen är inte tydligt. Dialogerna framställs oftast på ett positivt och bekräftande vis. Dialogens produkter ger därför en bild av att det ofta råder harmoni mellan deltagare och förvaltare av dialogen. Dialogens koppling till beslutsprocesser förefaller oftast vara beroende av kommunföreträdarnas intryck av mötena. Ibland kan de bli betydelsefulla i administrativa och politiska förhandlingar, men det finns få mekanismer som garanterar detta. Det delegeras i regel ingen *makt över beslut* till dialogerna. Det finns exempel där deltagarna får påverka mycket avgränsade beslut. Detta kan kallas för ”parkbänksproblemet” då deltagandet begränsas till att bestämma färgerna på parkbänkar.⁹⁸

Det förs i regel ingen dokumentation över antalet spontana dialoger. Det är därför inte transparent vilka och hur många som deltagit i olika dialogmöten. Information om dialoger når olika grupper i olika grad eftersom medborgare bjuds in genom både riktad och öppen inbjudan. Politiker och tjänstepersoner beskriver att representativiteten bland deltagarna är skev. Särskilda satsningar görs för att nå barn, unga, äldre och utlandsfödda. Det upplevs också att det är svårt att locka medborgare till dialoger.

Överlag hänger dialoger fritt i det politiska systemet. Det sker sällan *koordinering* mellan olika dialoginitiativ. Kommunerna identifierar själva problem med att resultaten sällan återkopplas till deltagare.

”Dialog” definieras som samtal som tenderar att hamna långt ifrån ett *deliberativt ideal*. Den vanligaste formen av kommunikation i medborgardialogerna förefaller vara ensidig och inte ömsesidig. Antingen sprider kommunen information i syfte att förankra

⁹⁸ Fung 2015.

förslag eller beslut, eller så inhämtas synpunkter från medborgare utifrån frågor som redan formulerats.

Från ett kritiskt perspektiv kan medborgardialogers otydliga institutionella arrangemang utgöra en fara för både den representativa demokratin och för marginaliserade medborgares välbefinnande. Trots att medborgardialoger är tänkta att fungera som en alternativ kanal för inflytande, har de en otydlig roll i demokratin beslutsprocesser som sällan medger inflytande. I bästa fall blir medborgardialoger triviala och resurskrävande processer.

I sämsta fall kan medborgardialoger bli skadliga för både medborgarna och demokratin. En risk är att de bidrar till mindre transparenta beslutsstrukturer. Rollfördelningen mellan tjänstepersoner och politiker kan hamna i obalans eftersom det ofta är tjänstepersoner som förvaltar dialoger. När dialogdeltagarnas åsikter och preferenser hanteras, från möten till uttolkande protokoll och rapporter, skapas ett handlingsutrymme för dem som råder över översättningsprocessen. När externa aktörer förvaltar dialoger ges de en betydelsefull roll som representanter för medborgares åsikter och perspektiv. De står dock utanför demokratin kedja av ansvarsskyldighet. På så sätt skapas ytterligare ett lager av representation mellan medborgare och politiker.

Trivialitet skapar få incitament för medborgare att lägga tid och kraft på dialoger. Att få tycka till om olika förslag kan inte likställas med att ges ett ökat inflytande i en politisk process. Att endast inhämta råd från medborgare utan att tydliggöra hur råden påverkar verksamheten blir en form av exploatering. Medborgare utnyttjas och bidrar men till slut skapas en trötthetseffekt: vad får vi tillbaka? Detta aktualiserar behovet av att tydliggöra hur medborgares synpunkter hanteras, tas tillvara och återkopplas i den fortsatta beslutsprocessen.

5.2 Paradoxala motiv

De institutionella arrangemangen för medborgardialoger uppmuntrar sällan till ett deliberativt deltagande. Att medborgardialoger ska öka legitimiteten för rådande styre är då i bästa fall en god förhoppning. Om syftet är att förankra eller marknadsföra beslut som redan är fattade kan verksamheten ha skadliga effekter

på medborgare. Inbjudet deltagande *mystifierar* då politik istället för att skapa mer insyn och transparens. Förankrande dialoger som syftar till att påverka medborgare bär manipulativa drag. Motiven bakom medborgardialoger framställs av politiker och tjänstepersoner inte alltid som en vilja att uppmuntra till deliberativt deltagande. Istället kan andra instrumentella syften dominera. Politiker och tjänstepersoner kan vara mer intresserade av att påverka medborgares beteende och åsikter än att själva låta sig påverkas.

Vi kan ta två exempel från fallstudierna. I Göteborg präglas motiven bakom dialoger delvis av att vilja hantera konflikter som förväntas uppstå på grund av framtida nerskärningar i välfärden. Dessa motiv inbegriper en världsbild där välfärdens resurser förväntas minska och där medborgare kommer att protestera mot detta. Kommunen efterfrågar då medborgares hjälp att genom dialog ta ett gemensamt ansvar för en samhällsutveckling som sannolikt ökar ojämlikheten. Under konflikten kring utförsäljning av allmännyttan i Alby säger sig makthavare vilja föra dialog med invånarna som berörs. Men intentionen är att övertyga medborgare att acceptera kommunens anspråk på att ha fattat det enda och bästa möjliga beslutet. När aktivisterna hävdar att dialogen bör handla om att omförhandla beslutet, blir ledande politikernas svar att det är den representativa demokratin som gäller.

Medborgardialoger kan alltså fungera som inflytandekanaler för makthavare att påverka medborgare. Dialogen blir då en politisk manöver som riskerar att öka ojämlikheter. Grupper med sämre möjligheter och resurser att se igenom manipulerande motiv har också svårare att stå emot dessa styrtekniker.

5.3 Avslutande diskussion: tre utmaningar

Både den deliberativa och den deltagardemokratiska idétraditionen har formulerats i led med olika jämlikhetsprojekt. Målet har varit att omfördela symboliska och materiella resurser till samhällets marginaliserade grupper. Framgångsrika exempel på inbjudet deltagande och deliberation präglas av att de både har lyckats engagera marginaliserade grupper i beslutsprocesser *och* att de har bidragit till en jämlik samhällsutveckling. Deltagarna i dessa

processer har i samarbete med offentliga aktörer och andra lyckats bli medskapare till att lösa egna vardagsproblem. Detta har i sin tur stärkt legitimiteten för den representativa demokratin.

Deltagandedemokratiska och deliberativa idéer har fått genomslag i både partier och förvaltning i svenska kommuner. Fler deltagardemokratiska förkämpar bidrar till fler experiment, bättre kompetens och färdigheter. Men för att åstadkomma deltagandeprocesser som lyckas upprätthålla jämlikhetsvärden över tid och förändra människors vardag till det bättre återstår en rad utmaningar att hantera. Dessa utmaningar rör inte den återkommande frågan om att finna rätt ”metoder” för dialoger. Det handlar främst om *politiska* utmaningar.⁹⁹

En utmaning är hur den politiska jämlikheten kan stärkas i tider då den sociala ojämlikheten ökar. Det svenska samhället i allmänhet och storstäder i synnerhet blir mer socialt polariserade. Ju mer utsatta medborgarna är i sin vardag desto sämre förutsättningar skapas för politiskt deltagande. Social och politisk jämlikhet hänger därför ihop och framgångsrika innovationer för inbjudet deltagande kräver att båda värden eftersträvas av dess förkämpar.¹⁰⁰ Utmaningen är inte bara att skapa inkluderande och jämlika processer på lokal nivå. Det är lika viktigt att förvandla detta deltagande till något icke-trivialt i det politiska systemet.

Medborgardialogers *trivialitet* är därför en utmaning. Dialogerna har en begränsad inverkan på politiska processer. Hur kan de bidra till att fördjupa demokratin om de inte blir meningsfulla forum för medborgares engagemang? Så länge medborgare inte ser någon mening i att lägga ner tid på dialoger kommer nog inte ett brett stöd för betydelsen av medborgardialoger att uppnås.

Deltagandets trivialitet gör att det också finns en *brist på konsensus* kring varför medborgardialoger behövs. Jämfört med vedertagna inslag i demokratin som allmän rösträtt och konkurrerande partier saknas samma enighet om behovet och nyttan av deliberativt deltagande. Detta innebär att förespråkare för inbjudet deltagande inte har en vedertagen berättelse att luta sig emot. Att

⁹⁹ Se även D. Karlssons och M. Gilljams kapitel samt M. Karlssons och J. Åströms kapitel i denna antologi för resonemang kring deltagardemokratiska metoder och utmaningar.

¹⁰⁰ Jfr Fung 2015, s. 7. Diskussionen nedan följer Fungs analys på s. 7-9.

uppfinna hjulet gång på gång för att bemöta motargument kräver mycket envishet och energi.

Bristen på konsensus kring det deliberativa deltagandets betydelse för demokrati och samhälle leder också till en sval allmän opinion och mobilisering för medborgardialoger. Så länge ett engagemang för inbjudet deltagande inte kan omvandlas till politiskt kapital för förtroendevalda i kommuner och landsting, kommer troligen inte heller hängivna ledare att anamma projektet. Institutionella arrangemang för deliberativt deltagande som lyckas upprätthålla jämlikhetsvärden över tid kräver ett hängivet ledarskap bland politiker och det civila samhällets aktörer. Utan befolkningens stöd uteblir ett sådant nödvändigt ledarskap för ett demokratiseringsprojekt.

Politiken för medborgardialoger har att övervinna trivialitet och politiskt vacklande och samhälleligt stöd. Det är endast med stöd av en bred mobilisering för en deltagande demokrati som det inbjudna deltagandets skadliga effekter kan undkommas. Återgår vi till de inledande dialogerna mellan ungdomar och makthavare präglades situationerna av dålig stämning. I båda situationerna var det ungdomarna som krävde och satte agendan för deltagande och som styrde samtalen. Den dåliga stämningen kan därför uppfattas som en negativ faktor i sammanhanget. Men i själva verket är den ett tecken på att dialogen demokratiseras genom att ramarna för deltagande omformats för att passa ungdomarnas villkor och intressen.

Inbjudet deliberativt deltagande som syftar till att förverkliga medborgares egna projekt måste genomföras på deltagarnas villkor. Detta projekt kräver nog en hel del dålig stämning. Den långa resan mot detta mål har kanske just börjat

Referenser

- Abers, R. N. (2003). Reflections on What Makes Empowered Participatory Governance Happen. I Fung, A. & Wright E. O. (red.) (2003) *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso
- Amnå, E. (2006). Playing with fire? Swedish mobilization for participatory democracy. *Journal of European Public Policy*, 13(4), 587-606
- Andersson-Ek, M. (2009). *Tillgång till stadens rum: en utvärdering av trygghetsvandringskonceptet*. Göteborg: Göteborgs stad
- Cornwall, A. (2004). Introduction: New democratic spaces? The politics and dynamics of institutionalised participation. *Ids Bulletin-Institute of Development Studies*, 35(2), 1-10
- Dahlstedt, M. (2009). *Aktiveringens politik: demokrati och medborgarskap för ett nytt millenium*. Malmö: Liber
- Davies, J. (2011). *Challenging governance theory: from networks to hegemony*. Bristol: Policy Press
- Edström, N. & Plisch, E. (2005) *En känsla av delaktighet: en studie av underifrånperspektivet i Storstadssatsningen*. Mångkulturellt centrum: Fittja
- Fagotto, E., & Fung, A. (2006). Empowered Participation in Urban Governance: The Minneapolis Neighborhood Revitalization Program. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), 638-655
- Fischer, F. (2006). Participatory governance as deliberative empowerment: The cultural politics of discursive space. *American Review of Public Administration*, 36(1), 19-40

- Fridén, A. (2013). *Medborgardialogens förutsättning i praktiken*. I Stenberg, J m.fl. (red) (2013) *Framtiden är redan här: Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*: Majornas Grafiska AB, Göteborg
- Fung, A. (2004). *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66, 66-75
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*. Publicerad online: 25 FEB 2015
- Fung, A., & Wright, E. O. (red.). (2003). *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso
- Gilljam, M., Karlsson, D., & Sundell, A. (2010). *Politik på hemmaplan : tiotusen fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati* . Stockholm: SKL Kommentus
- Habermas, J. (1996a). *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, Mass.: MIT Press
- Habermas, J. (1996b). *Kommunikativt handlande: texter om språk, rationalitet och samhälle*. Göteborg: Daidalos
- Hansson, E. & Hallberg P. (2011) ”Dialog och samråd Del 2: Rapport på uppdrag av Göteborgs stadsbyggnadskontor”. Göteborg: Melicia & VEERA
- Heurgren V. & Magnusson L. (2006) NOBO: Boken om Norra Botkyrka. Falköping: Mångkulturellt Centrum
- Karlsson D. (2014) *SDN-reformen och göteborgarnas nöjdhet med demokrati och service*, kapitel i Annika Bergström & Jonas Ohlsson (red.): *Brytningstider*. Göteborgs universitet: SOM-institutet
- Karlsson, D., & Gilljam, M. (2014). *Svenska politiker: om de folkvalda i riksdag, landsting och kommun*. Stockholm: Santérus
- Karlsson, M. (2013). *Covering distance: essays on representation and political communication*. Örebro. Örebro universitet

- Listerborn, C. (2007). Who speaks? And who listens? The relationship between planners and women's participation in local planning in a multi-cultural urban environment. *GeoJournal*, 70(1), 61-74
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Estlund, D., Føllesdal, A., Fung, A., . . . Martí, J. I. (2010). The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy. *Journal of Political Philosophy*, 18(1), 64-100
- Montin, S. (1998). *Lokala demokratiexperiment: exempel och analyser*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer
- Montin, S. (2007). Mobilizing for participatory democracy? The case of democracy policy in Sweden. I T. Zittel & D. Fuchs (red.), *Participatory democracy and political participation can participatory engineering bring citizens back In?* (Vol. Routledge/ECPR Studies in European Political Science, v. 48). New York: Routledge
- Nilsson, T. (2005). *Till vilken nytta? Om det lokala politiska deltagandets karaktär, komplexitet och konsekvenser*. Lund. Lunds universitet
- Pateman, C. (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10(01), 7-19
- Purcell, M. (2009). Resisting Neoliberalization: Communicative Planning or Counter-Hegemonic Movements? *Planning Theory*, 8(2), 140-165
- Tahvilzadeh N. (2015a) Understanding Participatory Governance in Urban Politics: Idealist and cynical perspectives on the politics of citizen dialogues in Göteborg, *Urban Research and Practice*. Volume 8, issue 2, 238-254
- Tahvilzadeh N. (2015b) Deltagande styrning: optimistiska och pessimistiska perspektiv på medborgardialoger som demokratipolitik. I Lindholm m.fl. (red.) *Medborgardialog – demokrati eller dekoration? Tolv röster om dialogens problem och potential i samhällsplaneringen*. Arkus: Klippan
- Tahvilzadeh, N. (2013). *Dialogens politik: demokratiutveckling med förhinder*. I Stenberg, J. m.fl. (red.) (2013) *Framtiden är redan här: Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling: Majornas Grafiska AB, Göteborg*

- Tahvilzadeh & N., Kings L. (2015) Under pressure: Invited participation amidst urban planning conflicts. In E. Gualini, J. M. Mourato & M. Allegra (red) *Conflict in the City. Local Democracy*. Jovis Verlag. Berlin
- Rosanvallon, P. (2011). *Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton, N.J
- Velásquez, J. (2005). *Förankring och dialog: Kraftspelet mellan planering och demokrati*. Kulturgeografiska institutionen, Stockholms universitet,, Stockholm.
- Åström, J., & Brorström, S. (2012). *Medborgardialog Centrala Älvstaden*. Mistra Urban Futures. Chalmers, Göteborg
- Åström, J., & Granberg, M. (2009). *Medborgerligt deltagande och interaktivt beslutsfattande: Kontinuitet och förändring inom fysisk planering*. In G. Hedlund & S. Montin (Eds.), *Governance på svenska*. Lund: Studentlitteratur.

Offentligt tryck och andra dokument

- Alby är inte till salu 2014. *Laglighetsprövning 2014-01-13*. Dokumentet har erhållits genom ombudet Samson Beshir via e-post 7 maj 2014.
- Botkyrka 2009. *Rapport från dialogen om förslag till utvecklingsprogram för Alby 2009-01-21*. Dialog och service. Områdesenheten. Botkyrka Kommun
- Botkyrka 2012. *Sammanträdesprotokoll 2012-06-04*. Kommunstyrelsen, Botkyrka kommun.
- Botkyrka 2013. *Förslag till en reviderad strategi för demokrati och delaktighet*. Kommunledningsförvaltningen. 2013-12-16 Dnr KS/2013:598. Botkyrka Kommun.
- Botkyrka 2014. *Botkyrkas Översiktsplan*. Antagen av kommunfullmäktige 22 maj 2014. Botkyrka kommun.
- Botkyrkabyggen 2012. *Strategiska beslut för AB Botkyrkabyggen 2012-03-27*. Botkyrkabyggen, Tumba
- Budget 2013. *Förslag till budget 2013 och flerårsplaner 2014–2015 för Göteborgs Stad*. Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet. Göteborgs Stad

- Budget 2015. *Förslag till budget 2015 och flerårsplaner 2016–2017* för Göteborgs Stad. Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Vänsterpartiet och Feministiskt Initiativ. Göteborgs Stad
- Demokratipropositionen (2001) *Demokrati för det nya seklet*. Regeringens proposition 2001/02:80,
- Göteborg & CO 2012. 1680 idéer om Göteborgs 400-årsjubileum. Tre Böcker Förlag. Göteborg
- Göteborg 2009. *Översiktsplan för Göteborg. Övergripande mål och strategier. Strategiska frågor. Inriktning för stadens utveckling*. Antagen av Kommunfullmäktige 2009-02-26. Göteborgs stad.
- Göteborg 2014a. *Fördjupa demokratin genom att öka medborgarnas möjligheter till inflytande, starkare inflytande för stadsdelsnämnderna i stadsplaneringen samt förslag på e-demokratilösningar*. Tjänsteutlåtande Stadsledningsstaben Utfärdat 2014-02-10 Utvecklingsavdelningen. Diarienummer 0933/12. Göteborgs Stad.
- Göteborg 2014b. *Delrapport: Inventering av Göteborgs stads resurser och utbildningsbehov inom området medborgardialog*. Sammanställning efter en första inventeringsfas hösten 2014. Social resursförvaltning och Stadsledningskontoret, Göteborgs Stad.
- Göteborg 2014c. *Rapport 2014: Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg*. Göteborgs stad
- Kammarrätten 2014” *Beslut 2014-05-06 meddelat i Stockholm. Mål nr 271-14 i Stockholm, Avdelning 6.*” Kammarrätten i Stockholm
- PWC 2012. Price-Waterhouse-Coopers ”*Förstudie inför avyttring*”. Scannade sidor ur rapport. Maj 2012
- Regeringens skrivelse 2013/14:61 (2013) *En politik för en levande demokrati*.
- SDN-Reglemente, 2011. *Reglemente för Stadsdelsnämnder*. Göteborgs Stad. Författningssamlingen.
- SKL 2013. *Medborgardialog som del i styrprocessen*. Sveriges Kommuner och Landsting.

SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige: Maktutredningens huvudrapport*. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Allmänna förlaget. 1990

SOU 2000:1 *En ut hållig demokrati – Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Demokratiutredningens betänkande. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Fritzes

SOU 2001:48 *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting. Huvudbetänkande från Kommundemokratikommittén*. Statens offentliga Utredningar. Stockholm

Artiklar, filmer, bloggposter och hemsidor

”Alby är inte till salu!” 2012, Film av Lejla Bibezic, Publicerades den 29 sep. 2012 Åtkomst på webbsida <https://www.youtube.com/watch?v=W9x8cgpmIP4> 2015-05-26

”Alby är inte till salu” 2013. Film av Sebastian Pena. Publicerades den 23 feb. 2013. Åtkomst på webbsida <https://www.youtube.com/watch?v=1NOz0p8yV-Q> 2015-05-26

”Behandla oss inte som djur”, 2012. En film av Anders Morris Rundberg, Leo Palmestål och Pantrarna. Finns att se via youtube på Pantrarnas hemsida <https://pantrarna.wordpress.com/vara-filmer/> . Åtkomst 2015-05-26

”Jag är fan en Panter”, 2014. En film av Anders Rundberg och Leo Palmestål. Finns att se via youtube på Pantrarnas hemsida <https://pantrarna.wordpress.com/vara-filmer/> . Åtkomst 2015-05-26

Aftonbladet 2013-06-20 ”Är det här vad ni kallar demokrati?”

Allelin, M. 2013. Minnen av möten med makten – hur fritidsgården blev av. Bloggpost upplagd 2013-02-25. Åtkomst 2015-05-26

Botkyrka kommun webbsida 1:

<http://www.botkyrka.se/naringslivocharbete/jobbaibotkyrka/enlangetifranlagomarbetsplats> Åtkomst 2015-05-26

Botkyrka kommun webbsida 2:

<http://www.botkyrka.se/kommunochpolitik/sakandupaverka/delta-i-dialogforum/Alby-dialogforum> Åtkomst 2015-05-26

Botkyrka kommun webbsida 3:

<http://www.botkyrka.se/kommunochpolitik/sakandupaverka/omradesgrupper> Åtkomst 2015-05-26

Botkyrka kommun webbsida 4:

http://www.botkyrka.se/Alby/framtid_alby/dialogmedmedborgare Åtkomst 2015-05-26

Botkyrka kommun webbsida 5:

<http://www.botkyrka.se/Nyheter/Sidor/%C3%96ver-2-000-i-Albydialog.aspx> Åtkomst 2015-05-26

Botkyrka kommun webbsida 6:

<http://www.botkyrka.se/Alby/framtidalby/dialogermedmedborgare/Bygg-ditt-eget-Alby-med-Minecraft> Åtkomst 2015-05-26

Botkyrka kommun webbsida 7:

<http://www.botkyrka.se/Nyheter/Sidor/Valn%C3%A4mndens-beslut-om-namninsamling.aspx> Åtkomst 2015-05-26

Botkyrkabyggen webbsida 1: <http://www.botkyrkabyggen.se/> Åtkomst 2015-05-26

Botkyrkabyggen webbsida 2:

<http://www.botkyrkabyggen.se/CM/Templates/Article/general.aspx?cmguid=e918f363-8994-4ba3-8cdb-63a9adc7cc30> Åtkomst 2015-05-26

Feministiskt Perspektiv 2014-09-02a ”Riksdagskandidaten Nooshi Dadgostar trakasserades av Botkyrkabyggens vd”. Webbsida:

<https://www.feministisktperspektiv.se/2014/09/02/riksdagskandidaten-nooshi-dagdostar-trakasserades-av-botkyrkabyggens-vd/> Åtkomst 2015-05-26

Feministiskt Perspektiv 2014-09-02b ”Botkyrkabyggen tillbakavisar uppgifter om trakasserier”. Webbsida

<https://www.feministisktperspektiv.se/2014/09/02/botkyrkabyggen-tillbakavisar-uppgifter-om-trakasserier/> Åtkomst 2015-05-26

Fullmäktigedebatt i Göteborgs stad, 24 april 2014. Sett via

Webbsändning <http://goteborg.se/wps/portal/invanare/kommun->

o-politik/kommunens-
organisation/kommunfullmaktige/direktsandning-via-webbtv
Åtkomst 2014-09-05

Papaioannou, T. 2014, ”Se debatten om stadens
demokratiutredningen”. Bloggpost upplagd 25 april 2014 på
hemsidan <http://www.nejtrangselskattgbg.se/>. Åtkomst 2015-05-
26

Staden vi vill ha, 2014. Svar från partier i Göteborg på Förslagen
överst på Medborgaragenda 2014. PDF. Webbsida:
[http://stadenvivillha.se/wp-
content/uploads/2014/09/PARTIERNAS-SVAR-PA%CC%8A-
FO%CC%88RSLAGEN-vers.9sep..pdf](http://stadenvivillha.se/wp-content/uploads/2014/09/PARTIERNAS-SVAR-PA%CC%8A-FO%CC%88RSLAGEN-vers.9sep..pdf) Åtkomst 2015-05-26

Staden vi vill ha, Webbsida www.stadenvivillha.se Åtkomst 2015-
05-26

SVT 2013-06-17 ”Kommunikationschef ljög för ABC.” Webbsida:
[http://www.svt.se/nyheter/regionalt/stockholm/botkyrkabyggen-
ljog-for-abc](http://www.svt.se/nyheter/regionalt/stockholm/botkyrkabyggen-ljog-for-abc) Åtkomst 2015-05-26

Södra sidan 2012-04-20 ”S: Vi vill sälja Albyhusen.”

Södra Sidan 2012-06-15 ”Folkuppror i Alby.”

Vänsterpartiet Botkyrka Webbsida.
[http://botkyrka.vansterpartiet.se/2013/08/28/alby-ar-inte-till-
salu-lista-med-pessklipp/](http://botkyrka.vansterpartiet.se/2013/08/28/alby-ar-inte-till-salu-lista-med-pessklipp/)

Intervjuer

Göteborg genomförda 2011 och 2012

Kommunalråd 1 (S)

Kommunalråd 2 (S)

Kommunalråd 3 (MP)

Kommunalråd 4 (V)

Ordförande (S), Byggnadsnämnden

Politisk sekreterare (S)

Tillförordnad kommundirektör

Tjänsteperson 1, Stadsledningskontoret.

Tjänsteperson, 2, Stadsledningskontoret

Tjänsteperson 3, Stadsledningskontoret

Stadsarkitekt

Direktör, Trafikförvaltningen

Direktör, Park- och naturförvaltningen

Chef, S2020

Tjänsteperson, S2020

Utvecklingschef, Angered Stadsdelsförvaltning

Utvecklingsledare, Angered Stadsdelsförvaltning

Botkyrka

KSO (S) 2014-10-28

Ordförande (S) Botkyrkabyggen 2014-09-10

Kommunalsråd och styrelseledamot (M) Botkyrkabyggen. 2014-09-23

Styrelseledamot, Botkyrkabyggen. 2014-09-15

Verkställande direktör, Botkyrkabyggen. 2014-08-28

Områdesutvecklare, Alby 2014-09-10

Planerare, Kommunledningsförvaltningen 2014-09-15

Planerare, Kommunledningsförvaltningen 2014-09-15

Demokratiutvecklare, Kommunledningsförvaltningen. 2014-10-28

Aktivist 1. AIS 2014-01-20

Aktivist 2. AIS 2014-01-27

Aktivist 3, AIS 2014-10-30

Kan e-petitioner utveckla den representativa demokratin?

Martin Karlsson och Joachim Åström

Innehåll

1	Inledning	561
2	Vad är e-petitioner?	563
2.1	Från petition till e-petition	565
2.2	Institutionella variationer.....	567
2.3	Spridning	571
3	Den vetenskapliga kontexten	574
4	Vem deltar?	577
4.1	Organisationer eller individer?	578
4.2	Attraheras kritiska medborgare?	581
4.3	Mobiliseras tidigare inaktiva medborgare?	583
5	Vad leder deltagandet till?	587
5.1	Makt över dagordningen	587
5.2	Effekter på policy	590
5.3	Effekter på politiskt förtroende	593
6	Avslutning	596
7	Referenser	599

1 Inledning

Medborgarnas politiska engagemang har under de senaste decennierna ändrat karaktär från ett deltagande i politiska partier och andra traditionella organisationer till mer direkta och individualiserade former. I dag är 97 procent av svenskarna inte medlemmar i något av de åtta riksdagspartierna. Över 70 procent känner sig över huvud taget inte som anhängare av något politiskt parti.¹ Samtidigt lockar kampanjer i enskilda politiska sakfrågor ofta till ett utbrett engagemang, inte minst på internet och i sociala medier.²

För att möta denna utveckling har många parlament, regeringar, kommuner och landsting börjat anamma ”demokratiska innovationer”. Demokratiska innovationer är ett samlingsnamn för en rad nya metoder för deltagande, vilka används av den representativa demokratin för att locka tillbaka det flyende engagemanget och minska distansen till medborgarna. Bland myriaden av metoder finner vi till exempel medborgarpaneler, rådslag och medborgarbudgetar. Även om det finns både lyckade och mindre lyckade exempel på hur dessa innovationer implementerats kan vi urskilja två vanliga typer av kritik. För det första anses de inte i tillräcklig utsträckning utmana de politiska institutionerna för att engagera medborgarna. För det andra anses de inte tillräckligt inbäddade i institutionerna för att kunna påverka den förda politiken.³

Det är mot denna bakgrund man kan förstå det internationella intresset för ”e-petitioner” - förslag på åtgärder från medborgare till en politisk institution, vilka kan stödjas av andra medborgare via signaturer på en hemsida. Som demokratisk innovation kan formaliserade e-petitionssystem dra nytta av den nya teknikens dynamik

¹ Holmberg & Oscarsson, 2013.

² Dalton, 2004.

³ Åström & Grönlund, 2012; Tahvilzadeh, 2015.

och ge utrymme för en mobilisering av gräsrotterna. Samtidigt finns det procedurer som gör det möjligt att hantera medborgarnas åsikter och förslag inom den representativa demokratis ram. Dessa faktorer utgör viktiga skäl till varför formaliserade e-petitionssystem har införts av ett stort antal parlament, regeringar och kommuner. Bland de mest prominenta finner vi Vita Husets "We the people", EU:s "European Citizen Initiative", den brittiska regeringens "Downing Street E-petitions", de tyska, finska och skotska parlamentens e-petitionssystem samt lokala system som "Betri Reykjavik" och "Malmöinitiativet".

Åsikterna om vad introduktionen av e-petitionssystem innebär går fortfarande starkt isär. En del ser e-petitionen som det mest framgångsrika verktyget för e-demokrati någonsin och pekar då främst på dess popularitet hos medborgarna. Andra ser det som ett tämligen meningslöst instrument och framhåller då främst att det ändå inte kommer att förmå påverka politikens innehåll.⁴ Vi argumenterar i denna skrift för att e-petitioner har en betydande potential att utveckla den representativa demokratin, men understryker samtidigt att denna potential är sårbar.

Att sätta sig in i utvecklingen av e-petitioner kan hur som helst skapa en förståelse för relationen mellan den representativa demokratis institutioner och det medborgerliga deltagandet över internet.⁵ Syftet med denna skrift är att bidra till en sådan förståelse. Vi inleder med att beskriva vad e-petitioner är, varefter vi diskuterar e-petitioners vetenskapliga kontext. Därefter redogör vi för vår egen och andras empiriska forskning i relation till två frågor som kan hjälpa oss att bedöma om e-petitionen håller vad den lovar: Vem deltar? Och - vad leder deltagandet till?

⁴ Wright, 2015a.

⁵ Lindner & Riehm, 2009.

2 Vad är e-petitioner?

Petitionen är till att börja med en mycket gammal form av politiskt deltagande, med traditioner från 1200-talet. Den äldsta kända petitionen i England dateras till 1215, när Magna Charta gav baroner rätten att framlägga klagomål till kungahuset utan att riskera repressalier.⁶ Även i USA är petitionen sedan länge en grundläggande demokratisk rättighet och dess politiska roll har exempelvis lyfts fram i motståndet mot slaveriet. Petitioner har spelat en viktig roll även i den svenska politiska historien, bland annat för kvinnlig rösträtt, där 1913 års petition samlade 350 000 namnunderskrifter och bidrog till den allmänna rösträttens förverkligande.

Idén med petitioner är enkel: en enskild eller grupp av medborgare skickar in en sakpolitisk begäran till ett beslutsfattande organ om att utföra en politisk handling. Begärens tyngd och fäste i den allmänna opinionen indikeras av hur många signaturer den bär med sig. Hur petitionen hanterats har dock varierat stort både över tid och mellan länder.

I relation till e-petitioner är det till att börja med värt att påminna om att det dels finns formaliserade petitionssystem som är knutna till lagstiftande eller verkställande organ. Dels finns det en lång rad organisationer i det civila samhället som erbjuder oberoende plattformar för petitioner, antingen som stöd för opinionsbildning i allmänhet, eller för att organisera gräsrotskampanjer i relation till egna hjärtefrågor. Petitioner inom ramen för formaliserade system kan vanligen inte helt ignoreras. Så är inte fallet med oberoende plattformar, vilka saknar en självklar länk till besluts-

⁶ van Voss, 2001.

fattande organ. En petitions framgång beror dock alltid på hur den tas emot av dem som är vid makten.

Som deltagarform kan petitioner således beskrivas som påverkansförsök, vilka sker genom att deltagarna för sina representanter uppmärksammar specifika sakfrågor, påvisar befintliga orättvisor eller föreslår konkreta politiska åtgärder. Det är i Jan Teorells terminologi en instrumentell handling genom vilken medborgare försöker göra det representativa politiska systemet mer responsivt. Detta kan jämföras med instrument för direkt demokrati där medborgarna deltar direkt i beslutsfattandet, eller för en deliberativ demokrati inriktad mot diskussion.⁷

Oavsett vad ett parlament eller en regering gör med petitioner så utgör ett formaliserat petitionssystem en länk mellan medborgarna och staten. För individer och organisationer är det en säkerhetsventil, som gör det möjligt att ventilerat klagomål offentligt till parlament och regeringar. För beslutsfattarna ger det ”likt en seismograf”, som det tyska parlamentet uttryckt det, en indikation på hur medborgare ser på politikens tillämpning och effekter.⁸ Beroende på vad regeringen eller parlamentet gör med petitioner så kan relationen mellan medborgarna och deras representanter utvecklas i en mer responsiv riktning. Det förutsätter dock ett fortlöpande medborgerligt deltagande samt att de förtroendevalda aktivt lyssnar och förklarar sina positioner.

E-petitioner ska således inte förväxlas med initiativ till folkomröstningar och direktdemokrati. Initiativ i relation till folkomröstningar innebär att ett antal medborgare kan formulera ett förslag och tvinga de politiska institutionerna att lämna detta förslag till en folkomröstning.⁹ Den som läser om utvecklingen på detta område kommer dock snart att märka att termen initiativ också används för att beteckna petitioner. Ibland används termerna synonymt, som när Malmö stad betecknar sitt system för Malmöinitiativet medan Sveriges kommuner och landsting (SKL) skriver om e-petitioner. I andra fall försöker man göra en åtskillnad. EU argumenterar till exempel i sin benämning av European Citizen Initiative (ECI) för att petitioner riktar sig till folkvalda parlament

⁷ Jan Teorell 2006.

⁸ Hough, 2012.

⁹ Schmitter & Trechsel, 2004. Se även M. Gilljams och D. Karlssons kapitel i denna antologi för en vidare diskussion om folkomröstningar.

och att ECI riktar sig till den verkställande Kommissionen, men en sådan distinktion är långt ifrån allmängiltig; det finska parlamentets instrument kallas till exempel för medborgarinitiativ och den brittiska regeringens system kallas för e-petitioner.

Ett annat argument för EU:s åtskillnad handlar om att särskilja petitionen som en juridisk process för att hantera klagomål respektive ECI som en politisk process. Inte heller i detta råder emellertid enhetlighet. Vissa system som går under namnet petitionssystem (som det tyska parlamentets) kombinerar politiska frågor och individuella klagomål, medan till exempel det skotska bara hanterar politiska frågor – åtminstone i teorin. Då ombudsmän hanterar klagomål i många länder finns dessutom en utveckling mot att parlamentariska petitionssystem avgränsas till de politiska frågor över vilka parlamenten har lagstiftningsansvar.¹⁰ I denna rapport kommer vi därför att beteckna både de alltigenom politiska och de övriga systemen e-petitionssystem.

2.1 Från petition till e-petition

Den främsta kritiken mot petitionssystemen har handlat om deras bristande effektivitet.¹¹ Även om det i många länder, sedan länge, funnits en grundlagsskyddad rättighet att skriva petitioner så har det inte alltid varit självklart hur man ska göra eller om man överhuvudtaget kan förvänta sig ett svar. Dessutom har möjligheter till mobilisering kraftigt begränsats av tid och rum. Vidare har de medborgare som velat deklarerat sitt stöd för en petition endast kunnat lägga till sitt namn på en lista, utan tillgång till djupare information i frågan eller tid att diskutera och reflektera över den.

Med den nya informationstekniken har petitionen fått en renässans. Ett växande antal parlament, regeringar, kommuner och landsting har aktivt börjat uppmuntra denna form av deltagande och har samtidigt formaliserat sin hantering av petitioner. Förutom de nya möjligheter som tekniken erbjuder finns det ett antal faktorer som bidragit till denna utveckling. En sådan faktor är det sjunkande deltagandet inom konventionella deltagarformer och det

¹⁰ Hough, 2012.

¹¹ Leston-Bandeira, 2002.

ökande deltagandet inom okonventionella former. En annan faktor är låga nivåer av förtroende för politiker och politiska institutioner, vilket paras med ett behov av nya lösningar för att möta samtidens samhällsutmaningar. E-petitionen är inte bara, eller ens primärt, en teknisk innovation för att göra systemet mer användarvänligt, utan snarare ett sätt att återigen göra petitionen - och de representativa institutionerna - till offentliga angelägenheter.¹²

Vad är då det nya med e-petitioner? När det första e-petitions-systemet utvecklades för det nybildade skotska parlamentet år 2000 var syftet inte bara att förenkla användningen av petitionen. En central aspekt handlade också om att formalisera hanteringen av petitioner, så att den input som gavs kunde komma till användning och deltagarna kunde känna att de blivit lyssnade till. Mot denna bakgrund etablerades en rad nya interna processer och rutiner samt en särskild kommitté för att hantera petitioner. Samtidigt gjordes det möjligt att skriva, signera, diskutera och mobilisera stöd för petitioner på nätet, vilket ansågs kunna erbjuda ett deltagande med lägre trösklar. Genom sakfrågeorienterade kampanjer i digitala nätverk kunde geografiskt utspridda individer med gemensamma intressen enklare föras samman, menade förespråkarna.¹³

I termer av kommunikation och organisering finns ett nära släktskap med proteströrelser i det nätbaserade civila samhället. Dessa rörelser har ofta lyckats mobilisera ett stort antal anhängare och visat förmåga att på kort tid dra till sig allmänhetens uppmärksamhet i olika frågor.¹⁴ Detta har närt en förhoppning om att e-petitioner kan leda till ett ökat medborgerligt engagemang även inom det formella politiska systemet. Deras individuella uttryck och nätverksorganisering har dessutom visat att ett bemäktigande av individer kan vara möjlig på arenor som tidigare dominerats av professionella intresseorganisationer.¹⁵ De som är kritiska till aktivism på nätet uttrycker dock en oro för att det politiska engagemanget ska reduceras till "klickivism" - stora volymer av lågkvalitativt innehåll.¹⁶

Ytterligare en central aspekt som relaterar till den nya teknikens egenskaper handlar om öppenhet och ansvarsutkrävande. Om

¹² Carman, 2010.

¹³ Macintosh et al. 2008; Cotton, 2011.

¹⁴ Bennet & Segerberg, 2013.

¹⁵ Leston-Bandeira, 2002.

¹⁶ Karpf, 2010.

traditionella petitionssystem ibland har uppfattats som ”parlamentariska svarta hål” kan den digitala tekniken möjliggöra en offentlig granskning av petitioners innehåll och hantering.¹⁷ Det handlar dels om olika typer av bakgrundsinformation som kan bifogas e-petitionen, dels om löpande uppdateringar om dess status. När det finns en tredje part som observerar vad som sker ändrar den asymmetriska kommunikationen karaktär och med de nya e-petitionssystemen är det många som kan övervaka vad som sker och sätta press på beslutsfattarna. E-petitionen kan därmed beskrivas som ett redskap i ett skifte till vad forskaren John Keane har kallat ”monitory democracy”.¹⁸

2.2 Institutionella variationer

Enligt Harvardprofessorn Archon Fung, som är en auktoritet på området, beror demokratiska innovationers politiska konsekvenser på detaljerna i deras konstruktion.¹⁹ Det finns således skäl att uppmärksamma att e-petitionssystem väsentligt skiljer sig åt i sina detaljer, bland annat med avseende på teknikanvändning, access, svarsskyldighet, trösklar, autentisering samt organisatoriskt stöd och resurser.

Teknikanvändning. I övergången från petitioner till e-petitioner är det till att börja med viktigt att notera att olika system använder den nya informationstekniken på olika sätt. Dels finns det system som bara erbjuder begränsad teknisk funktionalitet, till exempel att petitioner kan skickas in elektroniskt och att inkomna petitioner publiceras på institutionens hemsida. Det vanliga är dock att e-petitionssystem också gör det möjligt att signera petitioner elektroniskt.²⁰ I många fall erbjuds dessutom andra funktioner. Bland dessa funktioner återfinns: diskussionsforum, wiki-liknande applikationer för att en grupp av medborgare gemensamt ska kunna formulera petitioner på nätet, verktyg som gör det enklare att relatera petitioner till sociala medier samt visualiseringsverktyg

¹⁷ Hough, 2012.

¹⁸ Keane, 2009.

¹⁹ Fung, 2003.

²⁰ Lindner & Riehm, 2009.

som gör det möjligt att spåra geografiska platser som nämns i petitioner samt visa dem på kartor.²¹

Access. I hanteringen av petitioner finns också stora skillnader. En viktig skillnad är att vissa system erbjuder direkt access till de politiska organen, medan andra är indirekta och endast tillåter att folkvalda representanter lämnar in och presenterar petitioner.²² I det senare fallet är enskilda medborgare beroende av att en parlamentsledamot fungerar som värd för petitionen. På senare tid har många institutioner sett över dessa regler i syfte att öka systemens tillgänglighet, men långt ifrån alla förtroendevalda har ställt sig positiva till en sådan förändring.²³ Exempel på indirekta e-petitionssystem är Queenslands parlament, medan till exempel Vita husets ”We the people” och tyska förbundsdagens system är direkta.

Svarskyldighet. Av central betydelse är också att institutionernas skyldighet att besvara petitioner varierar. I vissa system finns bara en skyldighet att acceptera (ta emot) petitioner, vilka kan registreras och läggas till handlingarna utan krav på ytterligare åtgärder. Utifrån ambitionen att göra dessa system tydligare och mer transparenta har dock de flesta som reformerat sina system försökt bygga bort sådana otydligheter. Det första svenska e-petitionssystemet i Malmö är ett illustrativt exempel.²⁴ I början betraktade de förtroendevalda politikerna detta som en marknadsplats för idéer och åsikter gentemot vilka de själva ansåg sig ha full frihet agera eller att inte agera. Allt annat vore ett hot mot partiernas dagordningsmakt. Efter kritik har emellertid politikerna åtagit sig att skicka populära förslag vidare till aktuell nämnd som ett informationsärende, vilken också ska lämna ett svar på petitionen. I Vita Husets och den brittiska regeringens system utlovas på liknande sätt framgångsrika petitioner ett utförligt svar från regeringen och i bland andra de finska, tyska, brittiska och skotska parlamentens system lämnas svar efter att framgångsrika förslag diskuterats i plenum eller utskott. Hur seriöst man sedan tar på denna svarsskyldighet lyfts av många forskare fram som den

²¹ Wright, 2015a.

²² Lindner & Riehm, 2009.

²³ Hough, 2012, s. 484f.

²⁴ Åström & Sedelius, 2010.

enskilt viktigaste faktorn för hur framgångsrik denna deltagarform blir.²⁵

Trösklar. För att hantera det stora flödet av petitioner har ofta tröskelkriterier ansetts nödvändiga. Att bestämma hur många signaturer som ska krävas för att få ett officiellt svar är dock ingen enkel balansakt. Sätts gränsen för lågt kan arbetsbelastningen bli för stor samtidigt som det kan bli svårare för någon petition att faktiskt göra skillnad. Sätts gränsen för högt kan det minska medborgarnas motivation att delta.²⁶ Trots (eller kanske på grund av) det kan vi se stora variationer. Den Europeiska Unionens e-petitionssystem kräver till exempel att initiativen samlar minst en miljon underskrifter (0,2 procent av invånarna), medan Vita husets e-petitionssystem endast kräver 100 000 underskrifter (0,03 procent av invånarna). Vidare kräver det finska parlamentets system 50 000 signaturer (1 procent av invånarna), medan det skotska parlamentet inte har några trösklar alls. Frågor som bedöms vara av allmänt intresse väljs ut för vidare behandling och utredning, oberoende av antalet underskrifter.²⁷

Autentisering. Ytterligare en tvistefråga handlar om hur signaturerna ska verifieras. Å ena sidan anses det viktigt att kontrollera giltigheten av signaturerna för att upprätthålla förtroendet för systemet. Å andra sidan riskerar alltför komplicerade förfaranden att utgöra en barriär för deltagande. I praktiken varierar denna procedur från ingen verifiering alls till ganska komplicerade förfaranden. I Queensland fordras ingen validering alls såvida inte misstanke om bedrägeri föreligger. I Storbritannien används en tredelad process som inbegriper: (1) bekräftelse av brittisk hemvist och en giltig adress; (2) införande av slumpmässigt genererade ord, som avser att blockera automatiska system från att underteckna petitioner; och (3) e-postutskick med en länk för att verifiera signaturer.²⁸ I Finland används elektroniska signaturer och en kontroll gentemot befolkningsregistret.²⁹ I EU används en procedur som bland annat innebär att systemet för namninsamling ska godkännas av en nationell behörig myndighet och att de nationella

²⁵ se till exempel Pratchett m.fl. 2009, s 129.

²⁶ Wright, 2015b.

²⁷ The Scottish Parliament, 2015.

²⁸ Reid, 2014.

²⁹ Lag om medborgarinitiativ, 2012/2.

behöriga myndigheterna i respektive land ska intyga antalet giltiga underskrifter.³⁰

Organisatoriskt stöd och resurser

I rekommendationer till de offentliga organisationer som ska bedriva e-demokratiprojekt påpekas slutligen hur viktigt det är att avsätta tillräckligt med resurser för att upplysa medborgarna om hur de kan delta, för att vägleda dem i processen och utveckla deras förmåga att uttrycka sin mening samt för att analysera den input som medborgarna bidrar med.³¹ Det organisatoriska stöd och de resurser som sätts in för att förverkliga den potential som finns varierar emellertid väldigt mycket. I en studie av de brittiska kommunernas e-petitionssystem, som är obligatoriska från och med 2010, konstateras till exempel att de flesta kommuner har gett de nya initiativet minsta möjliga uppmärksamhet och resurser.³²

Vänder vi i stället blicken mot det skotska parlamentet kan vi få idéer om hur en mer utvecklad stödprocess skulle kunna se ut. Här utgör parlamentets petitionskommitté navet för att koppla samman medborgare och beslutsfattare. Alla petitioner går till denna kommitté, som bedömer värdet av varje bidrag genom att konsultera sakutskott och förtroendevalda. I de fall som krävs inhämtas även mer information från initiativtagaren, andra individer och organisationer. På detta sätt filtrerar kommittén ut petitioner som tar upp frågor som parlamentet redan har behandlat eller som inte har en stark grund. Kommittén har således mandat och handlingsutrymme att sortera bort förslag, men den har också ett ansvar att lotsa initiativ vidare till sakutskott för utredning eller formellt svar, eller till kammaren för en kortare debatt. Även om petitionskommittén, det aktuella sakutskottet eller kammaren beslutar att inga ytterligare åtgärder kommer att vidtas har medborgaren blivit lyssnad till; dennes förslag har debatterats i något av parlamentets organ och han eller hon får också återkoppling på förslaget.³³

³⁰ Europeiska kommissionen, 2011.

³¹ OECD, 2003.

³² Panagiotopoulos m.fl., 2011.

³³ Åström & Sedelius, 2010.

2.3 Spridning

Även om det finns stora variationer i hur e-petitionssystem utformas kan vi konstatera att deras betydelse och popularitet har ökat de senaste 10 åren och att de i dag är ett av de mest använda verktygen för politiskt deltagande. Från att det som formellt system introducerades i det nybildade skotska parlamentet 1999 har denna innovation spridits i Storbritannien, till Tyskland, Sydkorea, USA, Finland, Indien och många andra länder. E-petitioner finns dessutom på flera olika nivåer i det politiska systemet, från överstatliga organ till nationella parlament och kommuner. Bland omtalade exempel återfinns Vita Husets "We the people", EU:s "European Citizen Initiative", den brittiska regeringens "10 Downing Street", de tyska, finska och skotska parlamentens e-petitionssystem samt "Better Reykjavik" och "Malmöinitiativet".

Någon uppdaterad översikt som beskriver exakt vilka länder som nyttjar e-petitioner finns inte att tillgå, men vi kan konstatera att länder som har haft en petitionstradition varit snabbare att anamma e-petitioner. Enligt Lindner och Riehm kan man också se att de länder där de traditionella petitionssystemen redan lagt vikt på politiskt engagemang och öppenhet har varit mer benägna att ta till sig e-petitioner jämfört med andra länder.³⁴

Trots att e-petitioner är en mycket vanlig form av e-deltagande har den som formaliserad påverkanskanal fått relativt lite uppmärksamhet i Sverige, vilket knappast är en tillfällighet. Som ett av få europeiska länder saknar Sverige ett traditionellt petitionssystem på nationell nivå. Av en undersökning från 2010, där EU:s 27 medlemsstater samt Schweiz och Norge ingick, framgår att endast sju länder vid denna tidpunkt inte erbjöd någon möjlighet att lämna in petitioner till parlamentet - Cypern, Danmark, Estland, Finland, Irland, Lettland och Sverige.³⁵ Har man inte en tradition av formaliserade petitionssystem är steget att införa e-petitionssystem större. Det betyder dock inte att ett sådant steg är omöjligt. Till exempel reviderade Finland nyligen sin grundlag för att tillåta e-petitioner till parlamentet.

³⁴ Lindner & Riehm, 2009.

³⁵ Böhle & Riehm, 2013.

Sverige har också en stark partidemokratisk tradition. I en studie av kommunal demokrati i 16 europeiska länder hävdar Denters och Klok att Sverige är det tydligaste exemplet av ”en partidemokrati” och ligger längst ifrån ”en medborgardemokrati”.³⁶ Rankingen motiverades av frånvaron av direktvalda borgmästare och medborgarinitierade bindande folkomröstningar, av den låga andelen av fullmäktige som väljs via personval samt bristen både på lokala partier och oberoende kandidater.³⁷ Även om de politiska partierna i Sverige, liksom i de flesta västerländska demokratierna, upplever ett försvagat offentligt stöd har de således en fortsatt stark ställning i beslutande organ.³⁸ Den digitala politiken som ofta återspeglar och förstärker redan etablerade processer talar i stort sett samma språk. Sverige var inte bland de 40 främsta länderna när det gäller att erbjuda sina medborgare olika former av e-deltagande, enligt Förenta Nationernas årliga mätning 2014.³⁹

Trots detta kan petitionssystem knappast sägas strida mot vår politiska kultur. Antalet medborgare som skriver och signerar petitioner på oberoende plattformar växer generellt, vilket forskare ofta ser som uttryck just för samtidens individualistiska och elitutmanande politiska kultur. I Sverige anses denna kultur vara mer utpräglad än i stort sett något annat land och en större andel av medborgarna har signerat petitioner i Sverige (cirka 40 procent under ett år) än i något annat europeiskt land.⁴⁰

Dessa trender fångades upp i Regeringens proposition *Demokrati för det nya seklet* (prop. 2001/02:80), vilken föreslog att kommunfullmäktige kunde besluta om att införa en rättighet för alla folkbokförda i kommunen att väcka ärenden i fullmäktige.⁴¹ Detta ansågs i likhet med e-petitionen kunna öka engagemanget i kommunalpolitiska frågor, leda till fler diskussioner mellan medborgarna samt minska avståndet mellan väljare och valda.⁴² Medborgarförslagsrätten har i dag, liksom petitionsrätten i andra länder, en särställning bland demokratiska verktyg genom att den regleras i kommunallagen. Till skillnad från de parlament som

³⁶ Denters & Klok, 2012.

³⁷ Denters & Klok, 2012.

³⁸ Katz & Mair, 1994.

³⁹ United Nations, 2014.

⁴⁰ Inglehart & Welzel, 2005; Newton & Giebler, 2008.

⁴¹ Prop. 2001/02: 80.

⁴² Ds 2005:58.

byggt vidare på petitionsrätten i övergången till e-petitionssystem har dock inte de kommunala e-petitionssystemen i Sverige getts något legal status eller formaliserad process. Detta är sannolikt en anledning till varför bara ett fåtal svenska kommuner och landsting anammat e-petitionssystem trots att en stor majoritet har infört rätten att lämna medborgarförslag. Efter att Malmö som första svenska kommun introducerade e-petitioner har endast Haparanda, Borås och ett tiotal andra kommuner samt ett par landsting tagit efter.⁴³

Till skillnad från både medborgarförslagen och de traditionella petitionerna utgör E-petitionssystem både en traditionell och en ny deltagarform, som bär drag av såväl konventionella som okonventionella påverkanskanaler. Det har betydelse för dess potential att utveckla den representativa demokratin. E-petitionen representerar förvisso fortfarande ”bara” påverkansförsök som syftar till en mer responsiv representation, men de nya systemen anses ha en potential att avhjälpa problemen med ineffektivitet och kan i bästa fall gifta ihop element av deltagande med representativ demokrati.⁴⁴ Vill man öka deltagandet inom den representativa demokratis ram är kanske därför den stora frågan om e-petitionen motsvarar förväntningarna.

⁴³ Åström & Sedelius, 2010.

⁴⁴ Bochel, 2012.

3 Den vetenskapliga kontexten

Även om den digitala informationstekniken har kommit att få en stor betydelse för medborgarnas möjligheter att delta i och påverka politiken har den inte riktigt levt upp till de höga förväntningar som knutits till den. När de första betydande stegen mot ett världsomspännande datornätverk togs väcktes på många håll förhoppningar om revolutionerande effekter för medborgarnas möjligheter att direkt påverka politikens innehåll. I den digitala informationstekniken sågs en potential att överbrygga de hinder för etablerandet av direktdemokratiska eller deliberativa samhällsordningar som det moderna samhällets storskalighet utgjorde. Med effektivare kommunikationsteknik skulle knappa tidsresurser och tidigare oöverbryggbara geografiska avstånd inte längre utgöra några hinder.

De förväntningar och förhoppningar om revolutionära effekter av informationstekniken som togs för givet under denna era påverkar fortfarande i dag synen på relationen mellan informationsteknik och politik. Specialister inom fältet varnar därför för att forskningen om informationsteknikens konsekvenser för politik och demokrati kan komma att missa viktiga inkrementella utvecklingstrender då man alltför ensidigt letar efter omstörtande förändringar.⁴⁵ Wright menar att den akademiska debatten kring informationsteknikens effekter på demokratin och politiken allt för ofta tillägnat sig en dikotom *revolutions-* eller *normaliseringsram* gentemot vilken dessa effekter tolkas.⁴⁶ Enligt en sådan ram påverkar informationstekniken antingen allt eller inget, leder till en omdanande

⁴⁵ Agre, 2002; Farrell, 2012; Wright, 2012a.

⁴⁶ Wright, 2012a.

förändring av demokratin eller är verkningslös. Detta leder enligt Wright till att observerade effekter ofta underskattas.

[T]he revolution/normalization frame distorts how researchers make sense of their empirical findings by creating undue expectations, and this could lead them to be too pessimistic in their analysis of the impacts of technology on politics. In the face of all the hyping of technology, there is a danger that an implicitly pessimistic mindset is adopted⁴⁷

På senare tid framhålls allt oftare två saker i den akademiska debatten. För det första förordas ett systemperspektiv. Informationstekniken och demokratiska innovationer så som e-petitionssystemen betraktas som små men potentiellt viktiga pusselbitar i ett omfattande och komplext politiskt system.⁴⁸ E-petitionssystemens möjligheter att bidra till positiva effekter på det nuvarande demokratiska systemet i dess reella kontext bör utvärderas snarare än huruvida sådana system uppfyller alla kriterier i en idealtyp av demokrati, så som deliberativ demokrati, deltagande demokrati, eller direktdemokrati. I enighet med Archon Fung förordas, för det andra, en utvärdering av e-petitionssystemens effekter med utgångspunkt i en pragmatisk demokratiförståelse.⁴⁹ En sådan förståelse innebär också att en pluralitet av deltagandeformer och institutioner förordas för att utveckla demokratin. Vissa av dessa bör vara samtalsorienterade (deliberativa), andra bör ge möjlighet för att bara uttrycka en ståndpunkt (aggregativa). Vissa bör vara breda och inkluderande, medan andra kan tillåtas vara mer exklusiva osv. Det är enligt den pragmatiska demokratiförståelsen summan av delarna som ska skapa ett fungerande demokratiskt system, snarare än någon enskild beståndsdel.

En ytterligare viktig förutsättning för bedömningen av e-petitionssystem är tillgången till systematiska, jämförbara studier. Trots att intresset för att införa och utveckla e-petitionssystem varit stort bland regeringar, regioner och kommuner finns fortfarande relativt få utvärderingar och systematiska studier på området.⁵⁰ Den existerande forskningen består främst av kvalitativa studier av enskilda fall. Därtill har ett antal enkätbaserade studier

⁴⁷ Wright, 2012a, s. 249.

⁴⁸ Parkinson & Mansbridge, 2013.

⁴⁹ Fung, 2012.

⁵⁰ Wright, 2012a.

genomförts bland e-petitionssystemens användare. De studier som finns behandlar dessutom framförallt den nationella nivån. För att belysa utvecklingen på området redogör vi därför i denna rapport för de studier som finns på området oavsett politisk nivå: Först genom att titta på vem som deltar i dessa system, därefter genom att undersöka om deltagandet i olika system runt om i världen uppvisat några effekter på agendasättande, policy och legitimitet.

4 Vem deltar?

Numerärt sett utgör många e-petitionssystem en oomtvistad succé. Ett år efter att den brittiska regeringen lanserade sitt e-petitionssystem hade 36 000 petitioner lämnats in och 6,4 miljoner signaturer registrerats. Vita Husets plattform ”We the people” hade efter två och ett halvt år, i januari 2014, över 5,4 miljoner registrerade användare som genererat mer än 14 000 petitioner och 9 miljoner underskrifter. Målsättningen, att med dessa system öka det medborgerliga deltagandet, har ofta överträffats med råge.

Ett av de mål som tillskrivs e-petitioner är ett ökat engagemang i den representativa demokratis institutioner. Av detta skäl baseras de på självval och är öppna för alla som vill och har möjlighet att delta. Samtidigt knyts det ofta explicita förhoppningar till dessa innovationer att skapa mer politisk jämlikhet, i termer av att (1) bemäktiga individer snarare än organisationer, (2) locka tillbaka de kritiska medborgarnas flyende engagemang och (3) mobilisera tidigare inaktiva medborgare och underrepresenterade grupper.

Även om e-petitioner via lägre barriärer ökar deltagandet, är det långt ifrån säkert att den högre nivån avspeglar en mindre ojämlig fördelning av politisk aktivitet. Om ökningen främst kan noteras från redan aktiva personer, grupper och organisationer är konsekvensen snarare en replikering, eller till och med en intensifiering, av existerande ojämligheter.⁵¹ Av detta skäl är det viktigt att undersöka vilka som deltar.

⁵¹ Schlozman et al., 2012.

4.1 Organisationer eller individer?

En grundläggande idé med e-petitioner är att enskilda medborgare ska ges en starkare röst i politiska beslutsprocesser vid sidan av organiserade intressen. Formellt kommer detta ofta till uttryck via regler som säger att organisationer inte får lägga fram initiativ, eller att initiativtagare med anknytning till en eller flera organisationer ska ange detta så att det kan skapas förutsättningar för insyn. Ytterst handlar det om att bryta de alltmer professionaliserade organisationernas monopol på befintliga påverkanskanaler, inte minst på europeisk och nationell nivå.

Kan internet bidra till att stärka enskilda medborgare på de professionaliserade intresseorganisationernas bekostnad? Frågan har diskuterats i mer än 15 år.⁵² Medan vissa ser att behovet av ”mellanhänder” kan komma att minska när tillgången till information och kommunikation ökar, menar andra att det kollektiva handlandets logik i grunden inte förändras. Nu som tidigare behövs resursstarka organisationer för att mobilisera stöd i olika frågor. Därför anses etablerade organisationers makt bestå.

Den sistnämnda positionen har länge bekräftats av empiriska studier, men på senare tid har forskare kunnat identifiera ett växande antal framgångsrika solitära organisatörer, ensamvargar och aktionsnätverk. Mot denna bakgrund hävdar forskarna Lance Bennet och Alexandra Segerberg att många samtida rörelser saknar grundläggande karaktärsdrag i traditionellt kollektivt handlande, såsom organisatoriska resurser och identiteter.⁵³ I en tid av sociala medier präglas i stället dessa rörelser av självorganisering, där individualiserad politisk information sprids över temporära och löst sammansatta nätverk med hjälp av digital teknik. ”The logic of collective action”⁵⁴ har, menar Bennet och Segerberg, kommit att kompletteras av ”The logic of connective action”.⁵⁵

Hur enskilda individer och typer av organisationer deltar och lyckas mobilisera stöd för sina e-petitioner har studerats av forskare som Bochel, Cotton och Wright.⁵⁶ I Bochels studie av e-

⁵² Bimber 1998; Åström 1998.

⁵³ Bennet & Segerberg, 2013.

⁵⁴ Olson, 1965.

⁵⁵ Bennet & Segerberg, 2013.

⁵⁶ Bochel, 2012; Cotton, 2011; Wright 2015a.

petitionssystemet i Wales framgår att cirka 2/3 av alla petitioner har individer som initiativtagare, vilket får henne att dra slutsatsen att "systemet gör det möjligt för enskilda individer att göra sina röster hörda"⁵⁷. I Cottons studie av e-petitioner till det skotska parlamentet mellan 1999–2011 hade 55 procent lämnats in av enskilda individer medan intresseorganisationer stått bakom 23 procent. Enligt Cotton visar detta att "vanliga medborgare deltar i formuleringen av policy tillsammans med parlamentet medan intressegrupper inte har använt systemet för att öka sitt inflytande"⁵⁸. Att 89 procent av petitionerna lämnats in av förslagsgångsförslagställare visar också, menar Cotton, att erfarenheter av systemet inte är en nödvändig förutsättning för att använda det.

Wrights studie i relation till den brittiska regeringens e-petitionssystem (10 Downing Street) är kanske den mest omfattande rörande denna tematik.⁵⁹ Utifrån en analys av 33 000 initiativ visar han att petitioner med organisatorisk koppling var få, endast cirka 15 procent, men att en större andel nådde upp till gränsen på 500 signaturer jämfört med initiativ från enskilda individer. Till exempel var nationella organisationer, vilka ofta använde klassiska kampanjstrategier (flygblad, mediakontakter, e-listor etc.), solida i att generera stöd för sina initiativ. Även företag, som uppgav att de ofta utnyttjade såväl kundnätverk som yrkesorganisationer, lyckades i allmänhet väl.

Initiativ från enskilda individer visade upp ett betydligt ojämnare facit. Å ena sidan resulterade många av de drygt 28 000 enskilda initiativen i väldigt få signaturer. Å andra sidan lyckades en mindre andel av de enskilda medborgarnas initiativ mobilisera ett väldigt stort antal signaturer. De 100 främsta enskilda initiativen genererade alla fler än 62 000 underskrifter. Dessutom: enskilda individer svarade för inte mindre än 19 av de 20 mest signerade initiativen totalt sett.⁶⁰

Men hur gör då enskilda individer och grupper för att mobilisera stöd? I kvalitativa studier framgår att dessa ofta försöker mobilisera stöd genom kontakter med familj och vänner, genom användning av sociala medier och ibland via kontakter med media. I vissa fall

⁵⁷ Bochel, 2012, s 151 (egen översättning).

⁵⁸ Cotton, 2012, s 51 (egen översättning).

⁵⁹ Wright, 2015b.

⁶⁰ Wright, 2015b.

börjar enskilda initiativ relativt snabbt att leva sitt eget virala liv. Ett exempel på det är Peter Roberts petition mot introducerandet av vägsatser i England, vilken samlade 1,8 miljoner signaturer. Roberts startade kampanjen genom att skicka petitionen till sina vänner (29 mejl) och anslå den på en rad olika webbsidor och forum som hade med bilar att göra. Därefter fick initiativet mycket uppmärksamhet i nationell media, vilket sedermera resulterade i så många signaturer att 10 Downing Streets websida kraschade.⁶¹

I andra fall spelar initiativtagarna en mer central roll genom att bygga nätverk av supportrar runt sina initiativ. Ett bra exempel på detta är "Nätverket för en giftfri stad" i Malmö.⁶² Bakgrunden var att föreningen Kulturhuset Kontrapunkt hyrde en lokal i Rosengård för verkstäder och musik. När de ville bygga om lokalen tog planerna stopp eftersom en fabrik låg för nära. Oroade över konsekvenserna av eventuella giftutsläpp centralt i stadsdelen startade ungdomarna ett nätverk för att upplysa allmänheten och få till en förändring. Initiativet lämnades in av en person i föreningen, som tillsammans med övriga medlemmar snart engagerade andra föreningar och boende i området för ett initiativ som gick ut på att företaget antingen skulle sluta använda propylenoxid i tillverkningen eller flytta verksamheten. Deltagarna använde en rad informations- och kommunikationskanaler i sin mobilisering för en giftfri stadsmiljö. Navet bestod av en hemsida, giftfristad.nu, där det fanns en stor mängd ständigt uppdaterad information och länkar till artiklar och andra medier, möjlighet att bli medlem i nätverket, skriva under namninsamlingen och få veta vad som var på gång, stormöten etc. Initiativtagarna var dessutom väl förtrogna med sociala medier och utnyttjade dessa på ett strategiskt sätt. Budskapet spreds mycket snabbt via Facebook och i bloggösfären samtidigt som traditionell press och TV fångade upp vad som var på gång och informerade den breda allmänheten. Redan efter två dygn hade cirka 1 000 personer skrivit under initiativet. Tre månader senare hade samma initiativ cirka 2 500 signaturer.⁶³

När petitionen, en enkel gammal metod för deltagande, kopplas samman med en ny digital teknik uppstår således en rad intressanta

⁶¹ Navarra, 2010.

⁶² Åström & Sedelius, 2010.

⁶³ Åström & Sedelius, 2010.

politiska handlingsmönster. Dessa påminner inte sällan om det Bennet och Segerberg benämner ”connective action”. I motsats till vad klassiska teorier om kollektivt handlande ger uttryck för tycks inte en resursstark formell organisation vara en förutsättning för att lyckas i denna kontext. Enskilda individer står, enligt tillgänglig empirisk forskning, för lejonparten av initiativen och de bedöms ofta vara väl så framgångsrika som organisationer i att mobilisera stöd för sina förslag.

4.2 Attraheras kritiska medborgare?

När vi studerar vem som deltar i e-petitioner är det intressant att belysa dess dubbelnatur. Å ena sidan finns e-petitionen som informell process vilken initieras i det civila samhället (underifrån). Å andra sidan finns den som en mer formaliserad process som skapas av institutioner för att uppmuntra medborgarnas deltagande (ovanifrån). Den första kategorin utgör en del av en bredare uppsättning mobiliseringskanaler och protesterörelser på internet, utan mekanismer som garanterar ett svar från myndigheterna. Inte sällan ses denna variant av e-petitioner som arketyper för de individualiserade, elitutmanande och oberoende deltagarformer som används av ”kritiska medborgare” för att, som Inglehart och Welzer uttrycker det, ”organisera motstånd och mobilisera medborgerlig makt”⁶⁴. Dessa oberoende deltagarformer anses särskilt kompatibla med den nya generationens krav och önskemål, vilka enligt vissa forskare hellre spenderar pengar än tid; som stödjer demokratins principer men är kritiska till hur den för närvarande fungerar, och som vill engagera sig i politiken men drar sig för partipolitik och att ingå i traditionella organisationer.⁶⁵

Institutionaliserade former av deltagande, som att rösta, att vara medlem i ett parti eller kontakta politiker har traditionellt varit kopplade till den elektorala processen. Deltagarna har ”blivit en del av systemet” på ett annat sätt än vad som är fallet när oberoende plattformar används, vilka erbjuder kritisk distans. Av detta skäl har det engagerat medborgare som redan är relativt nöjda med hur

⁶⁴ Inglehart & Welzer, 2005, s 262 (egen översättning).

⁶⁵ Norris, 1999.

det demokratiska systemet för närvarande fungerar.⁶⁶ Även vissa nyare ”demokratiska innovationer” har haft en slagsida mot nöjda medborgare. Curato och Niemeyer visar till exempel att de som tackar ja till att vara med i deliberativa samrådsmöten tenderar att vara mindre kritiska mot politiska institutioner än allmänheten i stort.⁶⁷ E-petitionen kan i detta avseende, på grund av sin dubbla natur, ses som ett kritiskt fall: om inte en deltagarform med rötter i proteströrelser på internet lyckas engagera kritiska medborgare, vilken institutionaliserad deltagarform kan i så fall göra det?

I våra analyser framgår att deltagarna i Malmöinitiativet är signifikant mindre nöjda med hur demokratin för närvarande fungerar i Sverige än allmänheten. Bland allmänheten är 27 procent ganska eller mycket missnöjda⁶⁸, medan motsvarande siffra bland våra respondenter är 44 procent. I samma anda visar Schmidt och Johnsen att deltagarna i det tyska parlamentets e-petitionssystem tenderat att vara relativt skeptiska mot politiker och även att en betydligt större andel har deltagit i demonstrationer och andra protestaktioner jämfört med befolkningen i stort.⁶⁹ Till detta kan fogas att de som deltagit i det skotska parlamentets e-petitionssystem i betydligt större utsträckning än allmänheten säger sig sakna partitillhörighet. Medan 13 procent av allmänheten saknade partitillhörighet, uppgav 35 procent av deltagarna samma sak.⁷⁰

Resultaten antyder således att kritiska medborgare inte har övergett e-petitionen efter det att den institutionaliserats. Snarare tycks e-petitioner kunna locka tillbaka en del av dem som upplever en svag koppling till partisystemet och upplever en diskrepans mellan hur demokratin borde fungera och hur den faktiskt fungerar. Även om det vore redan politiskt aktiva kritiker som använder e-petitioner väcker det, som Schmidt och Johnsen ger uttryck för, en förhoppning om att e-petitioner skulle kunna föra kritiska medborgare närmare det parlamentariska systemet och därmed förhindra att de bli politiskt cyniska eller apatiska⁷¹.

⁶⁶ Hooghe & Marien, 2013.

⁶⁷ Curato & Niemeyer, 2013.

⁶⁸ SydSOM, 2011.

⁶⁹ Schmidt & Johnsen, 2014.

⁷⁰ Carman, 2006.

⁷¹ Schmidt & Johnsen, 2014, s. 44 (egen översättning).

4.3 Mobiliseras tidigare inaktiva medborgare?

Det vi vet om politiskt deltagande är att det generellt sett är högst bland den välutbildade medelklassen, och generellt sett också högre bland män och äldre än bland kvinnor och yngre.⁷² En förklaring handlar om socioekonomiska resurser i termer av utbildning, inkomst och social ställning, vilka i sin tur hänger samman med politiskt intresse och motivation.

Resurser är viktiga eftersom det politiska deltagandet bär med sig kostnader för den enskilde. Medborgarna måste vara försäkrade om att vinsterna med att delta är större än kostnaderna, i annat fall avstår de ifrån att engagera sig. Därför är tron på den specifika metodens verkansgrad viktig, men det är likaså viktigt att formen för deltagande inte anses för krävande. Utmaningen för de politiska institutionerna ligger i att utveckla former för deltagande som både gör det möjligt för medborgarna att påverka politiken på ett meningsfullt sätt och som tar medborgarnas begränsade förutsättningar på allvar.

E-petitioner är ofta utformade för att göra deltagandet enklare, men det är långt ifrån givet hur detta påverkar olika individer. Vissa forskare hävdar att internet kan bidra till att mobilisera tidigare inaktiva medborgare.⁷³ Digitala resurser kan minska betydelsen av traditionella resurser samtidigt som digitala sociala nätverk kan bidra till att sprida politiskt engagemang mellan olika sociala grupper. Inte sällan är det yngre medborgare som dessa forskare intresserar sig för. Här finner vi den grupp som har mest utvecklade digitala färdigheter och som ingår i flest digitala sociala nätverk, vilket alltså skulle kunna spilla över i politiskt engagemang. Mer kunskaper i att hantera miljön på nätet gör det möjligt för dessa användare att effektivt söka information om frågor av intresse och att komma i kontakt med andra användare med liknande intressen. Detta ökar sannolikheten för att en användare stimuleras till att underteckna en petition. Enkelt uttryckt: ju mer tid en person spenderar på nätet, desto större är sannolikheten att han eller hon får en inbjudan att skriva under en e-petition.⁷⁴

⁷² Schlozman et al., 2012.

⁷³ Se till exempel Krueger, 2002; Ward, Gibson, & Lusoli, 2003.

⁷⁴ Anduiza et al., 2010.

Andra forskare menar dock att e-petitionen primärt kommer att aktivera dem som redan är politiskt intresserade, snarare än att mobilisera tidigare inaktiva medborgare. När det blir lättare att ta del av politisk information och mer bekväma deltagarformer utvecklas på nätet ser man att det främst är de som redan är involverade och motiverade som kommer att attraheras. Även resurser anses viktiga. Högre utbildning förväntas till exempel ge en större förståelse för de frågor och problem som kan tänkas ligga bakom en petition.⁷⁵

Det mönster som framträder i empiriska studier om e-petitioner bedöms i huvudsak tala för fortsatta ojämlikheter. E-petitioner har utan tvekan aktiverat en stor mängd medborgare, men deltagarna avviker fortfarande från befolkningen i stort och mobiliseringen av tidigare inaktiva medborgare anses på många håll vara begränsad. Carmans forskning om det skotska parlamentets e-petitionssystem visar till exempel att deltagarna är äldre, oftare är män och medelklass samt är högre utbildade än allmänheten.⁷⁶ Lindner och Riehm konkluderar på ett liknande sätt i sin jämförande studie av e-petitionssystem i Tyskland, Skottland, Norge och Queensland: "införandet av e-petitionssystem i våra fyra fall misslyckades att mobilisera icke-deltagare eller underrepresenterade grupper i någon större utsträckning"⁷⁷. Det som ibland kan föranleda mer optimistiska omdömen är åldersfördelningen. I en jämförelse med deltagare i det traditionella pappersbaserade petitionssystemet såväl som allmänheten i stort visar till exempel Lindner och Riehm att deltagarna i e-petitionssystemet är yngre än deltagarna i det traditionella systemet.⁷⁸ Ungefär 33 procent av det elektroniska systemets användare var mellan 20-39 år, vilket motsvarade denna grupps andel i samhället i stort, medan endast 13 procent av deltagarna i det traditionella pappersbaserade systemet hörde till denna åldersgrupp.

Av våra egna studier av Malmöinitiativet framgår att det framför allt finns en bestående socio-ekonomisk skevhet, nämligen i relation till utbildning: deltagarna har en högre utbildningsnivå än

⁷⁵ se till exempel Norris, 2001.

⁷⁶ Carman, 2006, kapitel 5.

⁷⁷ Lindner & Riehm 2009, s. 8 (egen översättning).

⁷⁸ Lindner & Riehm 2011.

medborgarna i stort.⁷⁹ Däremot deltar kvinnor och män i stort sett i samma utsträckning och medelåldern är noterbart lägre än bland befolkningen som helhet. Den slående skillnaden rör i stället andra former av politiskt deltagande, vilket visat sig vara betydande även i andra studier.⁸⁰ Jämför vi Malmöinitiativets deltagare med befolkningen i stort⁸¹ framgår att den första gruppen betydligt oftare kontaktat politiker och tjänstemän, diskuterat politik på internet, bojkottat produkter och arbetar i partier och intressegrupper. Medan en majoritet av skåningarna inte medverkat i någon av dessa aktiviteter under det senaste året har mer än 9 av 10 på Malmöinitiativet varit aktiva, inte sällan mycket aktiva.

Är 10 procent tidigare inaktiva medborgare mycket eller lite? Som Scott Wright påmint oss beror en sådan bedömning till stor del på våra förväntningar.⁸² Förväntar vi oss revolution är det normalisering vi ser, även om en sådan slutsats med en annan teknikförståelse är långt ifrån självklar. Hur som helst är det värt att fråga varför inte fler i underrepresenterade grupper och tidigare politiskt inaktiva mobiliseras när deltagandet görs enklare. För det första är det intressant att konstatera att resurser, såsom tid, tycks vara en viktig faktor som direkt påverkar benägenheten att delta. Oddsen för att en person med lite tid ska delta har i studier visat sig betydligt sämre än för en person med mycket tid.⁸³

De traditionella socio-ekonomiska resursernas betydelse för olika gruppers deltagande framstår annars att vara av ett indirekt slag. I en spansk studie visar till exempel forskaren Anduiza med kollegor att digitala färdigheter är klart viktigare än traditionella socioekonomiska faktorer när deltagande i e-petitioner ska förklaras.⁸⁴ Om alla hade samma digitala färdigheter skulle inte socioekonomi vara av betydelse, men eftersom socioekonomiskt starka grupper har större tillgång till internet (och därigenom kan utveckla sina färdigheter) spelar de fortfarande en indirekt roll.

På ett liknande sätt visar Carmans studier av det skotska parlamentets e-petitionssystem att socioekonomiskt starka grupper

⁷⁹ Åström et al., 2014.

⁸⁰ Carman, 2006; Schmidt & Johnsen, 2014.

⁸¹ SydSOM, 2011.

⁸² Wright, 2012b.

⁸³ Carman, 2014.

⁸⁴ Anduiza m.fl., 2010.

har betydligt större kunskap om hur de kan delta än svagare grupper.⁸⁵ Även ålder har betydelse: medelålders tenderar att ha större kunskap om de möjligheter som finns än såväl yngre som äldre respondenter. Dessa skillnader i medvetenhet bestämmer i sin tur i stor utsträckning benägenheten att signera och skriva petitioner. Bland personer med mycket goda kunskaper om hur de kan delta i skotsk politik var sannolikheten att delta mer än tio gånger högre än för dem med sämst kunskaper. Om kunskapen om vilka möjligheter som finns att delta vore lika skulle socioekonomiska faktorer sakna betydelse för vilka som deltog.

Att effekterna till stor del ser ut att vara indirekta antyder att det finns en mobiliserande potential på sikt; förutsatt att kunskapen om nya deltagarformer och färdigheter på internet sprids. Men de skevheter som uppstår utgör likafullt ett jämlikhetsproblem i dag. De politiker och tjänstemän som introducerar e-petitionssystem bör således akta sig för ett ”if we build it, they will come” – perspektiv, trots överbelastade portaler och många initiativ att besvara. Även när dessa system överträffar alla förväntningar i fråga om antal deltagare, är det långt ifrån säkert att tidigare inaktiva medborgare och underrepresenterade grupper har mobiliserats. Många vet förmodligen inte ens om att möjligheten finns.

⁸⁵ Carman, 2014.

5 Vad leder deltagandet till?

Nästa fråga av intresse handlar om vad deltagarnas engagemang har för konsekvenser. Denna fråga har dock inget enkelt svar eftersom man kan tänka sig effekter av väldigt olika art. De flesta studier fokuserar på huruvida e-petitioner har någon substantiell påverkan på politikens innehåll – policyeffekter. Andra menar dock att detta är alltför begränsat eftersom e-petitioner är sammanflätade med andra kampanjaktiviteter som avser att påverka samhällsdebatten. Man bör därför undersöka hur e-petitioner påverkar bredare informationsflöden i samhället.⁸⁶ Vidare finns de som ser det som nödvändigt att infoga e-petitioner i ett systemperspektiv och belysa hur förtroendet för de politiska institutionerna förändras utifrån hur deltagarna bedömer processen.⁸⁷

I följande avsnitt redogör vi för studier som behandlar konsekvenser av e-petitioner utifrån tre huvudteman: 1) effekter på den politiska agendan, 2) effekter på policy samt 3) effekter på förtroende och legitimitet.

5.1 Makt över dagordningen

E-petitioner har först och främst ett agendasättande syfte. De avser att påverka hur framträdande specifika ämnen är på den politiska dagordningen och att uppmärksamma de representativa institutionerna på frågor av intresse bland medborgarna.⁸⁸ Att influera den inomparlamentariska agendan behöver emellertid inte vara den enda målsättning för dem som deltar. Av betydelse kan också vara

⁸⁶ Karpf, 2010.

⁸⁷ Carman, 2010; Åström et al, 2014.

⁸⁸ McCombs & Shaw, 1972; McCombs & Reynolds, 2002.

att påverka den allmänna samhällsdebatten och att använda e-petitionssystemen för att bedriva ett mer långsiktigt opinionsarbete.⁸⁹

En klar fördel med formaliserade e-petitioner gentemot traditionella petitioner är att ett visst mått av dagordningsmakt är inbyggt i systemet. Den avgörande faktorn utgörs av hur många underskrifter som krävs för att petitionen ska uppmärksammas och debatteras. Är tröskeln låg hamnar många petitioner på den politiska dagordningen - är tröskeln hög blir det färre. I det nuvarande brittiska e-petitionssystemet "direct.gov", som kräver 100 000 signaturer för att en petition ska debatteras av underhuset, har till exempel endast 32 av över 26 000 petitioner passerat tröskeln och lyckats påverka den politiska agendan. Än mer talande är EU:s European Citizens Initiative (ECI), där endast tre förslag hittills klarat tröskeln på 1 000 000 signaturer och fått respons från kommissionen.⁹⁰

I andra system har den agendasättande makten varit större. I Reykjavíks e-petitionssystem "Betri Reykjavík" används till exempel ingen absolut gräns vad gäller antalet signaturer, utan i stället förbinder sig kommunen att varje månad behandla ett visst antal av förslagen som lanserats genom systemet. Härmed kan man säga att ett visst mått av medborgerligt inflytande kvoterar in. I det skotska systemet, som inte har några trösklar alls, har alla petitioner ett visst mått av agendasättande makt eftersom de åtminstone debatteras i petitionskommittén.⁹¹

Den generella trenden är ändå att antalet signaturer som krävs succesivt ökar. Det är en följd av att övergången till e-petitioner genererat ett långt mer aktivt deltagande än vad som förväntats.⁹² Wright menar att den låga tröskel på endast 200 signaturer som krävdes för att en petition skulle ges en officiell respons vid etableringen av "10 Downing Street E-petitions", innebar att den brittiska regeringen överöstes med petitioner att hantera.⁹³ Detta resulterade i en ytlig och i många fall otillfredsställande hantering

⁸⁹ Wright, 2015a.

⁹⁰ Europeiska kommissionen, 2015.

⁹¹ Bochel 2012, s. 157.

⁹² Wright, 2015b; Lindner & Reihm, 2011.

⁹³ Wright, 2012b.

och deltagarna upprördes ofta över hur kortfattad, ytlig och avvisande den officiella responsen var.

Medborgarnas makt över dagordningen kan således inte enbart mätas i termer av hur många petitioner som kommer över tröskeln, utan måste också relateras till hur de behandlas. Samtidigt som högre trösklar minskar inflödet av idéer, kritik och nya perspektiv har det också klara fördelar. Dels minskar den administrativa arbetsbördan för de politiska institutionerna, vilket möjliggör att de petitioner som hanteras av parlament och regeringar faktiskt uppmärksammas. Dessutom medför höga trösklar att de petitioner som behandlas har ett substantiellt medborgerligt stöd bakom sig. För att e-petitioner ska kunna tillåtas ha någon effekt på den politiska dagordningen krävs en sorteringsmekanism och ett högt antal signaturer tycks utgöra ett intuitivt rimligt och effektivt sorteringskriterium.

Att påverka den utomparlamentariska agendan och mobilisera stöd för en petition är viktigt för att passera institutionernas trösklar, men det kan också ses som ett mål i sig. Schmidt och Johnsen finner till exempel att den viktigaste anledningen för att skapa petitioner bland användare av det tyska nationella e-petitionssystemet inte är en förväntan eller förhoppning om direkt inflytande över policy, utan att det i stället handlar om en vilja att få ett stort genomslag i samhällsdebatten och influera allmänheten.⁹⁴

Enskilda petitioners genomslag i samhällsdebatten varierar stort. Även om den absoluta merparten av alla petitioner inte lyckas få något genomslag visar enskilda fallstudier på e-petitioner som fått mycket stor betydelse. De sägs både haft betydelse för hur medborgaropinionen artikuleras i specifika sakfrågor⁹⁵ och de har skapat betydande massmedial uppmärksamhet⁹⁶. Av en finsk enkätstudie riktad till deltagarna i en e-petition om att förbjuda uppfödning av pälsdjur framgår till exempel att dessa, trots att man inte lyckades påverka policy, samstämmigt instämde i att petitionen hjälpte till att lyfta viktiga frågor i den offentliga debatten.⁹⁷ Enligt forskarna visar detta att e-petitioner kan ha viktiga sekundära

⁹⁴ Schmidt & Johnsen, 2014, s 34.

⁹⁵ Palmieri, 2007; Navarra, 2011.

⁹⁶ Hale, Margetts & Yasseri, 2007.

⁹⁷ Christensen, Karjalainen & Nurminen, 2015, s. 38.

effekter när det gäller att öka allmänhetens medvetande i olika frågor.

5.2 Effekter på policy

En mer kontroversiell fråga handlar om policyeffekter. Det framgår inte minst i debatten om den brittiska regeringens e-petitions-system, som mött hård kritik utifrån två diametralt motstående ståndpunkter. Vissa menar att petitionssystemet varit tandlöst och gett löfte om ett medborgerligt inflytande som aldrig materialiserats,⁹⁸ medan andra har framfört att samma system gett medborgarna en alltför stor makt över politiken.⁹⁹ Denna motstridiga kritik illustrerar spännvidden i debatten kring e-petitioners effekter på policy: de har omväxlande bedömts vara maktlösa,¹⁰⁰ inflytelserika¹⁰¹ eller till och med alltför inflytelserika.¹⁰²

Denna spännvidd bör förstås i relation till en grundläggande normativ debatt om vilken representativ demokrati som är önskvärd. Utifrån en minimalistisk valdemokratisk demokratisyn utgör e-petitioner och andra former av medborgerligt politiskt deltagande mellan valen ett potentiellt hot mot den representativa demokratin.¹⁰³ Demokratins legitimitet vilar i ett sådant ideal på valens höga nivå av politisk jämlikhet. Genom valhandlingen kommunicerar medborgarna sina politiska preferenser till de parlamentariska institutionerna vars ansvar det är att omvandla dessa i politiskt beslutsfattande. Ytterligare deltagande mellan valen riskerar både skapa ojämlikheter och inskränka de förtroendevaldas handlingsutrymme.

I enlighet med en mer pluralistisk demokratisyn ses i stället sådana kanaler för deltagande som outhärliga för att uppbära en fungerande representativ relation och en legitim demokratisk ordning.¹⁰⁴ Endast då medborgarna ges möjlighet att kontinuerligt kommunicera sina preferenser, intressen och idéer till de politiska

⁹⁸ Hough, 2012; Wright, 2015a.

⁹⁹ Wright, 2012.

¹⁰⁰ Shulman, 2009; Morozov, 2009; Snider, 2013; Belot, 2013.

¹⁰¹ Cotton, 2011.

¹⁰² Wright, 2015a.

¹⁰³ Se exempelvis Gilljam, 2003; och McKenna, 2011.

¹⁰⁴ Barber, 1984; Zittel, 2006; Smith, 2009.

institutionerna kan den representativa länken mellan medborgare och förtroendevalda fungera på ett tillfredställande sätt. Utan tillgång till effektiva kanaler att delta mellan valen riskerar det att uppstå ett glapp mellan medborgarnas viljor och institutionernas politiska maktutövande.

Att värdera och utvärdera e-petitionssystemets effekter på det politiska beslutsfattandet kompliceras därmed av att frågan relaterar till denna grundläggande normativa debatt. Ställningstaganden i relation till frågan om vilket inflytande e-petitionssystem *bör* ha påverkar i stor utsträckning tolkningen av vilket inflytande systemen har.

Endast i enskilda fall finns studier som systematiskt analyserat hur stor andel av petitionerna som har lett till politiska beslut i föreslagen riktning. Dessa studier antyder dock att den interkontextuella variationen är stor. I vissa fall har e-petitioner fått ett betydande inflytande i det politiska beslutsfattandet, medan de i andra fall helt tycks sakna reell betydelse.¹⁰⁵

Cotton visar till exempel att 13 procent av de e-petitioner som hanterats av det skotska parlamentet har implementerats genom politiska beslut.¹⁰⁶ Dessutom har ytterligare fem procent inkorporerats i relaterade och pågående beslutsprocesser. I det skotska fallet är det således uppenbart att e-petitioner har haft en effekt på policy. Ett exempel är en petition som inkom till det systemet 2008, vilken trots att den endast stöddes av 632 signaturer föranledde en omfattande debatt om patientinflytande i vården samt kring offentlig finansiering av dyra mediciner till cancerpatienter. Denna debatt ledde så småningom fram till ett flertal lag- och regelförändringar.

Lika uppenbart är det att till exempel e-petitionssystemet i Queensland inte har haft någon effekt på policy. Forskare som Belot och Palmieri menar att petitioner till Queenslands e-petitionssystem endast hanteras genom en rent ceremoniell uppläsning utan att i realiteten påverka vare sig den politiska debatten eller beslutsfattandet, trots att de fått stöd av många medborgare.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Hough, 2012.

¹⁰⁶ Cotton, 2011.

¹⁰⁷ Belot, 2013; Palmieri, 2007.

Andelen petitioner som besvaras har dock avsevärt ökat sedan e-petitionssystemet introducerades.¹⁰⁸

Mellan dessa extremer finns en rad exempel som visar på både stora och små policyeffekter i olika kontext. Scott Wright nämner till exempel ett antal petitioner som lett till politiska beslut i den brittiska regeringens system, såsom till exempel när av införandet av vägavgifter stoppades, och när sjukhus hindrades från att använda avgiftsbelagda telefonnummer samt införandet av en nationell helgdag för att hedra stridande trupper.¹⁰⁹ Det råder dock inga tvivel om att den stora majoriteten av e-petitioner inte påverkat policy.¹¹⁰

Flera av de ovan nämnda systemen för e-petitioner bygger på petitionskommittéer. Faktum är att petitionskommittéer är den enskilda institutionella variabeln som lyfts fram mest frekvent i litteraturen kring e-petitionssystem så som viktig för att e-petitioner ska ges effekter på politiska beslut.¹¹¹

Hur bedömer medborgarna e-petitionssystemens effekter på policy? Jämförbara enkätstudier bland deltagare i e-petitionssystem finns åtminstone från två länder: Skottland och Sverige. Dessa visar på ett utspritt missnöje med e-petitioner policyeffekter. Carman visar till exempel att en klar majoritet av respondenterna (70 procent) var missnöjda med hur deras petitioner hanterats i det skotska parlamentet.¹¹² Vidare fann endast en knapp fjärdedel av användarna att deras petitioner varit framgångsrika och endast drygt 15 procent var nöjda med resultaten av petitionsprocessen. Liknande attityder återfinns bland Malmöinitiativet användare då sex av tio uttryckt missnöje med hur medborgarnas input använts i den kommunala beslutsprocessen.¹¹³ Även om empiriska studier inte kan fastställa i vilken utsträckning som e-petitioner faktiskt påverkat policy antyds således en diskrepans mellan förväntningar och utfall. Den intressanta frågan utifrån detta blir: Hur påverkas förtroendet för de politiska institutionerna av en sådan diskrepans?

¹⁰⁸ Lindner & Riehm, 2009.

¹⁰⁹ Wright 2015a, s. 143.

¹¹⁰ Hale m.fl., 2013; Wright, 2015b.

¹¹¹ Palmieri, 2007; Fox, 2009; Thomson, 2009; Linder & Reihm, 2011; Hough, 2012; Birrell, 2012; Wright, 2015a.

¹¹² Carman, 2010.

¹¹³ Åström et al, 2014.

5.3 Effekter på politiskt förtroende

Carman lyfter fram betydelsen av att medborgarna upplever petitionssystemen som *potentiellt inflytelserika* för att inte riskera att initierandet av ett sådant system leder till ett ökat missnöje med de politiska institutionerna:

If advocacy reforms are to foster, in any meaningful way, a participatory political culture and connect the public with governing institutions, then those individuals who do engage with the advocacy reforms must see the process by which these reforms work as politically neutral and potentially influential. This is due to the nature of advocacy reforms, which reserve the final decision-taking authority to the parliament. This leaves open the very real possibility that people who make use of the opportunity to 'engage' will not be happy with the final result and can place blame for their petition's 'failure' on the parliamentarians or parliamentary officials.¹¹⁴

Analyserna av Malmöinitiativet visar att många användare (40 procent) förändrar sina attityder gentemot kommunen, dess politiker och tjänstemän efter att ha deltagit i processen.¹¹⁵ De förändringar som observerats går i lika stor utsträckning i positiv (20 procent) som negativ (20 procent) riktning. Deltagande i e-petitionssystem kan därmed påverka deltagarnas förtroende för de politiska institutionerna i sin helhet, vilket är intressant i sig. Ju mer systemet används desto mer påverkas också förtroendet, vilket är logiskt med tanke på att den egna insatsen är större. Bland de användare som deltagit aktivt genom att signera eller initiera petitioner är förtroendeförändringar vanligare förekommande (43 procent) än bland personer som varken signerat eller varit petitionsställare (29 procent). Intressant nog förändras förtroendet oftare i positiv riktning bland deltagare som varit mer aktiva (24 mot 7 procent).

Som antyds i citatet från Carman ovan, visar även våra studier på ett samband mellan vilka policyeffekter deltagarna upplever och deras förtroendeförändringar. Bland de användare som är nöjda med det sätt på vilket Malmö kommun använt medborgarnas input är förekomsten av positiva förtroendeförändringar mer frekvent förekommande (25 procent) jämfört med de som är missnöjda

¹¹⁴ Carman, 2010, s. 736.

¹¹⁵ Åström m.fl. 2014.

(15 procent). Omvänt sjönk förtroendet för lokala politiska institutioner bland en mindre andel av användarna som var nöjda med e-petitionernas inflytande i policyprocessen (12 procent) jämfört med användarna som var missnöjda (27 procent). Sammantaget har användarnas upplevelser av hur petitionssystemet integrerats i den ordinarie policyprocessen haft en stor betydelse för hur deras förtroende för politiska institutioner utvecklats.

I studien av Carman jämfördes även effekterna av upplevt inflytande på policy och upplevelsen av att procedurerna kring petitionssystemet varit rättvisa, hävdas dock att rättvisa procedurer är viktigare än upplevt inflytande för deltagarnas förtroendeförändringar.¹¹⁶ Att lyckas påverka policy är därmed trots allt inte det viktigaste för medborgarnas bedömning. I stället är det mest centrala att etablera tydliga och rättvisa procedurer.¹¹⁷

Det finns ytterligare en faktor som är av avgörande betydelse. Det är den inställning deltagarna har till det politiska systemet; om de är nöjda med eller kritiska till hur demokratin i allmänhet fungerar. En större andel nöjda medborgare uppvisar positiva förtroendeförändringar på basis av sitt deltagande i Malmöinitiativet än kritiska medborgare och vice versa.¹¹⁸ Vid sidan av hur man upplever policyeffekter och procedurernas rättvisa finns det alltså en förstärkningseffekt av tidigare attityder.

Detta är ett intressant resultat av flera skäl. För det första visar resultatet att det inte bara är upplevelserna av processen som formar förtroendeförändringar. Även generella attityder till den representativa demokratin färgar deltagarnas bedömning. Att e-petitioner mobiliserar många kritiska medborgare innebär för det andra att dess effekter på deltagarnas politiska förtroende lätt kan tolkas i ett allt för negativt ljus. Detta blir framför allt uppenbart då e-petitionsanvändares förtroendeutveckling jämförs med andra former av politiskt deltagande som snarare mobiliserar en övervikt av nöjda medborgare så som exempelvis deliberativa experiment och partiengagemang. För att generera positiva effekter på användarnas politiska förtroende krävs att e-petitionssystem lyckas med den grannliga uppgiften att omvända kritiska medborgare till

¹¹⁶ Carman, 2010.

¹¹⁷ Carman, 2010, s. 746.

¹¹⁸ Åström m.fl., 2014.

att bli mer förtroendefulla. Det gör man inte fullt ut, men i alla fall till viss del. Nästan var femte kritisk medborgare säger sig ha fått större förtroende genom erfarenheten av att delta i Malmö-initiativet.¹¹⁹

¹¹⁹ Åström m.fl. 2014.

6 Avslutning

Att införa demokratiska innovationer i politiska system innebär en delikat avvägning mellan olika värden. I den ena vågskålen ligger potentialen att skapa nya möjligheter för ett mer omfattande medborgerligt deltagande. I den andra vågskålen väger den representativa demokratis grundläggande principer om en tydlig ansvarsfördelning mellan väljare och valda tungt.

E-petitionssystem är ”på pappret” en innovation med goda förutsättningar att hantera denna avvägning. Den bygger på petitionsinstitutionens långa tradition, samtidigt som den drar nytta av informationsteknikens nya möjligheter. Den har den ena foten i den konventionella politiken, och den andra i den icke-konventionella. Därtill anses den, åtminstone i teorin, kunna gifta ihop element av deltagande med representativ demokrati.¹²⁰ Medan medborgarna tillåts påverka den politiska dagordningen, bevaras beslutsmakten i de förtroendevaldas händer.

Vår utblick över existerande försök att implementera e-petitionssystem i Sverige och internationellt visar att systemen ofta är populära bland medborgarna. De har i vissa fall genererat ett massivt medborgerligt deltagande. De tycks bemäktiga individer snarare än institutioner och de lyckas i stor utsträckning engagera kritiska medborgare i den formella politiken. Det antyder att många medborgare tror att denna metod kan utmana och potentiellt påverka den förda politiken. I vilken utsträckning den faktiskt gör det är svårare att uttala sig om utifrån befintliga studier. Det vi kan säga är att framgångsrika e-petitioner i många system garanteras en plats på den politiska dagordningen och att de i vissa fall även påverkat policy.

¹²⁰ Bochel, 2012.

E-petitionssystem har enligt vår bedömning en betydande potential att utveckla den representativa demokratin, men vi vill samtidigt understryka dess sårbarhet. Inte minst för ojämlikhetens indirekta effekter, risken för en demokratisk bubbla och djävulen i detaljerna.

Risken för ojämlikhet. Även om informationstekniken gör deltagandets trösklar låga består vissa socioekonomiska skillnader. Det finns studier som visar att socioekonomiska förutsättningar inte skulle vara av betydelse för detta deltagande om alla hade samma digitala färdigheter och kunskaper om politik. Men eftersom socioekonomiskt starka grupper har större tillgång till internet (och därigenom kan utveckla sina färdigheter) samt har större kunskap om de möjligheter som finns att delta spelar de fortfarande en viktig indirekt roll. Deltagandet fördelas inte jämnt. Detta måste hanteras, dels genom att arbeta för att mobilisera underrepresenterade grupper, dels genom att hantera e-petitioner som de påverkansförsök de faktiskt är (snarare än som uttryck för den generella folkviljan).

Risken för en demokratisk bubbla. Vidare finns en sårbarhet i relation till de förväntningar e-petitionssystem skapar hos användarna. Den ökade tillgängligheten till den representativa demokratin ser ut att bidra till att fler engagerar sig och är beredda att höja sin insats i politiken. Om inte detta resulterar i en högre utdelning i form av inflytande riskerar detta, som Bryer påpekar, att leda till en demokratisk bubbla.¹²¹ Allting handlar dock inte bara om inflytande. För att hantera förväntningar visar snarare litteraturen på att det mest centrala är tydliga och rättvisa samt politiskt neutrala procedurer.¹²² Tydlig kommunikation gentemot medborgarna är också av central betydelse. Genom att redogöra för syftet med systemet och förklara vad deltagarna kan och inte kan uppnå genom att skicka in en e-petition samt vad de kan förvänta sig för råd och stöd under processen kan man bidra till att hantera förväntningarna.¹²³

Djävulen i detaljerna. Införandet av ett e-petitionssystem innebär slutligen en rad viktiga institutionella val. Ska trösklarna

¹²¹ Bryer, 2010, s. 9.

¹²² Carman, 2010.

¹²³ Bochel & Bochel, 2015.

vara låga eller höga? Hur ska signaturerna verifieras? Ska en petitionskommitté inrättas? Vilka personella och administrativa resurser behövs för att göra e-petitionssystem effektiva? Enligt de flesta forskares bedömningar är institutionell design helt avgörande för hur många som deltar samt om systemen kan leda till effekter på dagordningar och policybeslut. Dessutom påverkar den, åtminstone till viss del, konsekvenserna av deltagandets ojämlikhet och vad som går att göra för att hindra eventuella bubblor från att brista.

Även om E-petitioner är en lovande demokratisk innovation är den således inte färdigutvecklad. Internationellt sker en löpande vidareutveckling. Storbritannien utgör kanske det tydligaste exemplet på detta. Tidiga försök med lokala e-petitionssystem föranledde här lanseringen av ett nationellt system som sedan omformats och utvecklats i flera steg. I dag har Storbritannien etablerat e-petitioner på såväl lokal som nationell nivå och utvecklat nya institutioner för att förbättra hanteringen och kommunikationen kring e-petitioner.

Samma vidareutveckling sker dock inte i Sverige. De få fall av e-petitionssystem som finns i Sverige i dag handlar om lokala försök där utländska förlagor mer eller mindre kopierats. Sverige har i detta avseende en reaktiv snarare än proaktiv roll. Det är beklagligt eftersom det försvårar en anpassning till de förutsättningar och omständigheter som kännetecknar vår politiska kontext. Det som i dag sker i svenska kommuner och landsting är betydelsefullt, men bör ges mer stöd. Det är till exempel viktigt att ge ett ökat stöd för teknikutveckling, processutveckling och en mer systematisk försöksverksamhet där uppföljning och utvärdering kan ingå. Men det behövs också ett nationellt engagemang om e-petitioner ska kunna formaliseras i kommunallagen. Hur som helst förtjänar mötet mellan den representativa demokratin institutioner och det medborgerliga deltagandet över internet en mer strategisk diskussion.

7 Referenser

- Agre, P. E. (2002). Real-time politics: The Internet and the political process. *The information society*, 18(5), 311–331.
- Anduiza, E., Gallego, A. G. & Cantijoch, M. (2010). Online political participation in Spain: The impact of traditional and internet resources. *Journal of Information Technology and Politics*, 7(4): 356–368.
- Barber, B. (1984). *Strong democracy: Participatory democracy for a new age*. Berkley & Los Angeles.
- Belot, H. (2013). "Petitions are in vogue, but do they make a difference?", *The Citizen*, 20:e juni.
- Bennet, L. & Segerberg, A. (2013). *The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bimber, B. (1998). The internet and political transformation: Populism, community and accelerated pluralism. *Polity*, 31(1):133–160.
- Bochel, C. (2012). Petitions: Different Dimensions of Voice and Influence in the Scottish Parliament and the National Assembly for Wales. *Social Policy & Administration*, 46(2): 142–160.
- Bochel, C., Bochel, H., & Pool, B. A (2015). 'Reaching In Scenario': The Potential for E-Petitions in Local Government. Uppsats presenterad vid the PSA Annual Conference 2015, 30:e mars – 1:a april, Sheffield.
- Böhle, K. & Riehm, U. (2013). E-petition systems and political participation: About institutional challenges and democratic opportunities. *First Monday*, 18(7).

- Bryer, T. (2010). President Obama, Public Participation, and an Agenda for Research and Experimentation, *International Journal of Public Participation*, 4(1): 5–11.
- Carman, C.J. (2006). *The Assessment of the Scottish Parliament's Public Petitions System 1999 – 2006*. Scottish Parliament Information Centre for the Public Petitions Committee.
- Carman, J. (2010). The process is the reality: Perceptions of procedural fairness and participatory democracy. *Political Studies*, 58 (4): 731–751.
- Carman, J. (2014). Barriers are barriers: asymmetric participation in the Scottish public petitions system. *Parliamentary Affairs*, 67(1), pp. 151–171."
- Cotton, R. D. (2011). *Political participation and e-petitioning: An analysis of the policy-making impact of the Scottish Parliament's e-petition system*. University of central Florida.
- Curato, N., & Niemeyer, S. (2013). Reaching out to overcome political apathy. Building participatory capacity through deliberative engagement. *Politics & Policy*, 41(3): 355–383.
- Dalton, R. J. (2004). *Citizen politics: Public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. Cq Press.
- Denters, B., & Klok, P. J. (2013). Citizen democracy and the responsiveness of councillors: The effects of democratic institutionalisation on the role orientations and role behaviour of councillors. *Local government studies*, 39(5), 661–680.
- Ds 2005:58 (2005). "Förenklad hantering av medborgarförslag."
- Europeiska kommissionen (2011). *Vägledning om Europeiskt medborgarinitiativ*. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Europeiska kommissionen (2015). "Avslutade initiativ", internetadress: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/answered> (besökt: 2015-08-27).
- Farrell, H. (2012). The consequences of the internet for politics. *Annual Review of Political Science*, 15, 35–52.
- Fung, A. (2003). Survey article: recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. *Journal of political philosophy*, 11(3), 338–367.

- Fung, A. (2006) Varieties of participation in complex governance. Special issue. *Public Administration Review*, December: 66–75.
- Gilljam, M. 2003. "Deltagardemokrati med förhinder". I *Demokratins mekanismer*, Gilljam, M. & Hermansson, J (Red.) Malmö: Liber
- Hale, S. A., Margetts, H., & Yasseri, T. (2013). Petition growth and success rates on the UK No. 10 Downing Street website. I *Proceedings of the 5th Annual ACM Web Science Conference* (pp. 132–138). ACM.
- Hooghe, M. & Marien, S. (2013) A Comparative Analysis of the Relation between Political Trust and Forms of Participation in Europe. *European Societies*, 15(1), 131–152.
- Hough, R. (2012) Do Legislative Petitions Systems Enhance the Relationship between Parliament and Citizen? *The Journal of Legislative Studies*, Volume 18, Issue 3–4.
- Inglehart, R & Welzer, C (2005) *Modernization, cultural change and democracy: The human development sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Teorell, J. (2006). Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda. *European Journal of Political Research*, 45(5), 787–810.
- Karpp, D. (2010). Online political mobilization from the advocacy group's perspective: Looking beyond clicktivism. *Policy & Internet*, 2(4), 7–41.
- Katz, R., & Mair, P. (1994). *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western Europe*. London: Sage.
- Keane, J. (2009). *The life and death of democracy*. London: Simon and Schuster.
- Krueger, B.S. (2002). Assessing the Potential of Internet Political Participation in the United States A Resource Approach. *American Politics Research*, Vol. 30 no. 5, 476–498."
- Leston-Bandeira, C. (2002). Parliament and Citizens in Portugal: Still Looking for Links. I Norton, P. (red) *Parliament and Citizens in Western Europe*. London: Frank Cass.

- Lindner, R. & Riehm, U. (2009). Electronic Petitions and Institutional Modernization. *International Parliamentary E-Petition Systems in Comparative Perspective. JeDEM – eJournal of eDemocracy and Open Government*, 1(1), 1–11.
- Lindner, R. & Riehm, U. (2011). Broadening participation through e-petitions? An empirical study of petitions to the German Parliament. *Policy & Internet*, 3(1), 1-23.
- Macintosh, A., Adams, N., Whyte, A., & Johnston, J. (2008). ePetitioning in the Scottish Parliament. I *Digital Government* (pp. 487–501). Springer US.
- McKenna, D. (2011). UK local government and public participation: Using conjectures to explain the relationship. *Public Administration*, 89(3), 1182–1200.
- Morozov, E. (2009). The Brave New World of Slacktivism. *Foreign Policy* (19 Maj).
- Navarria, G. (2010). E-petitioning and Representative Democracy: a doomed marriage? - Lessons learnt from the Downing Street e-Petition Website and the case of the 2007 Road-Tax petition. Uppsats presenterad vid "Internet, Politics, Policy 2010: an impact assessment", 16–17 september, 2010.
- Newton, K. & Giebler, H. (2008). *Patterns of Participation: Political and Social Participation in 22 Nations*. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Norris, P. (1999). *Critical citizens. Global support for democratic governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, P. (2001). *Digital divide? Civic engagement, information poverty, and the internet worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2003). *Promise and problems of e-democracy: Challenges of online citizen engagement*. Paris: OECD.
- Olsen, M. (1965). *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Boston: Harvard University Press.
- Oscarsson, H., & Holmberg, S. (2013). *Nya svenska väljare*. Nordstedts Juridik.

- Palmieri, S. A. (2008). Petition effectiveness: improving citizens' direct access to parliament. *Australasian Parliamentary Review*, 23(1), 121–135.
- Panagiotopoulos, P., Moody, C. & Eliiman, T. (2011). An overview assessment of ePetitioning tools in English local government. I Tambouris, E., Macintosh, A. & Bruijn, H. (red) *Electronic participation*. New York: Springer.
- Pratchett, L., Durose, C., Lowndes, V., Smith, G., Stoker, G. and Wales, C. (2009). *Empowering communities to influence local decision making: Systematic review of the evidence*. London: Communities and Local Government Publications.
- Reid, L. (2014). Are E-petitions a viable tool for increasing citizen participation in our parliamentary institutions? *Canadian parliamentary review*, winter 2014.
- Regeringens propositioner 2001/02:80 "Demokrati för det nya seklet"
- Schlozman, K. L., Verba, S., & Brady, H. E. (2012). *The unheavenly chorus: Unequal political voice and the broken promise of American democracy*. Princeton University Press.
- Schmidt, J-H., & Johnsen, K. (2014). On the use of the e-petition platform of the German Bundestag. HIIG Discussion Paper Series. Hamburg: Alexander von Humboldt Institute for Internet and Society.
- Schmitter, P. C., & Trechsel, A. H. (2004). *The future of democracy in Europe. Trends, Analysis and Reforms. A green Paper for the Council of Europe*. Straßburg.
- Shulman, S.W. (2009). The case against mass e-mails: Perverse incentives and low quality public participation in U.S. federal rulemaking. *Policy & Internet*, 1(1) artikel 2.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
- Snider, J.H. (2013). Updating Americans' First Amendment Right to Petition Their Government. Uppsats presenterad vid "the Harvard Law School Luncheon", 20 September.
- Tahvilzadeh, N. (2015). *Det våras för medborgardialoger*. Underlagsrapport till Demokratiutredningen.

- Teorell, J. (2006). Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda. *European Journal of Political Research*, 45(5): 787–810.
- The Scottish Parliament (2015). *Public Petitions Committee Annual Report 2014-2015*. Glasgow: The Scottish Parliament.
- United Nations (2014). *United Nations E-Government Survey 2014. E-government for the future we want*. New York: United Nations.
- van Voss, L. H. (2001). *Petitions in social history*. Cambridge University Press.
- Ward, S., Gibson, R. & Lusoli, W. (2003). Online Participation and Mobilisation in Britain: Hype, Hope and Reality. *Parliamentary Affairs*, 56 (4): 652–668.
- Wright, S. (2012a). Politics as usual? Revolution, normalization and a new agenda for online deliberation. *New Media & Society*, 14(2), 244–261.
- Wright, S. (2012b). Politics as usual? Revolution, normalization and a new agenda for online deliberation. *New media & Society*, 14(2), 244–261.
- Wright, S. (2015a). "E-petitions". I Coleman, S., & Freelon, D. (red). *Handbook of Digital Politics*, 136-150. Cheltenham: Edgar Elgar.
- Wright, S. (2015b). Populism and Downing Street E-petitions: Connective Action, Hybridity, and the Changing Nature of Organizing. *Political Communication*, 32(3) 414–433.
- Zittel, T. (2007). "Participatory democracy and political participation" i Zittel, T. & Fuchs, D. (Red.) *Participatory democracy and political participation: Can participatory engineering bring citizens back in?*, Oxon, London: Routledge.
- Åström, J. & Grönlund, Å. (2012). Online Consultations in Local Government: What works, When and Why? In Coleman, Stephen & Shane, Peter (eds.) *Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication*. Cambridge, MA: MIT Press. Nazem Tahvilzadeh Nazem Tahvilzadeh

Åström, J., & Sedelius, T. (2010). *Representativ demokrati 2.0. En utvärdering av Malmöinitiativet och Malmöpanelen*. Malmö: Malmö stad.

Åström, Joachim (1998). Lokal digital demokrati – en översikt. I Åström, J. (red). *IT och kommunerna: en översikt*. Ajour nr 1. Stockholm: Kommentus förlag.

Åström, J., Jonsson, M., & Karlsson, M. (2014). Can Democratic Innovations generate Trust? An e-Petitioning Case-study. Uppsats presenterad vid "ECPR general conference" i Glasgow, 3-6 september, 2014.

Del IV: Ungas inflytande och delaktighet

Den missnöjda demokraten

Ungas politiska missnöje och engagemang i en tid av förändring

Ali Abdelzadeh

Innehåll

1	Inledning	609
1.1	Rapportens struktur	611
2	En forskningsöversikt	612
2.1	Det politiska missnöjets olika dimensioner	617
3	Sverige i ett historiskt och internationellt perspektiv	620
3.1	Inställningen till demokrati ur ett internationellt perspektiv	624
4	Ungas politiska engagemang och intresse.....	628
5	Ungas politiska missnöje – hot eller tillgång?.....	634
6	Diskussion	641
	Referenser.....	646

1 Inledning

Vi lever i demokratins tidsålder. Många av samtidens stater betecknas som demokratier och andra strävar efter att införa ett demokratiskt styrelseskick i någon form. Stödet för demokratins ideal och dess grundläggande värderingar dominerar oinskränkt bland de flesta medborgare runt om i världen. Parallellt med detta starka stöd för demokratin som ett normativt ideal existerar emellertid ett tilltagande politiskt missnöje med såväl politiska institutioner som med hur demokratin fungerar i praktiken – och detta gäller i lika hög grad i gamla som nya demokratier. Utöver det växande politiska missnöjet uppvisar demokratierna också en rad andra kristecken. Det handlar bland annat om ett sjunkande valdeltagande, ett utbredd ointresse för engagemang i traditionella former av politiska aktiviteter, samt avtagande identifikation med och medlemskap i politiska partier, föreningar och organisationer. Dessa kristecken sägs vara mer framträdande och tydliga bland den yngre generationen, som tycks bli alltmer desillusionerad och politiskt passiv. Under de senaste två decennierna har därför stor uppmärksamhet ägnats åt att studera och analysera dessa aspekter av medborgarnas förändrade politiska deltagande och relation till det politiska systemet. Det råder emellertid vitt skilda uppfattningar om hur man bäst ska förstå detta nya tillstånd i demokratierna och om vilka eventuella konsekvenser dessa krissymptom kan få för demokratins funktionssätt och dess framtida utveckling. Medan vissa är pessimistiska och uttrycker en stark oro för demokratins tillstånd i dagens demokratier framhåller andra att farhågorna är överdrivna och att utvecklingen av kritiska medborgare och människors förändrade relation till det politiska systemet inte nödvändigtvis betyder en urholkning av demokratin.

I föreliggande rapport utvecklar jag tanken att en sådan dikotom syn på medborgarnas förändrade relation till det politiska systemet, i synnerhet vad avser ungas politiska missnöjesyttringar, inte är fruktbar för att uppnå en grundlig förståelse av unga medborgares mångfacetterade politiska verklighet och roll i ett fritt och demokratiskt samhälle. Med fokus på olika aspekter av ungdomars politiska missnöje vill jag i stället tillföra nya insikter och nyansera den pågående debatten om ungdomarnas roll och betydelse i demokratin. Mer konkret är syftet med denna rapport att, med utgångspunkt i teorier rörande medborgarnas attityder gentemot det politiska systemet, analysera trender och förändringar i politiskt missnöje, såväl nationellt som internationellt. Rapporten ska sålunda besvara frågan om huruvida missnöjet har ökat eller minskat samt om det finns skillnader i missnöje gentemot olika samhällsinstitutioner¹. Rapporten omfattar också en diskussion om hur ungdomar, utifrån en typologi baserad på graden av missnöje och tilltro till det politiska systemet och dess institutioner, deltar politiskt. Den övergripande målsättningen är alltså att lyfta fram olika perspektiv på såväl missnöje som deltagande samt att nyansera och öka förståelsen för hur ungdomars demokratiska deltagande och missnöje tar sig uttryck.

För att uppfylla rapportens syfte och besvara dess grundläggande frågeställningar kommer ett antal nationella och internationella databaser att användas. Till analyserna av trender och förändringar i politiskt missnöje över tid i Sverige används data från SOM-institutets undersökningar vid Göteborgs universitet. SOM-institutets undersökningar genomförs årligen sedan 1986. En internationell översikt över medborgarnas attityder gentemot det politiska systemet kommer att ges med hjälp av data från både *World Values Survey* (WVS), som är en av de mest kända internationella attitydundersökningarna inom samhällsvetenskapen, och *Eurobarometern*, en återkommande opinionsundersökning som genomförs av Europeiska kommissionen. Slutligen kommer rapporten att innehålla data från det flervetenskapliga projektet vid Örebro universitet som går under namnet *Political Socialization*

¹ I denna rapport ligger fokus på följande samhällsinstitutioner: riksdagen, regeringen, politiska partier, polisen, domstolarna och sjukvården.

Program (PSP)², för att ge en översikt av hur olika ungdomsgrupper engagerar sig politiskt, samt för att besvara de frågor som är relaterade till huruvida det politiska missnöjet utgör ett hot eller en tillgång för demokratins funktionssätt.

1.1 Rapportens struktur

Denna rapport inleds med en forskningsöversikt som täcker de mest centrala delarna av de pågående diskussionerna om medborgarnas politiska missnöje och deltagande, dock utan att göra anspråk på att vara heltäckande. Därefter förs en diskussion om begreppet politiskt missnöje och dess olika dimensioner. I avsnittet därpå kommer fokus att läggas på det politiska missnöjet i Sverige i ett historiskt och internationellt perspektiv. En viktig dimension i det sammanhanget är att beskriva trender och förändringar i missnöje för olika samhällsinstitutioner som inträffat under de senaste decennierna. Några av frågorna som ska belysas i detta avsnitt är: Har det politiska missnöjet ökat eller minskat över tid? Finns det en variation i politiskt missnöje för olika samhällsinstitutioner? I samma avsnitt ges också en kortfattad beskrivning och överblick av missnöjet i ett internationellt perspektiv. En viktig fråga att ta upp då är hur Sverige står sig i jämförelse med andra europeiska länder ifråga om politiskt missnöje och en rad andra indikatorer. Detta avsnitt avslutas med en översikt över olika ungdomsgruppers deltagande i diverse politiska aktiviteter samt intresse för politik och samhällsfrågor. Därefter följer en teoretisk och empirisk redogörelse för hur vi ska förstå det politiska missnöjet; ska missnöjda ungdomar betraktas som ett hot eller en tillgång för demokratins funktionssätt? Rapporten avslutas med en diskussion kring det politiska missnöjets implikationer och konsekvenser för demokratins funktionssätt och utveckling.

² Huvudansvariga för planering, genomförande och finansiering av datainsamlingen var professorerna Erik Amnå, Mats Ekström, Margaret Kerr och Håkan Stattin. Datainsamlingen har finansierats av Riksbankens Jubileumsfond.

2 En forskningsöversikt

Tjugohundralet beskrivs alltsomoftast som den gyllene åldern för demokratin. I dag har fler länder än någonsin tidigare blivit eller strävar efter att bli demokratier. Demokratins antagonister tycks ha förlorat den ideologiska kampen, samtidigt som stödet för de grundläggande demokratiska principerna ständigt ökar bland medborgarna i olika delar av världen.³ I dag lever, enligt den senaste rapporten från the Economist, hälften av jordens population under någon form av demokratiskt styre.⁴ Regimer som av olika anledningar har misslyckats med att inleda en genuin och framgångsrik övergångsprocess mot demokrati har i medborgarnas och omvärldens ögon förlorat sin politiska legitimitet. I dessa länder fortsätter kampen för fler politiska rättigheter och möjligheter till inflytande samt delaktighet i de politiska processerna, med varierande framgång. De senaste årens medborgarengagemang och folkresningar mot diktaturer runtom i världen, i synnerhet de som svepte över Mellanöstern och Nordafrika och i vissa fall föranledde regimskifte, kan i detta sammanhang anföras som viktiga exempel. Kort sagt, demokratins ideal har under de senaste tre decennier spridit sig och slagit rot i många delar av världen, förmodligen utan motstycke i världshistorien.

Trots demokratins globala dominans och ett starkt folkligt stöd för demokratin som idé och samhällssystem har medborgarnas förhållningsätt och relation till de politiska systemen i väsentlig grad förändrats, inte minst i de etablerade demokratierna.⁵ I en omfattande forskningslitteratur om vad som ofta benämns krissymptom i de moderna demokratierna har det konstaterats att medborgarna

³ Norris, 1999; Pharr & Putnam, 2000.

⁴ The Economist Intelligence Unit, 2014.

⁵ Norris, 1999; Pharr & Putnam, 2000.

inte längre engagerar sig politiskt på samma sätt eller i samma utsträckning som tidigare.⁶ Deltagande via de traditionella kanalerna för politiskt engagemang, så som val och medlemskap i politiska partier, har stadigt minskat. De politiska partierna, föreningarna och organisationerna har ständigt tappat medlemmar och sympatisörer. Identifikationen med de etablerade politiska partierna har avtagit och förtroendet för dem har försvagats.⁷ Vidare uppvisar medborgarna tydliga tecken på missnöje med de politiska institutionerna (exempelvis riksdagen, regeringen och de politiska partierna) och med hur demokratin fungerar *de facto*. Medborgare runt om i världen blir också alltmer skeptiska och kritiska mot sina förtroendevalda och de politiska aktörerna, inte minst i de etablerade demokratierna.⁸ Den största utmaningen för de samtida demokratierna tycks således inte komma från några externa fiender med alternativa ideologiska modeller, utan i stället från deras egna medborgare, som har blivit alltmer kritiska och skeptiska.⁹ Följden av detta har blivit en ständigt växande klyfta mellan medborgarna och det politiska systemet, som i sin tur har väckt många frågor kring såväl demokratiernas prestationsduglighet som deras legitimitet.

Dessa trender och förändringar är inte begränsade till ett fåtal etablerade demokratier i Europa, utan sträcker sig långt utanför dess gränser. Dessa fortgående förändringar och kristecken har iakttagits i många av dagens demokratier: i Västeuropa¹⁰, i Sydostasien¹¹, i USA¹², men också i Sverige och de övriga nordiska länderna¹³, vilka i ett internationellt perspektiv är demokratier med en hög nivå av folkligt stöd.¹⁴ En central fråga som inställer sig i sammanhanget är: Hur bör man förstå demokratins samtida tillstånd och dessa fenomen, som alltför ofta uppfattas som indikatorer på kris?

Förändringar i det medborgliga engagemanget och ett sjunkande förtroende för de politiska institutionerna och ledarna tillhör de

⁶ Dalton, 2002; Pharr & Putnam, 2000; Putnam, 2000.

⁷ Mair, 2013.

⁸ Dalton, 2004; Esaiasson & Westholm, 2006; Hay, 2007; Holmberg, 1999; Stoker, 2010.

⁹ jfr Dalton, 2004.

¹⁰ Kaase & Newton, 1995; Norris, 1999.

¹¹ Pharr & Putnam, 2000; Rose, Shin, & Munro, 1999.

¹² Putnam, 2000.

¹³ Amnå & Munck, 2003; Holmberg, 1999.

¹⁴ Pharr & Putnam, 2000.

fenomen som har studerats mest ingående och flitigast inom statskunskapen under de senaste två decennierna. Dessa förändringar har i många fall utgjort en källa för utbredd oro och livliga debatter, såväl inom forskningen som i den offentliga och politiska debatten.¹⁵ Vid en närmare granskning av den statsvetenskapliga diskussionen, i synnerhet av forskningen om politisk kultur och stödet för det politiska systemet, undgår det ingen att oenighet råder kring medborgarnas förändrade politiska deltagande och relation till det politiska systemet, inte minst kring deras avtagande stöd för olika komponenter i det politiska systemet. Oenigheten gäller såväl konsekvenserna av dessa krissymptom som orsakerna till dess utveckling.

Inom den statsvetenskapliga diskussionen går det, mycket förenklat, att urskilja två huvudståndpunkter gällande det politiska missnöjet och deltagandet. Den första uppfattningen är att det utbredda politiska missnöjet utgör anledning till oro: det kan – om det består under en längre period – urholka demokratins effektivitet och försvaga den demokratiska processen. Enligt vissa forskare som företräder denna mer alarmistiska linje speglar det sjunkande förtroendet för politiska institutioner och missnöjet med hur demokratin fungerar inte medborgarnas ökade förväntningar eller benägenhet att vara kritiska. Man påpekar i stället att den politiska desillusionen eller besvikelsen (*disenchantment*) i själva verket beror på att medborgarna har tappat tron på sin egen förmåga att påverka politiska beslut och tron på det politiska systemets kapacitet att reagera och vara mottaglig för påverkansförsök. Detta, i förening med det tilltagande politiska missnöjet och passiviteten, påstås således indikera djupgående kriser inom de demokratiska systemen, vilka successivt kommer att utgöra en allvarlig utmaning för dess legitimitet och stabilitet.¹⁶ Vidare menar andra forskare att medborgarna i själva verket inte är intresserade av att engagera sig politiskt, utan mycket hellre vill överlåta den uppgiften till kapabla politiker som fattar de viktiga politiska besluten åt dem.¹⁷ I linje med dessa tankegångar menar andra att det är alltför tidigt att fira den demokratiska triumfen eftersom världen mycket väl kan

¹⁵ Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975.

¹⁶ Hay, 2007; Hay & Stoker, 2009; Stoker, 2006, 2010.

¹⁷ Hibbing & Theiss-Morse, 2002.

uppleva en demokratisk recession eller början på en våg av ständigt återkommande demokratiska haverier under de första decennierna av tjugohundratalet.¹⁸

Alla har emellertid inte tolkat och betraktat det förändrade politiska deltagandet och det tilltagande politiska missnöjet och dess konsekvenser, som ett minskat förtroende för det politiska systemet, som krissymptom eller framtida hot för demokratin och dess utveckling.¹⁹ Den andra, mer optimistiska, gruppen av forskare har i stället den uppfattningen att det politiska missnöjet och det växande antalet mer uttalat "kritiska medborgare", det vill säga personer som förhåller sig kritiska till centrala politiska institutioner men samtidigt hyser starkt stöd för demokratin och dess grundläggande värderingar, är ett tecken på en livskraftig och sund demokrati. Förekomsten av sådana medborgare i de representativa demokratierna, som karakteriseras av en viss grad av politiskt missnöje, kan i själva verket vara till nytta för demokratin funktionssätt och en bra drivkraft för förändringar i samhället.²⁰ Genom att kritiskt granska och övervaka politiken kan medborgarna framtvunga signifikanta politiska reformer och förändringar i samhället. De har också makten att med jämna mellanrum kasta ut de makthavare som de har fått nog av eller som inte sköter sina uppgifter och i stället ge chansen till några andra. Sjunkande folkligt förtroende behöver därför inte vara särskilt bekymmersamt.²¹ Också inom forskningen om medborgerligt engagemang finns det optimistiska röster kring de ungas samhällsengagemang och demokratiska delaktighet. Det hävdas bland annat att många unga, som för stunden är politiskt passiva, i allra högsta grad är intresserade av politik och vad som händer i samhället i stort. Dessa medborgare befinner sig i ett "standby-läge" och är beredda att ingripa om så skulle bli nödvändigt, exempelvis när demokratin i deras ögon inte fungerar väl eller när det politiska systemet inte förmår att leverera längre. Förmågan att befinna sig i detta tillstånd av påpasslighet sägs vara en väsentlig och viktig egenskap hos den unga, postmoderna medborgaren.²²

¹⁸ Diamond, 2008a, 2008b.

¹⁹ Amnå, 2008; Amnå & Ekman, 2014; Norris, 1999.

²⁰ Berger, 2009; Klingemann, 1999; Norris, 1999.

²¹ Nye, 1997.

²² Amnå & Ekman, 2014.

Dispyten mellan de två huvudståndpunkterna inom forskningen är mest påtaglig i debatter om ungdomars politiska engagemang och missnöje. Å ena sidan betraktas unga som ett potentiellt hot mot demokratins funktionssätt och framåtskridande, bland annat på grund av deras minskande politiska deltagande²³ och parti-identifikation²⁴, tilltagande politiska missnöje och ointresse för politik.²⁵ Å andra sidan ses ungdomar som en tillgång för demokratin eftersom de engagerar sig politiskt på ett helt annat sätt än sina föräldrar och tidigare generationer, och eftersom att de ifrågasätter politiska auktoriteter. Unga medborgare är inte mindre engagerade och intresserade, utan i stället aktiva via nya kanaler för politiskt engagemang, vilka kan ta sig många olika uttryck, exempelvis i form av konsumentbojkotter och konsumtionsval²⁶, politisk aktivitet på nätet²⁷ och volontärarbete²⁸. Man menar således att medborgarna numera har tillgång till andra medel för att göra sin röst hörd och ge uttryck för sina klagomål. Vi måste därför, hävdar dessa forskare, se tecknen på kris i ljuset av de omfattande förändringarna som ägt rum i världen under de senaste decennierna vad avser medborgarnas engagemang, vilket opponerar mot perspektivet om en utbredd politisk apati.²⁹ Andra forskare inom det optimistiska lägret hävdar i stället att vi inte ska vara alltför oroliga för ungas låga demokratiska delaktighet eftersom det enbart rör sig om en livscykeleffekt. Unga har alltid haft en systematiskt lägre andel engagerade och intresserade och en lägre andel som deltar i valen och som identifierar sig med politiska partier än äldre. Deras politiska beteende och attityder kommer att normaliseras i takt med att de blir äldre.³⁰ På det hela taget verkar det sålunda finnas en polarisering inom forskningen om ungas politiska roll och betydelse i våra demokratiska samhällen, även om det självfallet finns de som har en mer nyanserad bild av dagens ungdomar och deras relation till det politiska systemet.³¹

²³ Inglehart, 1997; Pattie, Seyd, & Whiteley, 2004.

²⁴ Mycock & Tonge, 2012.

²⁵ Hay, 2007; Stoker, 2010.

²⁶ Micheletti, 2003; Micheletti & Stolle, 2009.

²⁷ Bennett, Wells, & Freelon, 2011; Loader, 2007.

²⁸ Flanagan, 2013.

²⁹ jfr Rosanvallon, 2006.

³⁰ jfr Quintelier, 2007.

³¹ jfr Amnå & Ekman, 2014.

Även om de ovan nämnda teoretiska utgångspunkterna beträffande medborgarnas relation till det politiska systemet har bidragit med en rad värdefulla insikter till den pågående debatten, så är båda förknippade med två viktiga begränsningar. Den första handlar om den tudelade synen på ungas politiska missnöje som antingen en tillgång för eller ett hot mot de demokratiska systemen. En sådan dikotom förståelse och endimensionell bild av unga tar inte hänsyn till de ungas komplexa politiska verklighet och deras relation till det politiska systemet. För det andra är båda perspektiven främst inbäddade i en normativ debatt byggd på ofullständiga empiriska belägg. Det finns enbart ett begränsat antal empiriska studier som på ett mer konkret plan har adresserat frågan om huruvida och på vilket sätt de kritiska medborgarna, varav de unga utgör en majoritet, utgör en tillgång för demokratin och dess funktionssätt³². Till följd av dessa två begränsningar är det inte fullt möjligt att med de befintliga empiriska underlagen identifiera de specifika demokratiska egenskaperna hos dessa kritiska medborgare och på ett övertygande sätt fastställa vilken roll de kan spela för demokratins funktionssätt. Sammantaget är förståelsen för hur man bäst ska tolka det tilltagande politiska missnöjet, i synnerhet bland unga medborgare, bristfällig. Ambitionen med föreliggande rapport är sålunda att tillföra empiriska insikter till den pågående debatten mellan dessa två teoretiska perspektiv och nyansera bilden av dagens ungdomar i våra demokratiska samhällen.

2.1 Det politiska missnöjets olika dimensioner

Inom den traditionella forskningen om politisk kultur och systemstöd råder enighet om att långsiktigt stabila och effektiva demokratier kräver medborgarnas politiska stöd samt delaktighet i landets maktapparat och gemensamma angelägenheter. Djupgående politiskt missnöje och passivitet anses underminera de demokratiska processerna och i det långa loppet utgöra ett hot mot hela det politiska systemets legitimitet och existens.³³ En central fråga som inställer

³² Dahlberg, Linde, & Holmberg, 2013; Geissel, 2008.

³³ Almond & Verba, 1963; Easton, 1965.

sig är: Vad är det för slags folkligt stöd (eller brist därpå) vi pratar om specifikt?

Det existerar en uppsjö av definitioner och typologier av politiskt stöd (systemtilltro) eller avsaknad av detsamma inom den statsvetenskapliga forskningen.³⁴ Många av dessa har inspirerats av eller tagit en tydlig utgångspunkt i statsvetaren David Eastons politiska systemteori. I sin systemfunktionalistiska teori om politik urskiljer Easton två typer av politiskt stöd gentemot det politiska systemet: diffust och specifikt stöd. Det förstnämnda beskrivs som en djupt rotad och beständig uppsättning av politiska attityder, som överförs till de yngre generationerna via politisk socialisation. Denna typ av stöd kan liknas vid en reservoar av goodwill som hjälper medborgarna att acceptera statens och det demokratiska systemets legitimitet, även i tider av sviktande effektivitet och tilltagande missnöje med specifika politiska processer eller ledare. Specifikt stöd, däremot, är mer relaterat till de politiska auktoriteternas och institutionernas prestationer och effektivitet. Dessa två typer av stöd kan, enligt Easton, riktas mot tre olika objekt av det politiska systemet: de politiska auktoriteterna, den politiska regimen och det politiska samhället. Sammantaget handlar politiskt stöd om medborgarnas positiva attityder gentemot och utvärdering av det politiska systemets olika komponenter.

I den eastonianska tanketraditionens anda har forskarna under de senaste åren föreslagit en rad olika typologier över människors stöd för det politiska systemet. Den senaste och mest uppmärksammade av dessa typologier kommer från Pippa Norris och hennes kollegor³⁵. Med utgångspunkt i Eastons typologi gör författarna en konceptuell distinktion mellan fem olika komponenter av det demokratiska systemet. Mot var och en av dessa fem komponenter, som placeras på ett kontinuum från det mest diffusa till det mest specifika stödet, kan medborgarna rikta sitt stöd eller missnöje. Den första komponenten, *den politiska samhälligheten*, ger uttryck för den mest diffusa typen av stöd och handlar i själva verket om en känsla av samhörighet och lojalitet med det egna politiska systemet eller nationen. På nästa abstraktionsnivå finns

³⁴ Abdelzadeh & Ekman, 2012; Christensen, 2015; Dalton, 2004; Geissel, 2008; Hofferbert & Klingemann, 2001; Möller, 2000; Norris, 1999; Qi & Shin, 2011.

³⁵ Norris, 1999.

den politiska regimens principer, som avser medborgarnas stöd för demokratin som ett normativt ideal samt deras acceptering av grundläggande demokratiska värden. Den tredje komponenten, *den politiska regimens effektivitet*, berör däremot medborgarnas utvärderingar av hur väl det politiska systemet fungerar i praktiken. Den fjärde nivån, *regimens institutioner*, omfattar attityder gentemot olika institutioner, så som regeringen och parlamentet. Den sista och mest specifika typen av stöd, *politiska aktörer*, omfattar stöd för enskilda auktoriteter och politiker. Sammantaget verkar denna förfinade modell inbegripa ett bredare spektrum av medborgarnas stöd (eller brist därav) än Eastons ursprungliga typologi.

Denna rapport använder sig av en annan, men snarlik, indelning. Här kommer fokus framförallt att riktas mot två distinkta huvudaspekter av politiskt missnöje: prestations- respektive principdrivet missnöje.³⁶ Det första inbegriper såväl misstro mot centrala politiska institutioner och aktörer, som missnöje med hur demokratin fungerar i praktiken. Den här aspekten av missnöje riktar sig alltså gentemot det politiska systemets output och är därmed nära relaterat till Eastons specifika stöd för det politiska systemet. Principdrivet missnöje, däremot, handlar om ett uttalat stöd för icke-demokratiska styrelseskick, det vill säga avvisande av demokratin på ett mer principiellt plan. Dessa två typer av missnöje täcker in de centrala och grundläggande aspekterna av medborgarnas politiska attityder, i synnerhet missnöjesyttringar, gentemot det politiska systemet. Kombinationen av dessa två typer av missnöje kommer längre fram i rapporten att användas för att identifiera olika grupper av unga, vilka sedan jämförs med avseende på diverse demokratiska kompetenser och egenskaper.

³⁶ jfr Abdelzadeh & Ekman, 2012.

3 Sverige i ett historiskt och internationellt perspektiv

Trots att det svenska politiska systemet i många viktiga avseenden är likt de politiska systemen i övriga delar av Skandinavien och Västeuropa, så utmärker det sig på en rad centrala demokratiska indikatorer, som ofta används inom jämförande politik. I *World Values Surveys* kartläggning av världsbefolkningens värderingar och politiska kultur³⁷, utmärker sig Sverige som det land i världen där postmaterialistiska värden är starkast. Detta innebär att svenskarna lägger störst vikt vid värden som är kopplade till välmående och självförverkligande. De visar också mer intresse för frågor relaterade till miljön, frihet, och samhörighet. Vidare, i jämförelse med andra länder, har deltagandet i allmänna val och den sociala tilliten varit stabil och relativt hög. Under de senaste 40 åren har till exempel valdeltagandet i riksdagsvalen legat på i genomsnitt cirka 86 procent, vilket vid en internationell jämförelse framstår som förhållandevis högt.³⁸ Denna positiva utveckling sammanfaller dock med sjunkande nivåer av identifikation med och medlemskap i politiska partier. I genomsnitt är drygt 5 procent av den svenska befolkningen medlemmar i ett politiskt parti, medan endast en procent deltar aktivt i sina partiers verksamhet.³⁹

Vidare har svenskarnas grad av missnöje med centrala politiska institutioner och även med hur demokratin fungerar i praktiken stadiggt minskat under de senaste tio åren (figurerna 3.1 och 3.3), till skillnad mot medborgarna i andra demokratier. Vid en närmare titt på misstron mot olika samhällsinstitutioner, som framgår av figur 3.1, ser

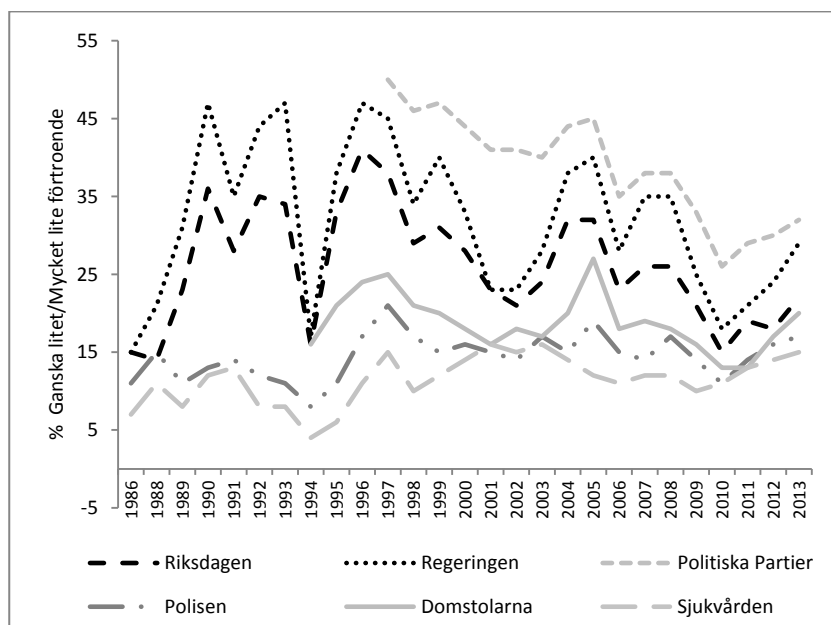
³⁷ Inglehart & Welzel, 2010.

³⁸ Blais, 2007.

³⁹ Abdelzadeh, 2014; SCB, 2012, 2013.

vi en rad intressanta trender och skillnader. Siffrorna visar bland annat att misstron mot sjukvården och polisen under perioden 1986–2013 befinner sig på en låg, stabil nivå i jämförelse med misstron mot politiska institutioner, som riksdagen och regeringen. Det förekommer med andra ord en mycket stor variation i missnöje mellan olika samhällsinstitutioner. Om vi fokuserar på misstron mot de politiska institutionerna (riksdagen och regeringen) under samma period kan vi se en större förändring och instabilitet mellan åren. Ett lågt missnöje från mitten av 1980-talet övergår i början av 1990-talet till ett förhållandevis högt missnöje, för att sedan minska drastiskt vid valåret 1994, och sedan åter öka. Dessa fluktuationer över tid kan tänkas bero på en rad politiska, ekonomiska och kulturella faktorer. Effekten av en sådan faktor för det politiska förtroendet syns tydligt i figuren nedan. Det institutionella missnöjet tenderar att vara lägre under valåren än under mellanvalsperioderna.

Figur 3.1 Missnöje med olika typer av samhällsinstitutioner 1986–2013

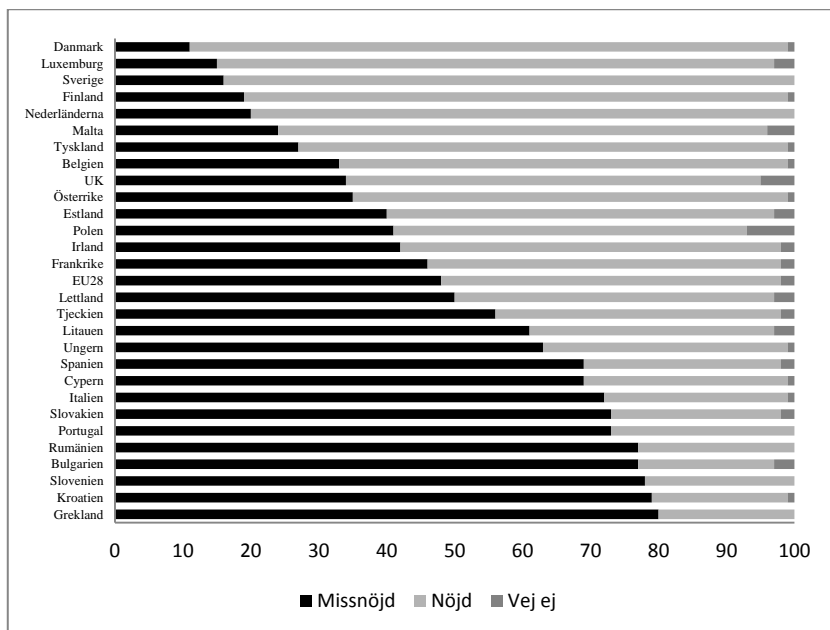


Källa: Göteborgs universitet, SOM-institutet. SUPER-RIKS-SOM 1986-2011 [datafil]. Göteborgs universitet, SOM-institutet, 2013. Göteborg, Sverige: Svensk Nationell Datatjänst (SND) [distributör], 2013.

Sammantaget visar kartläggningen av utvecklingen av svenska folkets samhällsförtroende på betydande skillnader och variationer beroende på vilken typ av institution som studeras. I allmänhet åtnjuter de politiska institutionerna, riksdagen, regeringen och partierna, ett lägre förtroende än de övriga samhällsinstitutionerna.

Hur står sig då Sverige i ett internationellt perspektiv i fråga om politiskt missnöje? Svenskarna är betydligt mer nöjda än den genomsnittlige EU-medborgaren med hur demokratin fungerar i det egna landet. Som illustreras i figur 3.2 har endast medborgarna i Danmark och Luxemburg en lägre nivå av politiskt missnöje än svenskarna. I jämförelse med övriga europeiska länderna har alltså Sverige en betydligt högre andel medborgare som är nöjda med hur demokratin fungerar *de facto*. Även svenskarnas missnöje med de politiska institutionerna är mycket lägre än EU-genomsnittet.⁴⁰

Figur 3.2 Andelen medborgare som är missnöjda/nöjda med hur demokratin fungerar i det egna landet bland EU:s medlemsstater



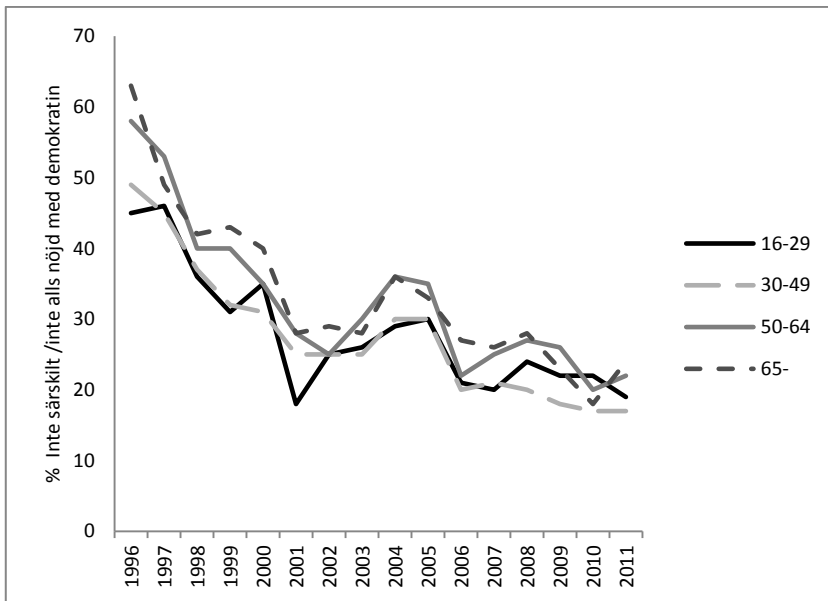
Källa: Standard Eurobarometer 81, (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb81/eb81_publ_en.pdf).

⁴⁰ Abdelzadeh, 2014.

Ovan ges en allmän och kort översikt av svenskarnas politiska attityder, värderingar och beteenden. Men för att få en heltäckande inblick i ungas politiska delaktighet i de politiska processerna och i den svenska demokratin är det också av stor vikt att redogöra för eventuella skillnader och likheter som förekommer mellan unga och äldre svenskar med avseende på olika demokratiska egenskaper. Unga svenskar (16–29 år gamla) verkar vara intresserade av att diskutera politik och politiska frågor i samma utsträckning som äldre (30 och uppåt). Deras valdeltagande är dock lägre än för äldre svenskar, men med en stigande trend sedan riksdagsvalet 2006. Dessutom är antalet unga människor bland nominerade och valda kandidater till den svenska riksdagen och kommunfullmäktige lägre än i samhället i stort. När det gäller missnöje med hur demokratin fungerar har dock unga människor i genomsnitt varit mindre missnöjda än äldre svenskar under de senaste tjugo åren (figur 3.3). Ett annat viktigt faktum som kan utläsas i figur 3.3 nedan är att överlag har missnöjet med hur demokratin fungerar minskat drastiskt under samma period. Utvecklingen är dock inte lika entydig när det gäller missnöjet med olika politiska och sociala institutioner över tid. De senaste rapporterna pekar emellertid på att det institutionella missnöjet, det vill säga missnöjet med bland annat riksdagen och regeringen, är något lägre bland yngre svenskar än äldre svenskar.⁴¹ I korthet skiljer sig de unga från de äldre såtillvida att de deltar mindre i valen och ställer upp i lägre i utsträckning som kandidater, men de verkar vara mindre politiskt missnöjda.

⁴¹ SCB, 2012; Weibull & Holmberg, 2012.

Figur 3.3 Skillnader mellan olika åldersgrupper vad avser missnöje med hur demokratin fungerar i Sverige



Källa: Göteborgs universitet, SOM-institutet. SUPER-RIKS-SOM 1986–2011 [datafil]. Göteborgs universitet, SOM-institutet, 2013. Göteborg, Sverige: Svensk Nationell Datatjänst (SND) [distributör], 2013.

3.1 Inställningen till demokrati ur ett internationellt perspektiv

Sjunkande förtroende för politiska institutioner och missnöje med hur demokratin fungerar anses dock inte utgöra allvarliga hot mot det politiska systemets existens och förmåga att överleva, förutsatt att dessa inte existerar under en längre period.⁴² Konsekvenser av en hög grad av missnöje kan bland annat omfatta val av nya ledare och distansering från regerande partier. Bristande stöd för den politiska regimen grundläggande principer kan däremot ha mycket allvarligare konsekvenser för det politiska systemets överlevnad och förmåga att operera effektivt. Det kan, i värsta fall, leda till inbördeskrig, revolution och rentav kollaps av det politiska systemet.⁴³ Så hur starkt är då stödet för demokratins principer?

⁴² Norris, 1999.

⁴³ Torcal & Montero, 2006.

I syfte att presentera en empirisk översikt av inställningen till demokratin, men också till alternativa, icke-demokratiska styrelseskick, skapade jag ett index bestående av tre frågor. En av dessa frågor omfattar stödet för ett demokratiskt politiskt system, medan de resterande två frågorna mäter medborgarnas inställning till påståenden om att låta experter eller en stark ledare styra och bestämma vad som är bäst för landet, utan att behöva bekymra sig om riksdagen och politiska val. Utifrån dessa frågor identifierades tre grupper av medborgare: icke-demokrater, svaga demokrater och solida demokrater.⁴⁴ *Icke-demokrater* omfattar individer som förespråkar auktoritära styrelseskick, samtidigt som de förkastar demokratin. *Som svaga demokrater* räknas de som förespråkar demokratiska system men som inte förkastar icke-demokratiska (dvs. expertstyre och enmansvälde) helt och hållet. *Solida demokrater* uppvisar däremot en positiv inställning till demokratin som styrelseform, men tar avstånd från de auktoritära formerna av styrelseskick.

Som framgår av tabell 3.1 tillhör en större andel medborgare i de länder som av organisationen *Freedom House* klassificeras som fria, gruppen solida demokrater. Undantagen är Taiwan och Rumänien, där det omvända gäller, en större andel medborgare är i stället identifierade som svaga demokrater. Med 79 procent av befolkningen som solida demokrater ligger Sverige på femte plats bland dessa länder. I länder klassificerade som delvis fria är andelen solida medborgare överlag lägre jämfört med länder klassificerade som fria. I nästan hälften av dessa länder är andelen solida demokrater lägre än 50 procent. Bland de icke-fria länderna ser vi dock, föga överraskande, en relativt stor andel människor som uttrycker stöd för en demokratisk styrelseform. Men huruvida detta stöd är rent symboliskt eller ger uttryck för ett djupt rotat och genuint stöd för demokratin är däremot föremål för diskussion. Andelen icke-demokrater är låg, i såväl fria, delvis fria som icke-fria länder. Det finns sammanfattningsvis en stark uppslutning bakom demokratin som ett normativt ideal bland medborgarna i både demokratiska och icke-demokratiska stater.

⁴⁴ Bengtsson, Anckar, Denk, & Karvonen, 2013.

Tabell 3.1 Stödet till demokratin som samhällssystem

Land	Icke demokrater	Svaga demokrater	Solida demokrater	Freedom House- klassificering
Fria				
Ghana	0,8	14,8	84,4	F
Nya Zeeland	4,2	12,4	83,4	F
Trinidad och Tobago	3,8	15,6	80,6	F
Tyskland	2,0	17,4	80,6	F
Sverige	1,4	19,5	79,1	F
Australien	4,2	21,3	74,5	F
Nederländerna	2,8	24,1	73,1	F
Polen	5,0	23,0	72,0	F
Japan	3,8	27,8	68,4	F
Chile	1,0	30,7	68,3	F
Slovenien	9,3	22,5	68,2	F
Cypern	2,5	29,8	67,7	F
USA	6,7	25,7	67,6	F
Estland	6,7	26,2	67,1	F
Uruguay	3,0	31,2	65,8	F
Spanien	1,3	38,9	59,8	F
Sydkorea	12,8	31,3	55,9	F
Peru	2,5	49,6	47,9	F
Taiwan	2,7	54,8	42,5	F
Rumänien	7,5	68,3	24,2	F
Delvis fria				
Marocko	0,4	25,2	74,4	DF
Libyen	4,9	28,3	66,8	DF
Armenien	3,9	35,0	61,1	DF
Pakistan	8,9	35,1	56,0	DF
Nigeria	3,0	41,2	55,8	DF
Singapore	4,4	40,0	55,6	DF
Malaysia	2,2	44,4	53,4	DF
Kuwait	6,3	41,0	52,7	DF
Tunisien	3,2	46,7	50,1	DF
Ecuador	5,2	45,5	49,3	DF
Colombia	7,5	44,5	48,0	DF
Turkiet	4,3	49,3	46,4	DF

Libanon	11,3	42,4	46,3	DF
Filippinerna	11,2	44,9	43,9	DF
Mexiko	5,4	51,4	43,2	DF
Ukraina	8,5	52,1	39,4	DF
Kirgizstan	15,9	51,6	32,5	DF
Icke fria				
Zimbabwe	0,9	14,3	84,8	IF
Algeriet	3,0	13,9	83,1	IF
Rwanda	3,7	15,3	81,0	IF
Kina	2,2	24,2	73,6	IF
Azerbajdzjan	9,8	20,3	69,9	IF
Jemen	6,1	29,7	64,2	IF
Jordanien	3,3	33,5	63,2	IF
Vitryssland	6,3	32,8	60,9	IF
Irak	7,3	32,1	60,6	IF
Kazakstan	7,2	40,6	52,2	IF
Uzbekistan	1,8	51,5	46,7	IF
Ryssland	12,1	52,6	35,3	IF
Egypten	0,9	88,2	10,9	IF

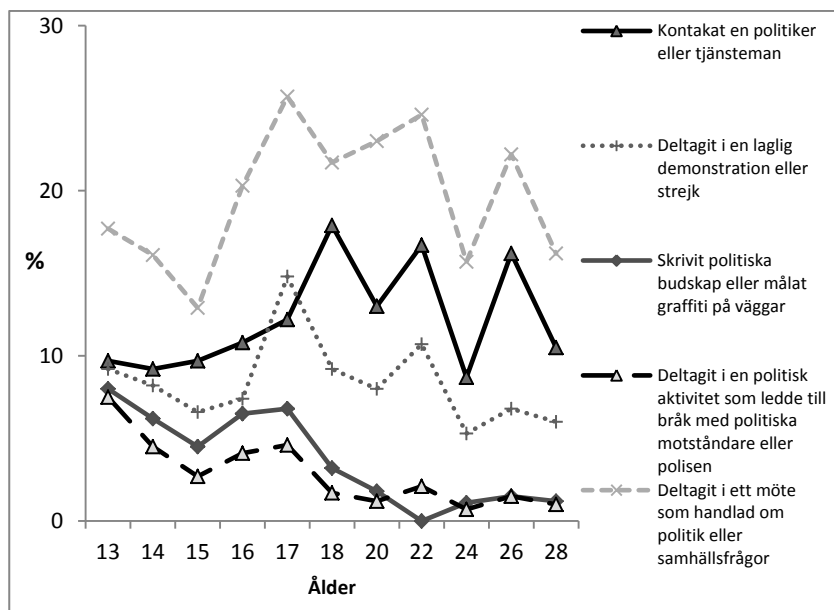
Källa: Worlds Values Survey, wave 6, (<http://www.worldvaluessurvey.org>); Freedom House (<https://freedomhouse.org>).

4 Ungas politiska engagemang och intresse

Hur står det då till med de ungas engagemang i olika politiska aktiviteter? I avsnittet som följer presenteras en unik översikt över de unga och unga vuxnas deltagande i olika politiska och samhällsrelaterade aktiviteter samt intresset för politik och samhällsfrågor. Resultaten som redovisas i figur 4.1 och 4.2 anger andelen ungdomar som svarat att de under det senaste året engagerat sig "någon enstaka gång" eller "flera gånger" i olika politiska aktiviteter som har ägt rum offline. Åtminstone två intressanta mönster kan skönjas i figur 4.1 och 4.2. För det första varierar deltagandet i olika aktiviteter stort. Andelen unga som angivit att de har skänkt pengar till välgörande ändamål, skrivit under en namnlista och arbetat frivilligt för en god sak är till exempel betydligt högre än andelen som har deltagit i olika olagliga aktiviteter, så som bråk med politiska motståndare eller polisen och målning av graffiti på väggar. Detta stämmer för alla unga åldersgrupper (dvs. 13 till 28 år) och verkar ge ett visst stöd för tesen om att dagens unga generation deltar via nya kanaler för politiskt engagemang.⁴⁵

⁴⁵ Micheletti, 2003; Micheletti & Stolle, 2009.

Figur 4.1 Politiskt deltagande offline

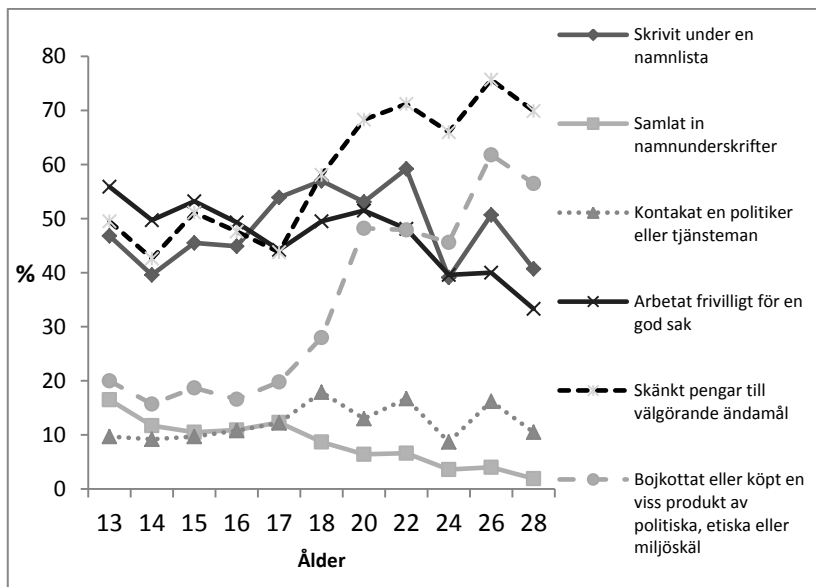


Kommentar: Figuren visar andel ungdomar som har angivit att de har deltagit i aktiviteterna "någon enstaka gång" eller "flera gånger". Data kommer från Political Socialization Program (www.oru.se/yes).

För det andra visar figurerna (4.1 och 4.2) att en viss skillnad föreligger mellan olika åldersgrupper. Den tydligaste skillnaden syns i samband med bojkott eller köp av en viss produkt av politiska, etiska eller miljöskäl och skänkning av pengar till välgörande ändamål. Där framgår tydligt att det är de äldre grupperna inom gruppen unga som deltar i större utsträckning i dessa aktiviteter. Denna skillnad kan visserligen härledas till att de unga vuxna har egna inkomster och därmed större kontroll över inköpen av olika varor. En annan skillnad gäller deltagande i olika olagliga aktiviteter, så som bråk med politiska motståndare eller polis och skrivande av politiska budskap eller målning av graffiti på väggar. Dessa aktiviteter verkar vara mer populära bland de yngre ungdomarna än de äldre. Detta resultat är i linje med den tidigare forskningen som konstaterar och visar att deltagande i illegala och

våldsamma politiska aktioner är mer populära under tonårstiden för att sedan avta med stigande ålder.⁴⁶

Figur 4.2 Politiskt deltagande offline



Kommentar: Figuren visar andel ungdomar som har angivit att de har deltagit i aktiviteterna "någon enstaka gång" eller "flera gånger". Data kommer från Political Socialization Program (www.oru.se/yes).

Under de senaste årtiondena har antalet arenor där medborgarna kan uttrycka sina politiska åsikter och delta politiskt blivit betydligt fler, inte minst tack vare tillkomsten av internet och den pågående digitaliseringen. Som noterats tidigare framhåller vissa forskare att dagens ungdomar inte är mindre politiskt aktiva än tidigare generationer. Om man tar i beaktande och studerar mindre traditionella typer av engagemang, så som politiskt deltagande på nätet, så är de unga minst lika engagerade i politiken som sin föräldrageneration, konstaterar dessa forskare.⁴⁷ Hur står det då till med olika ungdomsgruppers politiska deltagande online?

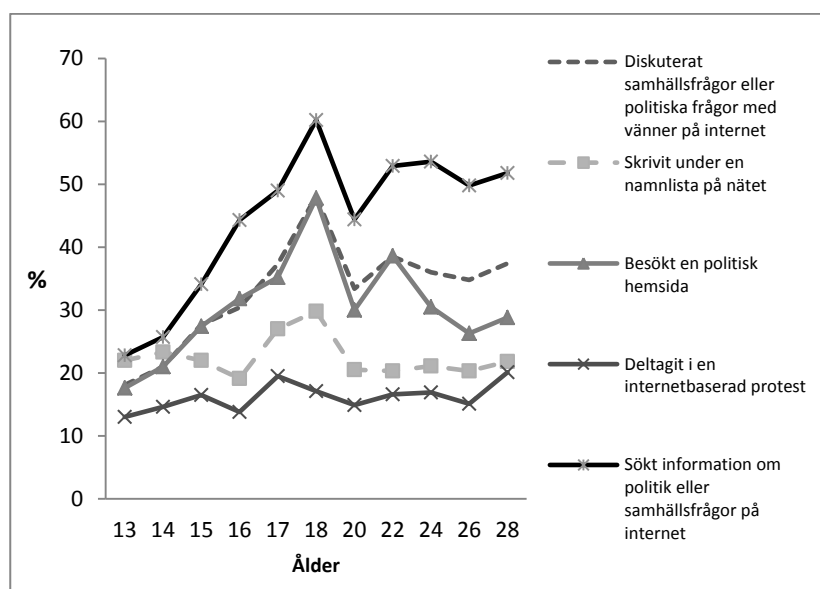
Siffrorna i figur 4.3 nedan anger andelen ungdomar som svarat att de under de senaste två månaderna har engagerat sig "någon

⁴⁶ V. Dahl, 2014; Watts, 1999.

⁴⁷ Zukin, Keeter, Andolina, Jenkins, & Carpini, 2006.

enstaka gång" eller "flera gånger" i olika aktiviteter på nätet. Resultaten visar att en relativt stor andel ungdomar i olika åldersgrupper är politiskt aktiva på nätet. Två aktiviteter som lockar till sig den största andelen ungdomar är: informations-sökning om politik och samhällsfrågor, samt diskussion om samhällsfrågor eller politiska frågor med vänner. Vidare visar figuren att dessa online-aktiviteter verkar vara särskilt populära bland ungdomar i artonårs-åldern. Allt som allt visar de sammanlagda resultaten att svenska ungdomar i olika åldersgrupper är politiskt aktiva och samhällsengagerade, om än med varierande grad av intensitet och entusiasm.⁴⁸

Figur 4.3 Politiskt engagemang på nätet



Kommentar: Figuren visar andel ungdomar som har angivit att de har deltagit i aktiviteterna "någon enstaka gång" eller "flera gånger". Data kommer från Political Socialization Program (www.oru.se/yes).

En annan aspekt av unga människors samhällsengagemang, som hänger tätt samman med deras politiska deltagande, handlar om

⁴⁸ Detta bekräftar även i kapitlet om ungas politiska deltagande av Bäck, Bäck och Gustafsson i denna antologi, där en djupare analys av sociala mediers roll för ungas deltagande görs.

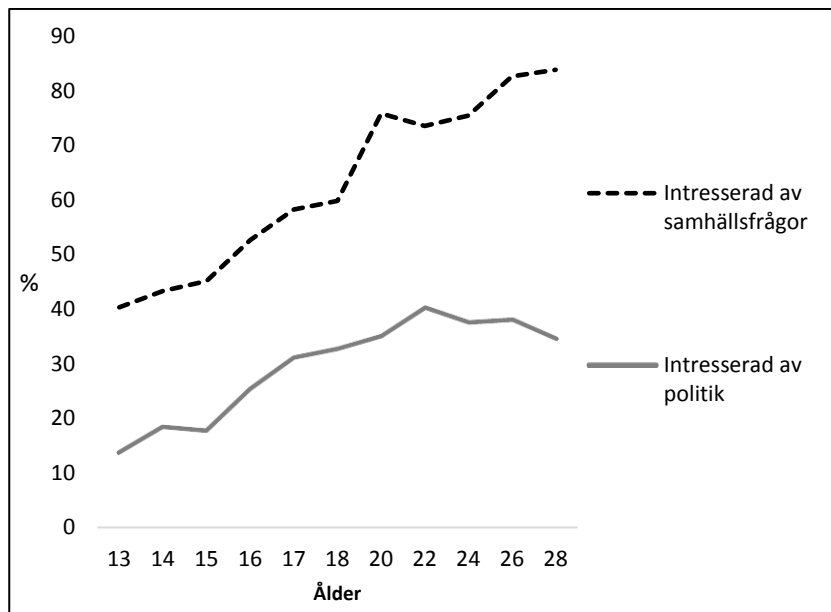
intresset för politik och samhällsfrågor. Den tidigare forskningen har visat att politiskt intresse och intresse för sådant som händer i vårt samhälle hos en person har en stark koppling till att också faktiskt försöka påverka samhällsproblem och politiken i praktiken.⁴⁹ Hur stort intresse har då svenska unga och unga vuxna för politik och samhällsfrågor?

Figuren 4.4 redovisar andelen unga människor som är ”ganska intresserad” eller ”mycket intresserad” av politik respektive samhällsfrågor. Ett par intressanta saker kan skönjas i figuren. För det första kan vi avläsa att unga människors intresse för politik är betydligt lägre än deras intresse för samhällsfrågor. Till exempel är drygt 35 procent av 28-åringarna intresserade av politik jämfört med cirka 84 procent som är intresserade av samhällsfrågor. Samma mönster kan också urskiljas för de resterande åldersgrupperna. För det andra kan vi se att både intresset för politik och samhällsfrågor ökar med åldern, med undantag för intresset för politik där ökning avstannar vid omkring 22 års ålder.

Sammantaget kan vi konstatera att unga människor har ett stort intresse för vad som händer i samhället, även om det inte alltid inbegriper ett lika stort intresse för politiken. Kunskapen att unga människor har ett stort intresse för samhällsfrågor utgör en bra och viktig utgångspunkt för vidare diskussioner kring hur såväl politiska partier som ungdomsorganisationer kan jobba för att kanalisera de ungas engagemang.

⁴⁹ Prior, 2007; Shani, 2009; Strömbäck & Shehata, 2010.

Figur 4.4 Unga och unga vuxnas intresse för politik och samhällsfrågor.



Kommentar: Figuren visar andel ungdomar som har angivit att de är "ganska intresserad" eller "mycket intresserad" som svar på följande två frågor: Hur intresserad är du av politik? Och Hur intresserad är du av vad som händer i samhället? Data kommer från Political Socializaion Program(www.oru.se/yes).

5 Ungas politiska missnöje – hot eller tillgång?

Det är nu dags att återgå till en av de centrala frågorna i diskussionerna gällande ungdomar: är ungas politiska missnöje ett hot eller en tillgång för demokratins funktionssätt? Ett sätt att adressera och komma närmare ett svar på denna fråga är att undersöka grundläggande demokratiska egenskaper hos olika ungdomsgrupper med olika profiler i fråga om politiskt missnöje. Men vilka är då dessa centrala och betydelsefulla demokratiska egenskaper? Forskare inom statsvetenskapen har länge försökt beskriva och fastställa normer för den "ideala medborgaren", det vill säga en medborgare som har de egenskaper som är av betydelse för ett väl fungerande, demokratiskt samhälle. För detta ändamål har bland annat forskningen inom demokratiteori och politisk kultur upprepade gånger utpekat ett antal beteenden, värderingar och attityder som viktiga förutsättningar för en fungerande demokrati. Elitinriktade teorier om demokrati, det vill säga teorier i vilka en kompetent, vald politisk elit förväntas styra landet med begränsad inblandning av folket, framhåller till exempel valdeltagandet som ett viktigt inslag i vara en god medborgare.⁵⁰ Deltagande teorier om demokrati, å andra sidan, beskriver medborgarnas roll i demokratin i bredare termer.⁵¹ Enligt dessa teorier utgör deltagande i valen och liknande former av politisk aktivitet enbart de minimivillkor som ett politiskt system måste uppfylla för att klassas som demokratiskt. Utöver deltagande i valen ska medborgarna ha möjligheten att engagera sig och påverka politiken också under den långa perioden mellan valen. Goda medborgare bör också vara politiskt

⁵⁰ Schumpeter, 1950.

⁵¹ Barber, 1984.

intresserade och ha goda kunskaper om politik för att kunna vara delaktiga och för att kunna utföra andra demokratiska skyldigheter effektivt.⁵² Sammantaget bör således medborgarna delta aktivt i politiken, vara politiskt kunniga samt intresserade av politik och samhällsfrågor.

Utöver dessa, har också en rad värderingar och attityder anförts som viktiga dygder för den demokratiska medborgaren. Politisk tolerans, social tillit, humanistiska värderingar och normer är några av dessa viktiga demokratiska egenskaper som anses bidra till upprätthållandet av en demokratisk kultur.⁵³ Demokrati är ett system som förmodas respektera och bejaka olikheter. Således måste medborgarna tolerera olika åsikter och människor från olika bakgrunder.⁵⁴ En annan viktig egenskap för den demokratiska processen är social tillit. Tron att människor i allmänhet är rättvisa och trovärdiga anses vara avgörande för den demokratiska processen.⁵⁵ Dessutom lyfts humanistiska värden, så som att hjälpa andra, tron på social rättvisa och jämlikhet, fram som väsentliga demokratiska egenskaper, centrala för en blomstrande demokratisk kultur och ett väl fungerande samhälle.⁵⁶ Demokratiska medborgare förväntas också internalisera en rad normer för gott medborgarskap, så som att vara aktiva i organisationer, följa politik- och samhällsfrågor och göra sin röst hörd i samhället.⁵⁷

Hur skiljer sig då olika grupper av ungdomar från varandra med avseende på dessa demokratiska egenskaper? I syfte att identifiera olika grupper av ungdomar kombinerades de två ovan beskrivna huvudaspekterna av missnöje, det vill säga, prestations- och principdrivet missnöje. Denna kombination analyserades därefter med hjälp av en klusteranalysmetod, som identifierade fyra grupper av ungdomar med varierande politiskt missnöje, vilka här benämns enligt: nöjda, kritiska, ambivalenta och fientliga. Den *nöjda gruppen* kännetecknas av en låg grad av missnöje för båda aspekterna. Den *kritiska gruppen*, som i själva verket kan likställas med Norris⁵⁸ "critical citizens", omfattar unga som är missnöjda med det politiska systemets

⁵² R. A. Dahl, 1992; Schumpeter, 1950.

⁵³ Gibson, 1992, 1995.

⁵⁴ Sullivan & Transue, 1999.

⁵⁵ Almond & Verba, 1963; Putnam, 1993.

⁵⁶ Almond & Verba 1963; Dalton, 2008.

⁵⁷ Theiss-Morse, 1993; van Deth, 2007; Verba, Schlozman, & Brady, 1995.

⁵⁸ Norris, 1999.

prestationsförmåga, men som inte föredrar icke-demokratiska regimformer. Den tredje gruppen, *de ambivalenta*, omfattar individer som är nöjda med hur demokratin fungerar och har tilltro till politiska institutioner, men föredrar icke-demokratiska styrelseskick. Slutligen har vi den *fientliga gruppen*, som inkluderar unga som är missnöjda med hur demokratin fungerar i praktiken, men som också avvisar demokratin på en principiell nivå.

I tabell 5.1 nedan redovisas hur dessa fyra grupper skiljer sig från varandra vad avser olika demokratiska egenskaper, som är indelade i tre kategorier: politiskt deltagande, politiska kompetenser samt värderingar och attityder. Utöver dessa tre finns också kategorin bakgrundsfaktorer, som inbegriper kön, utbildning och inkomst. De redovisade svaren är omkodade så att högre värden anger mer av egenskapen i fråga. Låt oss börja med den första kategorin, *bakgrundsfaktorer*, där kön och två socio-ekonomiska faktorer ingår. Som framgår av tabellen är andelen unga män högre än andelen unga kvinnor i den fientliga gruppen (54 procent), till skillnad från i de övriga tre grupperna. Den lägsta andelen unga män finns i den nöjda gruppen (33 procent). Nöjda och kritiska ungdomar har vidare en signifikant högre utbildningsnivå än de ambivalenta och fientliga. Inga signifikanta skillnader förekommer dock mellan grupperna gällande inkomst. Under kategorin *politiskt deltagande* förekommer det också en del intressanta skillnader. Valdeltagandet är signifikant högre bland de nöjda (94 procent) och kritiska (92 procent) ungdomarna jämfört med de fientliga (87 procent). Deltagande i konventionella politiska aktiviteter (så som insamling och signering av namnunderskrifter, deltagande i politiska möten och lagliga demonstrationer och kontakt med politiker), är signifikant högre i den kritiska gruppen jämfört med de övriga grupperna. Däremot är andelen som brutit mot lagen av politiska skäl högre i den fientliga gruppen (14 procent).

Under kategorierna *politiska kompetenser och värderingar och attityder* framträder också en rad intressanta skillnader. Som framgår av tabellen är ungdomar i den fientliga gruppen mindre politiskt kunniga och intresserade, har lägre tilltro till sin egen förmåga att medverka politiskt, lägre tillit till sina medmänniskor och lägre tolerans gentemot människor från andra kulturer. De lägger också mindre vikt vid olika humanistiska värden (så som jämlikhet, en fredlig värld, social rättvisa och att hjälpa andra

människor), jämfört med de övriga grupperna. Sammanfattningsvis visar resultaten att de nöjda och kritiska ungdomarna skiljer sig signifikant från den fientliga och den ambivalenta gruppen vad avser diverse demokratiska egenskaper och såtillvida utgör en tillgång för demokratins funktionssätt.⁵⁹

Tabell 5.1 Skillnader mellan olika grupper avseende demokratiska egenskaper

	Nöjda 510 31%	Kritiska 373 23%	Ambivalenta 495 30%	Fientliga 273 17%
Bakgrundsfaktorer				
Kön (pojkar)	0,33 ^a	0,40 ^b	0,47 ^b	0,54 ^c
Utbildning	3,95 ^a	3,96 ^a	3,61 ^b	3,57 ^b
Inkomst	2,23	2,24	2,22	2,06
Politiskt deltagande				
Röstat i riksdagsvalet	0,94 ^a	0,92 ^a	0,90 ^{ab}	0,87 ^b
Konventionellt politiskt deltagande	2,39 ^a	2,78 ^b	2,18 ^a	2,48 ^a
Brutit mot lagen av politiska skäl	0,03 ^a	0,08 ^b	0,03 ^a	0,14 ^c
Politiska kompetenser				
Politisk kunskap	0,33 ^a	0,14 ^a	-0,11 ^b	-0,35 ^c
Politiskt intresse	0,26 ^a	0,14 ^{ab}	-0,03 ^b	-0,31 ^c
Politisk självtilltro	0,14 ^a	0,07 ^a	-0,17 ^b	-0,36 ^b
Värderingar och attityder				
Social tillit	0,24 ^a	-0,08 ^b	0,11 ^a	-0,49 ^c
Tolerans	0,27 ^a	0,15 ^a	-0,14 ^b	-0,37 ^c
Humanistiska värden	0,08 ^a	0,23 ^b	-0,13 ^c	-0,27 ^d

Källa: Political Socialization Program (www.oru.se/yes). Mer information om de olika måtten finns tillgänglig på hemsidan: <http://www.oru.se/yes>. a,b,c och d indikerar statistiskt säkerställda skillnader mellan grupperna (p <5%).

Att människor, som de i den nöjda gruppen, anammar en rad viktiga demokratiska egenskaper och attityder är onekligen viktigt för demokratin. Men för att demokratin ska vara levande och

⁵⁹ jfr Abdelzadeh, A., Özdemir, M., & Van Zalk, M. (kommande).

fortsätta att utvecklas krävs det också att människor är vaksamma och beredda att intervensera om viktiga demokratiska värden undermineras och hotas. Därför framhåller jag i denna rapport att det, utöver de ovan beskrivna demokratiska egenskaperna, också är viktigt att beakta och undersöka medborgarnas attityder till lagbrott i syfte att få en bättre förståelse för huruvida missnöjda medborgare, särskilt den kritiska gruppen, utgör en tillgång eller ett hot mot demokratins funktionsätt.

En vägran att lyda lagen, särskilt som en icke-våldsam och oftast kollektiv metod att tvinga fram eftergifter från staten, erkänns av de främsta samtida politiska filosoferna som ett sätt att värna demokratin, rättvisa politiska institutioner och rättsstatsprincipen.⁶⁰ Civil olydnad är tänkt att vara ett viktigt redskap för att åstadkomma förändringar och det är även en källa till främjande och skydd av rättigheter. Genom att stimulera omprövning av befintliga lagar, politik och institutionella ramar i ljuset av ny kunskap och sociala förändringar kan civil olydnad bidra till institutionell förändring, expansion av rättigheter och demokratisering. En allmän benägenhet att engagera sig i civila olydnadsaktioner kan också bidra till framväxten av nya former av politiskt deltagande, vilket kan skapa större möjligheter för medborgarna att delta i politiken samt utöva inflytande som medlemmar i ett politiskt samhälle.⁶¹

I ljuset av denna diskussion, framhåller jag att missnöjda medborgare som är beredda att bryta mot lagen är en tillgång för en fungerande demokrati. Två viktiga villkor måste dock vara uppfyllda för att detta ska vara möjligt. För det *första* måste beredskapen att bryta mot lagen vara fredlig, det vill säga lagbrott ska endast ske när andra människor inte kommer till skada. För det *andra* måste lagbrott ses som ett sätt att åstadkomma förändring i samhället. En icke-våldsbejakande strategi, i förening med en beredskap att bryta mot lagen i syfte att förändra något i samhället, kan alltså kort sagt vara en viktig drivkraft för demokratins fortsatta utveckling och en betydelsefull beståndsdel i kampen mot antidemokratiska tendenser.

Hur ställer sig olika grupper av ungdomar med olika profiler av politiskt missnöje till att bryta mot lagen? Ungdomarna fick ta

⁶⁰ Habermas, 1973; Rawls, 1973.

⁶¹ Cohen & Arato, 1994; Dworkin, 1978; Habermas, 1985; Rawls, 1973.

ställning till följande fråga: "Hur tänker och tycker du om att bryta mot regler för att förändra något i samhället?" Som framgår av tabell 5.2 anger 72 procent i gruppen nöjda att de tänker hålla sig inom lagen, jämfört med drygt 42 procent för den fientliga gruppen. En högre andel ungdomarna i gruppen fientliga (49,1 procent) rapporterar att de är redo att bryta mot lagen. Här framträder också en viktig skillnad mellan de nöjda och de kritiska ungdomarna. En högre andel ungdomar i den kritiska gruppen (45,1 procent) är redo att bryta mot lagen för att åstadkomma förändringar i samhället, jämfört med de nöjda (26,8 procent). Vidare visar tabellen att en högre andel ungdomar i den fientliga gruppen (9,3 procent) kan tänka sig bryta mot lagen även om andra människor kommer till skada.

Tabell 5.2 visar också hur sannolikt det är att olika grupper oftare bryter mot eller håller sig inom lagen än förväntat. I korthet visar dessa siffror att personer i den nöjda gruppen är 1,22 gånger mer benägna att hålla sig inom lagen än förväntat. De är däremot mindre benägna att bryta mot lagen (0,71 respektive 0,37 gånger mindre). Det motsatta gäller för den fientliga gruppen. De är mer benägna att bryta mot lagen även om människor kommer till skada och är mindre villiga att hålla sig inom lagen. Slutligen visar siffrorna att personerna i den kritiska gruppen är mindre benägna att hålla sig inom lagen (0,87) och signifikant mer villiga att bryta mot lagen (1,19). Detta gäller dock endast i de fall då andra människor inte kommer till skada. Sammanfattningsvis visar dessa resultat att den fientliga gruppen verkar kunna utgöra ett hot mot demokratins funktionssätt eftersom de är redo att bryta mot lagen även om människor kommer till skada. Medan den kritiska gruppen unga kan ses som en tillgång för demokratin eftersom de är beredda att agera i syfte att förändra något i samhället, men endast om andra människor inte kommer till skada.

Tabell 5.2 Hur tänker och tycker du om att bryta mot regler för att förändra något i samhället?

	Nöjda	Kritiska	Ambivalenta	Fientliga
Jag kommer att hålla mig inom lagen.	72% (1,22*)	51,4% (,87*)	60,6% (1,03)	41,6% (,71*)
Jag kan tänka mig att bryta mot lagen.	26,8% (0,71*)	45,1% (1,19*)	37,6% (0,99)	49,1% (1,31*)
Jag kan tänka mig att bryta mot lagen även om andra människor kommer till skada.	1,2% (0,37*)	3,5% (1,08)	1,8% (0,56)	9,3% (2,86*)
Totalt	Antal 503	368	490	269
	% 100	100	100	100

Källa: Political Socialization Program (www.oru.se/yes).

6 Diskussion

Syftet med denna rapport har varit att lyfta fram olika perspektiv på såväl missnöje som deltagande samt söka nyansera och öka förståelsen för hur ungdomars demokratiska deltagande och missnöje tar sig uttryck. För att uppfylla denna övergripande målsättning genomfördes en del empiriska analyser baserade på de teoretiska resonemangen som förts inom forskningen. Av dessa analyser kan två generella slutsatser dras. För det första är demokratin, ur ett internationellt jämförande perspektiv, djupt rotad i Sverige. En stor andel svenskar förhåller sig positiva till demokratin som styrelseform och är nöjda med hur den fungerar i praktiken. Svenskarnas politiska missnöje med olika samhällsinstitutioner är på nedgång och deras samhällsengagemang är stort, inte minst när det gäller volontärarbete och deltagande i olika former av internet-baserade aktiviteter. Samtidigt tillhör Sveriges valdeltagande bland de högsta i världen. Med detta sagt blir det dock viktigt att framhålla att Sveriges demokrati står inför en rad framtidsutmaningar. Det handlar bland annat om en ovilja hos de unga att kandidera till olika förtroendevalda positioner, identifiera sig med politiska partier, den höga andelen unga som lämnar sina förtroendeuppdrag i förtid samt om den kraftiga nedgången i de politiska partiernas medlemsantal. De förtroendevalda och politiska partierna utgör själva grundbulten i vårt demokratiska system. De politiska partierna utformar till exempel olika politiska alternativ, kanaliserar folkets åsikter och värderingar, mobiliserar väljarna inför valen, och utgör en rekryteringskanal för framtida politiker. Att vara vaksam och bemöta dessa utmaningar på ett innovativt sätt är därför viktigt för att hålla demokratin levande och se till att de politiska besluten avspeglar de åsikter och opinioner som finns representerade i hela det svenska samhället. Det är dock viktigt att

dessa försök till demokratisk och deltagande ingenjörskonst är genuina och inte initieras enbart för att skapa en illusion av inflytande.

En andra, minst lika viktig, slutsats som kan dras av de empiriska resultaten är relaterad till dikotomiseringen av unga som antingen en tillgång för demokratin eller som ett hot mot dess funktionssätt och utveckling. En sådan syn på dagens ungdomar fångar inte riktigt upp komplexiteten i deras politiska verklighet och relation till det politiska systemet. Resultaten från denna rapport visar att ungdomar utgör en heterogen grupp med varierande politiska attityder och värderingar. Medan vissa kan försvaga demokratins kvalitet eller till och med hota demokratin på längre sikt utgör andra en tillgång för den demokratiska processen. Fientliga ungdomar tillhör den första av dessa kategorier. De är inte bara missnöjda med hur demokratin fungerar i praktiken och hyser ett lägre förtroende för politiska institutioner utan förkastar också demokratin som samhällssystem. Ett sådant förhållningssätt, i kombination med deras beredskap och vilja att bryta mot lagen även om andra människor kommer till skada, gör denna grupp av ungdomar till en viktig utmaning för eller till och med hot mot demokratins stabilitet och funktionssätt. Risken är stor att personer från denna grupp söker sig till våldsbejakande extremistiska miljöer för att finna tillhörighet, men också för att leva ut våldstendenser. De kritiska ungdomarna eller de missnöjda demokraterna, å andra sidan, som förhåller sig positiva till demokratin som ett normativt ideal, men är missnöjda med hur den fungerar i praktiken, tillhör den senare kategorin. Dessa ungdomar deltar aktivt i samhället och omfattas av en rad viktiga demokratiska värderingar, normer och attityder, som vårt samhälle vilar på. Men ännu viktigare är att dessa kritiska ungdomar också är villiga bryta mot lagen om så skulle krävas för att förändra något i samhället, dock enbart under förutsättning att andra människor inte riskerar att komma till skada. Denna mentala beredskap, i förening med deras demokratiska inställning och kompetens, kan vara en viktig drivkraft för att hålla demokratin levande. De två existerande narrativen om ungdomar som antingen en drivkraft för samhällsutvecklingen eller som ett potentiellt hot mot en fungerande demokrati är kort sagt inte oförenliga eller ömsesidigt uteslutande. Enkelt uttryckt kan ungdomar som lever i samma samhälle och under samma politiska förhållanden, precis som

resten av befolkningen, utveckla och inta olika politiska ståndpunkter, av vilka vissa är mer skonsamma och hälsosamma för demokratin än andra.

En fråga som inställer sig i sammanhanget är: Vad innebär dessa resultat och slutsatser för forskningen och inte minst för de berörda demokratiska institutionerna? Att dagens ungdomar, morgondagens medborgare och beslutsfattare, är bärare av kommande generationers demokratiska ideal och värderingar är ingen hemlighet. Det finns därför ett stort behov av studier med inriktning på deras nuvarande relation till det politiska systemet och deras attityder gentemot demokratin. Med en tydligare bild av ungdomars politiska liv ökar sannolikheten att man kan göra mer korrekta prognoser för deras framtida politiska engagemang och demokratiska ansvarsskyldighet. En annan sak som inte bör glömmas bort i sammanhanget är att tonårstiden är en unik period av livet. Det är en tid med ständiga sociala, politiska och psykologiska förändringar, som är av enorm betydelse för de ungas relation till det politiska systemet och delaktighet i de demokratiska processerna. Debatter i statsvetenskap och studier av ungdomar bör därför ta hänsyn till de olika tendenser och förändringar som konstant omger de ungas vardagsliv. Men det faktum att det finns vitt skilda uppfattningar om ungas politiska missnöje och samhällsengagemang påvisar att en hel del kvarstår att göra för att få en mer realistisk bild av deras politiska verklighet. Teoretiskt enkelspåriga modeller och perspektiv kan således inte fånga komplexiteten i ungdomars långsiktiga politiska utveckling och deras roll i det politiska systemet. Därför krävs det bättre teoretiska verktyg och analysinstrument för en utökad förståelse av ungdomars politiska engagemang och attityder.

Samtidigt bör det påpekas att ungdomar inte bara befinner sig i en period av sina liv där stora förändringar äger rum utan också är omgivna av ständiga och drastiska samhällsförändringar som demokratierna genomgår. Numera är till exempel våra samtida samhällen präglade av en ökad kulturell, religiös och etnisk mångfald. Vi går, med andra ord, mot ett mångkulturellt samhälle, där respekt och förståelse för olikheterna är en viktig förutsättning för att skapa en stabil grund för en framgångsrik integrationsprocess. Också på den tekniska fronten har det skett betydande framsteg med åtföljande förändringar som öppnat nya möjligheter och förändrat livet för

många människor. Internet i allmänhet och olika sociala medier i synnerhet har förändrat landskapet för kommunikation och nätverkande. Även på global nivå har det förekommit stora och betydande förändringar som ett led i de pågående globaliseringsprocesserna i olika sfärer av samhället. I kölvattnet av dessa förändringar har ungdomarna hittat nya sätt att uttrycka sina politiska åsikter och önskemål, samt funnit nya, innovativa sätt att engagera sig politiskt, vilka sträcker sig långt bortom de traditionella kanalerna för engagemang. En ny politisk kultur verkar ha vuxit fram i den yngre generationen, en kultur som utan tvekan medför nya utmaningar för demokratin nu och i framtiden. Den ställer nya krav på den politiska processen, skapar nya konfliktlinjer, medför ifrågasättande av de existerande demokratiska institutionerna och kräver politiska reformer av olika slag. Dessa utmaningar, som i själva verket skapar möjligheter för en förnyelse och fördjupning av demokratin, bör tas på allvar och bemötas med medvetna och aktiva insatser för att säkerställa demokratin kvalitets och fortgående utveckling.

Hittills tycks de politiska partierna och andra medborgarsammanslutningar för folkligt inflytande ha släpat efter i förhållande till de senaste, betydande förändringarna som har ägt rum, vilka skapade grogrunden för transformeringen av de ungas förhållningssätt och agerande i relation till staten. Det är därför föga överraskande att partierna och andra samhällsinstitutioner inte har lyckats att engagera och locka till sig ungdomar, i alla fall inte i den utsträckning som skulle behövas. För att kunna bemöta de nya utmaningar och framtida behov, som framväxten av denna nya politiska kultur har medfört, krävs det att politiska partier och andra demokratiska institutioner anpassar sig till de rådande förutsättningarna, presenterar utarbetade strategier, samt omformulerar sin uppfattning om ungas politiska betydelse i våra demokratiska samhällen. Hänsyn bör tas till de många förändringar som har ägt rum i unga människors vardag och nya kanaler hittas för att integrera de yngre generationerna i det politiska landskapet. Förverkligandet av en sådan satsning är inte bara förenlig med den svenska nationella ungdomspolitik, som föreskriver att ungdomar (i åldrarna 13–25) ska ha möjlighet att vara delaktiga och ha inflytande över samhällsutvecklingen, utan den är också i enlighet med demokratin grundläggande tanke att medborgarna själva

ska fatta egna beslut och att de ska ges möjlighet att göra sina röster hörda i frågor och beslut som berör dem och samhället i stort.

Ett första steg i varje satsning syftande till att ge unga och unga vuxna reellt inflytande över sina liv och samhällsutvecklingen, bör inbegripa en ändrad syn på ungdomar som en passiv, desillusionerad och ointresserad grupp. De empiriska resultaten från denna rapport visar att unga människor är intresserade av vad som händer i samhället och är bredda att stiga fram om så skulle behövas. Bollen ligger således på de politiska partiernas och institutionernas planhalva att se till att de ungdomspolitiska målen förverkligas och förstärks så att unga människors driftkrafter och kompetens inte går till spillo.

Referenser

- Abdelzadeh, A. (2014). *Transcending dichotomies: The many faces of youth dissatisfaction in democracy*. Örebro, Örebro University.
- Abdelzadeh, A. & Ekman, J. (2012). Understanding Critical Citizenship and Other Forms of Public Dissatisfaction: An Alternative Framework. *Politics, Culture and Socialization (PCS)*, 3, 179–196.
- Abdelzadeh, A., Özdemir, M., & Van Zalk, M. (kommande). Dissatisfied Citizens: An Asset to or a Liability on the Democratic Functioning of Society? *Scandinavian Political Studies*.
- Almond, G. A. & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton. Princeton University Press.
- Amnå, E. (2008). *Jourhavande medborgare: samhällsengagemang i en folkrörelsestat*. Lund: Studentlitteratur.
- Amnå, E. & Ekman, J. (2014). Standby Citizens: Diverse Faces of Political Passivity. *European Political Science Review*, 6 261–281.
- Amnå, E. & Munck, I. (2003). Socialt och politiskt kapital. I Vogel, J., Amnå, E., Munck, I., Häll, L.: *Föreningslivet i Sverige: välfärd, socialt kapital, demokratiskola*. Statistiska centralbyrån (SCB).
- Barber, B. R. (1984). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley, CA, University of California Press.
- Bengtsson, Å., Anckar, C., Denk, T. & Karvonen, L. (2013). *Komparativ politik: Institutioner och beteende*. Lund: Studentlitteratur.
- Bennett, W. L., Wells, C. & Freelon, D. (2011). Communicating civic engagement: Contrasting models of citizenship in the youth web sphere. *Journal of Communication*, 61, 835–856.

- Berger, B. (2009). Political Theory, Political Science and the End of Civic Engagement. *Perspectives on Politics*, 7, 335–350.
- Blais, A. (2007). Turnout in Elections. In Dalton, R. J. & Klingemann, H. D. (Eds.) *Political Behaviour*. Oxford, Oxford University Press.
- Christensen, H. S. (2015). Power Sharing and Political Dissatisfaction: A Multilevel Analysis of the Link Between Power-Sharing Institutions and Kinds of Political Dissatisfaction in 24 European Democracies. *European Politics and Society*, 1–21.
- Cohen, J. L. & Arato, A. (1994). *Civil society and Political Theory*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- Crozier, M., Huntington, S. P. & Watanuki, J. (1975) *The Crisis of Democracy*. New York, New York University Press.
- Dahl, R. A. (1992). The Problem of Civic Competence. *Journal of Democracy*, 3 (4), 45–59.
- Dahl, V. (2014). *Breaking the law: adolescents' involvement in illegal political activity*. Örebro, Örebro universitet.
- Dahlberg, S., Linde, J. & Holmberg, S. (2013). Dissatisfied Democrats: A Matter of Representation or Performance? Paper presented at the 10th Quality of Government Institute internal conference. Barcelona, 20th of January 2013.
- Dalton, R. J. (2002). *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. New York, Chatham House Publishers/Seven Bridges Press.
- Dalton, R. J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford, Oxford University Press.
- Diamond, L. (2008a). The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State. *Foreign Affairs*, 87, 36–48.
- Diamond, L. (2008b). *The Spirit of Democracy: The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*. New York, Times Books.
- Dworkin, R. (1978). *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Harvard University Press.
- Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.

- Esaiasson, P. & Westholm, A. (Eds.) (2006). *Deltagandets mekanismer: Det politiska engagemangets orsaker och konsekvenser*. Malmö, Liber.
- Flanagan, C. A. (2013). *Teenage citizens: The political theories of the young*. Harvard University Press.
- Geissel, B. (2008). Democratic Resource or Democratic Threat? Profiles of Critical and Uncritical Citizens in Comparative Perspective. *Comparative Sociology*, 7, 4–27.
- Gibson, J. L. (1992). The Political Consequences of Intolerance: Cultural Conformity and Political Freedom. *The American Political Science Review*, 338–356.
- Gibson, J. L. (1995). The Resilience of Mass Support for the Democratic Institutions and Processes in the Nascent Russian and Ukrainian Democracies. I Tismaneanu, V. (Ed.) *Political Culture and Civil Society in Russia and the United States of Eurasia*. Armonk, NY, Sharpe.
- Habermas, J. (1973). *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt (am Main). Suhrkamp.
- Habermas, J. (1985). Civil Disobedience: Litmus Test for the Democratic Constitutional State. *Berkeley Journal of Sociology*, 30, 95–116.
- Hay, C. (2007). *Why We Hate Politics*. Cambridge, Polity.
- Hay, C. & Stoker, G. (2009). Revitalising politics: have we lost the plot? *Representation*, 45, 225–236.
- Hibbing, J. R. & Theiss-Morse, E. (2002). *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hofferbert, R. I. & Klingemann, H.-D. (2001). Democracy and its Discontents in Post-wall Germany. *International Political Science Review*, 22, 363–378.
- Holmberg, S. (1999). Down and Down We Go: Political Trust in Sweden. I Norris, P. (Ed.) *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*. Oxford, Oxford University Press.
- Inglehart, R. F. (1997). *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton, NJ., Princeton University Press.

- Inglehart, R. F. & Welzel, C. (2010). Changing Mass Priorities: The Link between Modernization and Democracy. *Perspectives on Politics*, 8, 551–567.
- Kaase, M. & Newton, K. (1995). *Beliefs in government*. Oxford University Press, USA.
- Klingemann, H.-D. (1999). Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis. I Norris, P. (Ed.) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford, Oxford University Press.
- Loader, B. D. (2007). *Young citizens in the digital age: Political engagement, young people and new media*. Routledge.
- Mair, P. (2013). *Ruling The Void: The Hollowing Of Western Democracy*. Verso Books.
- Micheletti, M. (2003). *Political virtue and shopping: Individuals, consumerism, and collective action*. Palgrave Macmillan.
- Micheletti, M. & Stolle, D. (2009). Consumers as political actors. I Phoenix, L. E. & Walter, L. (Eds.) *Critical Food Issues: Problems and State-of-the-Art Solutions Worldwide*. Westport, CT, Greenwood Publishing Group.
- Möller, T. (2000). *Politikens meningslöshet: Om mistro, cynism och utanförskap*. Malmö, Liber.
- Mycock, A. & Tonge, J. (2012). The Party Politics of Youth Citizenship and Democratic Engagement. *Parliamentary Affairs*, 65, 138-161.
- Norris, P. (Ed.) (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford, Oxford University Press.
- Nye, J. S. (1997). Introduction: The Decline of Confidence in Government. I Nye, J. S., Zelikow, P. D. & King, D. C. (Eds.) *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Pattie, C., Seyd, P. & Whiteley, P. (2004). *Citizenship in Britain: Values, participation and democracy*. Cambridge University Press.
- Pharr, S. J. & Putnam, R. D. (2000). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, Princeton University Press.

- Prior, M. (2007). *Post-broadcast democracy: How media choice increases inequality in political involvement and polarizes elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York, Simon & Schuster.
- Qi, L. & Shin, D. C. (2011). How Mass Political Attitudes Affect Democratization: Exploring the Facilitating Role Critical Democrats Play in the Process. *International Political Science Review*, 32, 245.
- Quintelier, E. (2007). Differences in political participation between young and old people. *Contemporary Politics*, 13, 165–180.
- Rawls, J. (1973). *A Theory of Justice*. Oxford, Oxford University Press.
- Rose, R., Shin, D. C. & Munro, N. (1999). Tensions between the democratic ideal and reality: South Korea. I Norris, P. (Ed.) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford, Oxford University Press.
- SCB (2012). *Demokratistatistik rapport 14, Ung i demokratin*. Statistiska centralbyrån.
- SCB (2013). *Graden av partiidentifikation 1956–2010*. Statistiska centralbyrån.
- Shani, D. (2009). *On the Origins of Political Interest*. Dissertation, Department of Politics, Princeton University, Ann Arbor.
- Schumpeter, J. A. (1950). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper & Brothers.
- Stoker, G. (2006). *Why Politics Matters: Making Democracy Work*, Basingstoke. Palgrave Macmillan.
- Stoker, G. (2010). The Rise of Political Disenchantment. In Hay, C. (Ed.) *New Directions in Political Science*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Strömbäck, J., & Shehata, A. (2010). Media malaise or a virtuous circle? Exploring the causal relationships between news media exposure, political news attention and political interest. *European Journal of Political Research*, 49(5), 575–597.

- Sullivan, J. L. & Transue, J. E. (1999). The Psychological Underpinnings of Democracy: A Selective Review of Research on Political Tolerance, Interpersonal Trust, and Social Capital. *Annual Review of Psychology*, 50, 625–650.
- Theiss-Morse, E. (1993). Conceptualizations of Good Citizenship and Political Participation. *Political Behavior*, 15, 355–380.
- The Economist Intelligence Unit (2104). *Democracy Index 2014: Democracy and its discontents*. Hämtad från www.eiu.com.
- Torcal, M. & Montero, J. R. (Eds.) (2006). *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions, and Politics*. London, Routledge.
- van Deth, J. W. (2007). Norms of Citizenship. I Dalton, R. J. & Klingemann, H.-D. (Eds.) *The Oxford Handbook of Political Behaviour*. Oxford, Oxford University Press.
- Verba, S., Scholzman, K. L. & Brady, H. E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Watts, M. W. (1999). Are there typical age curves in political behavior? The “age invariance” hypothesis and political socialization. *Political Psychology*, 20, 477–499.
- Weibull, L. & Holmberg, S. (2012). Det viktiga institutionsförtroendet. I Weibull Lennart, Oscarsson Henrik & Bergström Annika (Eds.) *Vägskal*. Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Zukin, C., Keeter, S., Andolina, M., Jenkins, K. & Carpini, M. X. D. (2006). *A New Engagement? Political Participation, Civic Life, and the Changing American Citizen: Political Participation, Civic Life, and the Changing American Citizen*. Oxford University Press, USA.

Ungas politiska deltagande

Nya former och aktivitet genom sociala medier?

Emma Bäck, Hanna Bäck och Nils Gustafsson

Innehåll

1	Inledning–ungas politiska deltagande	656
1.1	Vad handlar den här rapporten om?	656
1.2	Tidigare forskning om ungas politiska deltagande	658
1.3	Användningen av sociala medier.....	660
2	Teoretiska perspektiv på politiskt deltagande	663
2.1	Statsvetenskapliga teorier och forskning om politiskt deltagande	663
2.2	Psykologiska förklaringar till politiskt deltagande.....	666
2.3	Tidigare forskning om deltagande via sociala medier.....	668
3	Ungas politiska engagemang och politiska deltagande .	673
3.1	Trender i politiskt engagemang i Sverige	674
3.2	Hur engagerar sig unga och äldre politiskt?	681
3.3	Demografiska och socioekonomiska faktorer betydelse för deltagandet	683
4	Ungas politiska deltagande via sociala medier	687
4.1	Hur deltar unga och äldre via sociala medier?	687
4.2	Vem är det som deltar via sociala medier?	690

5	Slutsatser om ungas politiska deltagande.....	695
6	Referenser	698

1 Inledning – ungas politiska deltagande

1.1 Vad handlar den här rapporten om?

Det finns sedan länge en föreställning om att unga människor är politiskt aktiva i mindre utsträckning än äldre. Särskilt gäller denna oro unga människors engagemang i politiska partier. Det beror på att politiska partier utgör en avgörande länk mellan medborgarna och de politiska representanterna i den representativa demokratin, som ibland även har kallats för partidemokratin.¹ Utan politiska partier kan den representativa demokratin inte fungera. Därför växer oron när partierna tappar medlemmar och färre medborgare väljer att engagera sig i partier i de europeiska demokratierna. Mellan 1990 och 2010 halverades de svenska partiernas medlems-tal.² Detta kan ses som en viktig utmaning för partidemokratin³, och vissa menar att om den här trenden inte bryts utgör detta ett allvarligt hot mot den representativa demokratin.

Trenden med lägre grad av engagemang i politiska partier är tydligast bland unga människor. Att det handlar om just unga människor utgör ett än mer allvarligt hot eftersom det är där partiernas återväxt måste ske. Partiernas ungdomsorganisationer tappar medlemmar snabbare än partierna generellt⁴, och unga politiker hoppar ofta av sina uppdrag i förtid.⁵ Trots denna nedslående bild av ungas engagemang i politiska partier, visar

¹ SOU 2000:1, s. 29.

² Erlingsson & Persson 2014: 412.

³ van Biezen et al. 2012; Sloam 2013.

⁴ Hooghe et al. 2004.

⁵ Erlingsson & Öhrvall 2010.

internationella jämförelser att unga svenskar är mycket intresserade av politik⁶, och att andelen svenskar som deltar i demonstrationer ökar kraftigare än någonsin sen 1980-talet.⁷ De flesta som demonstrerar tillhör också den yngre generationen.⁸

Det kan framstå som motsägelsefullt att unga människor är politiskt intresserade och engagerade samtidigt som partierna tappar medlemmar. En möjlig förklaring är att de unga inte attraheras av traditionell partipolitik, utan snarare engagerar sig i andra former, som till exempel protester.⁹ En tidigare förklaring till varför människor deltar i protester eller manifestationer är att de tillhör en organisation som arrangerar en protest. Många av de stora protestaktioner som rönt uppmärksamhet i media på senare tid har emellertid organiserats utan att en organisation stått bakom. I flera av dessa fall har deltagarna organiserat sig genom sociala medier.¹⁰

I såväl den allmänna debatten som den akademiska har det funnits en diskussion om att sociala medier gör det möjligt för människor att kanalisera sitt politiska engagemang genom individuella aktioner, frikopplat från traditionella organisationer.¹¹ Finns det en risk för att ett individualiserat engagemang genom sociala medier kan komma att ersätta det partipolitiska engagemanget? Måste de politiska partierna lära sig att möta unga människor på ett nytt sätt för att kunna rekrytera och behålla medlemmar, eller kan det organisationslösa engagemanget på sikt till och med konkurrera ut och ta över rollen från de politiska partierna som länk mellan det representativa folkstyret och medborgarna? Är det kanske till och med så att sociala medier sänker trösklar för politiskt engagemang på ett sätt som öppnar inflytande på politiken för nya, tidigare marginaliserade, grupper?

I den här rapporten har vi för avsikt att ge en översikt över ungas användande av sociala medier och ge en bild av de traditionella förklaringarna till politiskt deltagande utifrån såväl klassiska statsvetenskapliga perspektiv som socialpsykologiska aspekter. Vi

⁶ Oscarsson & Persson 2010.

⁷ Amnå & Ekman 2013.

⁸ Wennerhag 2012.

⁹ Zukin et al 2006.

¹⁰ Klandermans & van Stekelenburg, 2013.

¹¹ se t.ex. Bennett & Segerberg 2013.

kommer också att ge en teoretisk översikt av politiskt deltagande via sociala medier. Därefter kommer vi att presentera en serie analyser av ungas (och äldres) politiska deltagande via sociala medier utifrån bland annat kön och socioekonomisk bakgrund. Vi inleder dock med en kort beskrivning av den tidigare forskningen om ungas politiska deltagande, och vi ger även en kort beskrivning av användningen av sociala medier bland olika grupper i samhället.

1.2 Tidigare forskning om ungas politiska deltagande

Forskningen om ungas politiska deltagande har vuxit relativt kraftigt de senaste åren, och olika forskare tecknar olika bilder av utvecklingen.¹² Vissa forskare pekar på att unga ligger bakom den kraftiga minskningen av valdeltagande som skett under de senaste årtiondena i de flesta västeuropeiska länder¹³, och unga har beskrivits som ”apatiska” med lågt förtroende för de demokratiska institutionerna¹⁴, och med lågt politiskt intresse.¹⁵ Andra forskare lyfter i stället fram att unga är mer engagerade i det civila samhället¹⁶, och att unga har transformerat formen för politisk aktivism i dagens samhälle.¹⁷

Inom forskningen har det presenterats olika förklaringar till varför ungas politiska deltagande skiljer sig ifrån vuxnas och tidigare generationer av ungas deltagande. En vanlig förklaring till varför unga tycks delta i lägre utsträckning än tidigare generationer handlar om att vi ser en ökning av så kallade ”kritiska medborgare”.¹⁸ Enligt de forskare som lyfter fram den här förklaringen är den lägre graden av politiskt deltagande bland unga ett resultat av att unga är högre utbildade och mer informerade i dag än förr.¹⁹ Utbildade och välinformerade medborgare antas vara mer kritiska mot rådande strukturer, vilket bland annat kan ta sig uttryck i att

¹² se Garcia Albacete 2011 för en översikt.

¹³ se t.ex. Franklin 2004.

¹⁴ se t.ex. Dalton 2004.

¹⁵ se t.ex. Blais et al. 2004.

¹⁶ se t.ex. Dalton 2008.

¹⁷ se t.ex. Norris 2003. Se även Abdelzadehs kapitel i denna antologi för ett mer ingående resonemang kring ungas politiska engagemang och missnöje.

¹⁸ Garcia Albacete 2011.

¹⁹ se t.ex. Norris 2002.

de röstar i mindre utsträckning. Garcia Albacete lyfter fram att resultaten som visar på att medborgarnas ”uppsättning” av olika former av deltagande har ökat skulle kunna vara ett tecken på att den här förklaringen har visst stöd, det vill säga att det skulle kunna vara så att unga är lika aktiva som äldre, men att de väljer andra former av politiskt deltagande.²⁰ Dessutom har flera forskare visat att unga inte är politiskt ”apatiska”, utan att de snarare tycks föredra att delta politiskt genom andra kanaler än traditionella institutioner, så som politiska partier.²¹

En mer pessimistisk bild ges av de forskare som pekar på att nya generationers mer ”cyniska” förhållningssätt till de traditionella politiska institutionerna, med lägre politiskt intresse, lägre politisk kunskap, och lägre förtroende för politiska institutioner ligger bakom det sjunkande politiska deltagandet. Vissa forskare lyfter också fram att ungas lägre politiska deltagande i valen kan förklaras av att de i lägre utsträckning känner att det är deras medborgerliga plikt att delta.²²

Inom den tidigare forskningen om sambandet mellan ålder och politiskt deltagande görs en distinktion mellan så kallade ”livscykel-” och ”generations-” förklaringar till de förändrade mönstren i politiskt deltagande som man ser i de flesta europeiska länder.²³ Lindberg och Persson beskriver generationseffekter som ”skillnader mellan generationer som består genom livet”²⁴. Den här typen av förändringar ”antas bero på att särskilda förändringar i samhället präglade den grupp som befinner sig i de mest formbara åren i socialiseringsprocessen”²⁵. Man kan t.ex. se tydliga skillnader i värderingar bland svenskar som växte upp under det av inter-nationell politik präglade 1960-talet och det mer materialistiskt inriktade 1980-talet. Den andra typen av förklaring, som lyfter fram att det förändrade mönstret beror på livscykeleffekter, bygger på en tanke om att ”värderingar och attityder till demokratin och politik påverkas av att man befinner sig i ett visst skede av livet”²⁶. Här förklaras ungas låga politiska deltagande av att de är i en annan situation i livet än

²⁰ Garcia Albacete 2011:3, se även Stolle et al. 2005.

²¹ se t.ex. Dalton 2008.

²² se t.ex. Blais et al. 2004.

²³ se t.ex. Phelps 2005.

²⁴ Lindberg och Persson 2013:7.

²⁵ Lindberg och Persson 2013:7.

²⁶ Lindberg och Persson 2013:7.

medelålders och äldre, och att de har andra resurser och andra incitament för att delta, som hänger samman med att de är yngre. En person som betalar skatt och kanske har sina föräldrar på äldreboende och barn i skolan skulle enligt denna förklaring ha ett naturligt större intresse för politik än unga.

Garcia Albacete ställer i sin avhandling frågan om unga européer deltar på ett annorlunda sätt på grund av speciella kohortegenskaper, eller på grund av generationseffekter. Slutsatserna i avhandlingen, som baseras på analyser av enkätdata från de länderna visar att ungas politiska deltagande är annorlunda i dag gentemot hur det såg ut under 1970-talet. Unga deltar mindre än vad man gjorde på 1970-talet, om man tittar på både traditionella och icke-traditionella former av politiskt deltagande. Garcia Albacete finner dock att i jämförelse med tidigare kohorter är unga lika nöjda med demokratin och har inte mindre förtroende för de politiska institutionerna. Hon visar att unga visserligen är mindre intresserade av politik än vad äldre är, men att detta även var fallet för tidigare kohorter av unga medborgare. De jämförande studier som hon gör visar också att lägre politiskt deltagande tycks vara ett resultat av det steg i livscykelns som en person befinner sig i.

Prediktionen är därför att dessa individer kommer att delta mer politiskt när de får jobb och bildar familj, och att deras deltagande då kommer att likna tidigare kohorter. Hon pekar dock även på att det som har förändrats i dagens samhälle i många europeiska länder är att förhållandena för unga har förändrats – här handlar det om en så kallad ”delayed transition to adulthood”, det vill säga, att unga får jobb och bildar familj allt senare i dag till exempel då ungdomsarbetslösheten är hög i många länder, och att man därför kan komma att se ett försenat politiskt deltagande i denna grupp.²⁷

1.3 Användningen av sociala medier

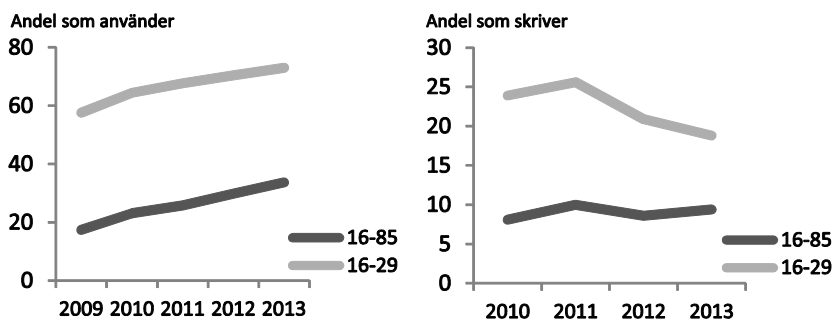
Innan vi går över till att studera politiskt deltagande, och hur detta tar form via sociala medier, bör vi säga något om användandet av sociala medier mer generellt. Sociala medier har under 2000-talets första två decennier vuxit till att bli en allt mer dominerande del av

²⁷ Garcia Albacete 2011.

den interaktion mellan människor som sker över internet. Sociala medier kan enkelt beskrivas som ”en paraplyterm som betecknar den uppsättning verktyg, tjänster och applikationer som gör det möjligt för människor att interagera med varandra genom nätverksteknologier”.²⁸ Bland exempel på sociala medier brukar ofta den sociala nätverkssajten *Facebook*, mikrobloggsajten *Twitter*, fotodelningssajterna *Instagram* och *Snapchat*, videodelningssajten *YouTube* och musiktjänsten *Spotify* nämnas bland andra.

Användningen av sociala nätverkssajter (som *Facebook*) ökade i Sverige från 10 procent av internetanvändarna 2005 till 72 procent av internetanvändarna 2014.²⁹ Fyrtioåtta procent av internetanvändarna besöker *Facebook* dagligen. Det finns dock stora skillnader mellan generationerna; även om medelålders och äldre i allt större utsträckning har börjat använda olika former av sociala medier de senaste åren, så är det fortfarande de unga som står för det mest intensiva användandet, både vad gäller i hur många som använder tjänsterna överhuvudtaget, och vad gäller hur ofta de används och hur mycket som skrivs eller läggs upp.³⁰ Detta framgår tydligt i Figur 1.1. nedan.

Figur 1.1 Andel som använder respektive skriver på sociala medier dagligen, 2009/2010–2013



Kommentar: Data från SOM-institutet.

²⁸ Boyd 2008: 92.

²⁹ 92 procent av den vuxna befolkningen i Sverige hade år 2014 tillgång till internet (Findahl 2014: 10).

³⁰ Findahl 2014:28ff; se även Gustafsson och Höglund 2011.

I Figur 1.1 ser vi att unga (gruppen 16–29 år) i mycket högre utsträckning använder sig av, och skriver på, sociala medier dagligen och att det har varit så under de senaste åren. Det tycks dock vara så att gapet mellan de som är under och över 30 år minskar när man tittar på de som skriver på sociala medier, där detta har sjunkit något i den yngsta gruppen sedan 2011.

Särskilt för unga spelar sociala medier en allt större roll som arena för diskussion och förmedlare av information, även vad gäller information från traditionella medier. En stor del av trafiken till svenska tidningars webbsidor kommer via *Facebook*. Det finns mycket som tyder på att de siffror som finns är kraftigt underskattade, eftersom trafik som kommer via exempelvis chattkonversationer och personliga meddelanden inte går att spåra (det som kallas för ”dark social”).³¹

Vissa typer av innehåll, såväl innehåll från traditionella medier som innehåll som skapas i sociala medier, kan genom delningar i sociala medier få vad man kallar för ”viral spridning”, det vill säga att spridningen går från människa till människa mycket snabbt i ett nästan pandemiskt förlopp. Denna form av mediekonsumtion leder till att redaktionellt arbete och traditionell nyhetsvärdering får relativt mindre inverkan på vilket innehåll som konsumeras, medan de mekanismer som får människor att dela vidare innehåll får större inverkan: individens sociala nätverk kommer att fungera som ett mediefilter där vissa nyheter förstärks och andra sällas bort.

Ytterligare en faktor som påverkar spridningen är de algoritmer som används av tjänsterna för att bestämma vilket innehåll som skall visas för användarna. Detta skiljer sig åt mellan olika tjänster. Medan till exempel *Twitter* åtminstone hittills har haft ett system som gör att ”tweets” visas i kronologisk ordning utifrån vilka konton man har valt att följa; har *Facebook* ett komplicerat system som i korthet visar innehåll baserat på vad man tror att användare vill se utifrån tidigare beteende och andra faktorer. Forskning har visat att kombinationen av användarnas beteende och algoritmen gör att innehåll som går emot användarens världsbild med avseende på ideologisk uppfattning sorteras ut, medan innehåll som bekräftar användarens världsbild prioriteras.³²

³¹ Madrigal 2012; jfr. Nikolaeva 2015.

³² Bakshy et al 2015.

2 Teoretiska perspektiv på politiskt deltagande

I detta kapitel kommer vi ge en kort översikt över tre olika områden av teoretiska perspektiv på politiskt deltagande i en bred bemärkelse. Först kommer vi att beskriva traditionella statsvetenskapliga förklaringar till politiskt deltagande. Sedan kommer vi att diskutera psykologiska förklaringar till politiskt deltagande, för att slutligen specifikt diskutera teoretiska perspektiv på politiskt deltagande via sociala medier.

2.1 Statsvetenskapliga teorier och forskning om politiskt deltagande

Att delta politiskt är kostsamt. Det kräver tid och engagemang från den enskilde medborgarens sida. Samtidigt är utfallet en kollektiv vara, det vill säga något som kan vara till gagn även för den som inte själv bidragit till att få det till stånd. Med tanke på den låga sannolikheten för att den enskildes insats skall avgöra hur det går borde den rationelle medborgaren således avstå från att engagera sig. Ändå vet vi att de allra flesta väljer att delta politiskt i åtminstone något avseende. Hur kan det komma sig?

I litteraturen om rationellt handlande och politiskt deltagande går denna gåta under beteckningen *deltagandeparadoxen* – “the paradox of participation”.³³ De förslag till lösningar som forskningen hittills formulerat kan indelas i två huvudtyper. Den ena bygger på förmodandet att medborgaren trots allt anser sig ha mer

³³ se Olson 1965.

än försumbara möjligheter att påverka utfallet, det vill säga att det finns tillräckliga *kollektiva incitament* för att delta. Den andra går i stället ut på att medborgaren motiveras av så kallade *selektiva incitament*, det vill säga fördelar som bara den som deltar kan tillgodogöra sig och som inte är beroende av hur den politiska striden utfaller.³⁴

En rad olika typer av så kallade ”selektiva incitament” har diskuterats i litteraturen. Forskarna Riker och Ordeshook presenterar en förklaring till politiskt deltagande som bygger på idén att medborgarna kan tänkas känna tillfredsställelse över att tillgodose en samhällelig norm som säger att de bör söka påverka de beslut som styr deras tillvaro. Förutsatt att denna plikt-känsla är tillräckligt stark kan detta leda till att en individ väljer att aktivera sig politiskt.³⁵ Den tanke om normtillfredsställelse som författarna introducerar i sitt försök att lösa deltagandeparadoxen är ett exempel på ett ”selektivt incitament”, det vill säga en belöning som bara tillkommer den som själv deltar och inte är beroende av det kollektiva utfallet.³⁶

En annan typ av selektiva incitament som diskuteras i litteraturen avser expressiva behov, det vill säga den psykologiska tillfredsställelse man kan få genom att uttrycka sina politiska åsikter eller sin lojalitet gentemot med ett visst politiskt parti. Den här typen av incitament har jämförts med när den sportintresserade hejar på sitt lag framför tv:n. Det är i det fallet knappast möjligheten att hjälpa laget att vinna matchen som styr beteendet utan snarare den inre tillfredsställelse det ger att få ge utlopp för sina känslor.³⁷ I enlighet med denna idé har flera forskare pekat på att partiidentifikation kan påverka individens beslut att delta politiskt. Tanken är att de som identifierar sig med ett politiskt parti genom sitt deltagande, exempelvis i form av partiaktivitet eller genom att gå och rösta, får möjlighet att uttrycka sin lojalitet gentemot partiet.³⁸ En annan variant av samma grundläggande idé återfinns hos forskaren Whiteley, som försöker förklara partiaktivitet med hjälp ett expressivt incitament som han kallar ”ideologisk radikal-

³⁴ Bäck, Teorell och Westholm 2006.

³⁵ Riker och Ordeshook 1968.

³⁶ Bäck et al. 2006.

³⁷ se Brennan & Buchanan 1984; Brennan & Lomasky 1985.

³⁸ se t.ex. Schuessler 2000; Calvert 2002.

ism”.³⁹ Tanken är att den som har radikala åsikter också känner ett starkare behov att ge uttryck för sina uppfattningar. Hypotesen kan utan svårighet generaliseras till andra former av politiskt deltagande än just partiaktivitet. Den här typen av incitament ligger nära de förklaringar som lyfts fram inom mer psykologisk forskning som vi återkommer till nedan.

Statsvetarna Bäck, Teorell och Westholm ställer frågan om partiaktivitet, kontakter och manifestationer har samma motivbild, eller om incitamentsstrukturen varierar med deltagandeformen?⁴⁰ Flera forskare har utvärderat olika faktorerers förmåga att förklara en specifik form av politiskt deltagande. Whiteley finner till exempel att både selektiva och kollektiva incitament påverkar aktivitetsnivån bland medlemmar i det brittiska konservativa partiet.⁴¹ Teorell och Westholm visar att valdeltagandet i Sverige främst betingas av selektiva incitament i form av expressiva behov och en känsla av medborgerlig plikt, medan kollektiva incitament saknar betydelse.⁴² Forskarna Finkel och Muller finner däremot att deltagande i protestaktiviteter i hög utsträckning styrs av drivkrafter av kollektiv natur, medan de selektiva incitamenten är av mindre vikt.⁴³ Forskarna Verba, Schlozman och Brady studerar aktivisternas egna tolkningar av vilka motiv som styr deras handlande. De finner att få av dem som kontaktat beslutsfattare nämner sociala belöningar som motiv till sin aktivitet. Däremot är sådana omnämmanden vanligt förekommande bland kampanjaktivister, medlemmar i politiska organisationer och deltagare i protestaktioner. Bland dem som protesterat, skänkt pengar eller kontaktat beslutsfattare nämns viljan att påverka den förda politiken som ett primärt motiv.⁴⁴

Mycket av den empiriska forskningen om politiskt deltagande har dominerats av en modell som fokuserar på individens socio-ekonomiska status (SES-modellen). Enligt denna modell styrs det politiska deltagandet främst av tillgång på resurser i form av exempelvis tid, utbildning och färdigheter. I studie efter studie har

³⁹ Whiteley 1995.

⁴⁰ Bäck, Teorell och Westholm 2006.

⁴¹ Whiteley 1995.

⁴² Teorell och Westholm 1999.

⁴³ Finkel och Muller 1998.

⁴⁴ Verba, Schlozman och Brady 1995.

man visat att tillgång till sådana resurser ökar sannolikheten för deltagande.⁴⁵

Statsvetaren Mikael Persson fokuserar i sin avhandling från 2013 på sambandet mellan utbildning och politiskt deltagande. Han pekar på att en rad studier har visat att utbildning är den faktor som har starkast effekt på politiskt deltagande.⁴⁶ En tänkbar förklaring till att utbildning leder till politiskt deltagande är att utbildning påverkar kunskap och kognitiv förmåga, vilket i sin tur påverkar politiskt deltagande. Avhandlingen bidrar till debatten om hur sambandet mellan utbildning och deltagande ser ut, och ställer frågan om utbildning bör ses som en direkt orsak till politiskt deltagande eller om det snarare är en ”proxy” för andra faktorer som är relaterade till utbildning.⁴⁷ Resultaten i Perssons avhandling tyder på att utbildning i sig saknar kausal effekt och att sambandet kan förklaras med hänvisning till de selektionsprocesser som föregår utbildningsval; till exempel tycks vissa faktorer i hemmiljön påverka både utbildningsval och politiskt deltagande. En sådan faktor är hur mycket politik som diskuteras i hemmet och bland vänner.⁴⁸

2.2 Psykologiska förklaringar till politiskt deltagande

Psykologin kan erbjuda många olika förklaringar till politiskt deltagande, beroende på vilket perspektiv inom psykologin som antas. I det här avsnittet har vi valt att lägga tonvikt på socialpsykologiska förklaringar till politiskt deltagande och framförallt utgår vi från individer som sociala varelser som strävar efter en tillhörighet, gemenskap och mening.⁴⁹

En av de mest inflytelserika teorierna inom socialpsykologin är social identitetsteori.⁵⁰ Enligt social identitetsteori fyller tillhörandet i sociala grupper och sammanhang flera viktiga psykologiska funktioner som självkänsla, att minska osäkerhet och att bistå med trygghet och uppskattning – en känsla av tillhörighet. Osäkerhet om vad som är ett korrekt beteende eller vilka åsikter som är de rätta

⁴⁵ se t.ex. Leighley 1995; Brady m fl 1995.

⁴⁶ se Rosenstone och Hansen 1993; Verba, Schlozman och Brady 1995.

⁴⁷ se även t.ex. Berinsky och Lenz 2010; Burden 2009; Campbell 2009; Kam och Palmer 2008

⁵¹ Persson 2013.

⁴⁹ Baumeister & Leary, 1995; Williams, 2007.

⁵⁰ Tajfel & Turner, 1979; 1986.

reduceras genom att gruppen har tydliga normer som medlemmarna kan följa.⁵¹ Att tillhöra en grupp kan visserligen utgöras av ett officiellt medlemskap, men när social identitetsteori beskriver medlemskap i en social grupp handlar det snarare om en psykologisk anknytning till en grupp. Det handlar alltså om vilket värde individen tillskriver delaktigheten i gruppen och hens emotionella investering i gruppen.⁵²

En viktig aspekt av att vara delaktig i en grupp är att behovet av gemenskap och tillhörighet uppfylls. Människor har en inneboende önskan att känna delaktighet och samvaro med andra.⁵³ Evolutionärt kan detta ses som grundat i vikten av att kunna samarbeta med andra för att överleva.⁵⁴ Att avvika, eller inte få tillhöra, är en smärtsam upplevelse som kallats för ”social smärta”⁵⁵ och är en stark drivkraft bakom mänskligt beteende.⁵⁶ Endast uppfattningen att det finns risk för avvisning är tillräckligt för att individer skall anpassa sig efter en grupps normer.⁵⁷ Det här i sin tur innebär att människor är benägna att följa normer i samhället eftersom misslyckandet att följa normerna kan uppfattas som avvikande och det avvikande riskerar att avvisas – något som människor strävar efter att undvika.⁵⁸ I linje med det här antagandet har det visat sig att en av de främsta förklaringarna till att gå och rösta är att individen uppfattar en stark norm att hen som medborgare bör rösta.⁵⁹

De normer som en individ följer behöver dock inte vara samhällets normer, utan det kan vara de normer som råder inom en specifik grupp som individen tillhör och identifierar sig med. Social identitetsteori postulerar att ju mer en person identifierar sig med en viss grupp, desto mer villig blir hen att agera tillsammans med gruppen och i enlighet med gruppens normer – till och med på sin egen bekostnad.⁶⁰ Tidigare forskning har visat att en stark identi-

⁵¹ för en utförligare beskrivning se Bäck 2011.

⁵² Tajfel, 1978.

⁵³ Baumeister & Leary, 1995.

⁵⁴ Smith et al, 1999.

⁵⁵ Eisenberger, Lieberman, & Williams, 2003.

⁵⁶ Asch, 1955; Williams, 2007.

⁵⁷ Koudenberg, Postmes, & Gordijn, 2013.

⁵⁸ Williams, 2007.

⁵⁹ Dalton 2008.

⁶⁰ Tajfel & Turner, 1986.

fikation med en viss social grupp, t.ex. en social rörelse, ökar benägenhet att delta i protester tillsammans med gruppen.⁶¹

En viktig aspekt här är dock att alla medlemskap i sociala grupper kräver att individen anpassar sig efter gruppens normer för att inte riskera uteslutning ur gruppen. Genom att gruppen förser medlemmarna med normer för vad som förväntas av dem, förstår de också att om de inte följer dessa normer riskerar de avvisning från gruppen. Att misslyckas med att följa normerna kan uppfattas av de andra medlemmarna som illojalt och ett svek mot gruppen, vilket motiverar eventuell avvisning från gruppen. Därför kan en stark drivkraft att delta i kollektiva handlingar som demonstrationer vara rädsla för avvisning från gruppen.⁶² I linje med detta antagande visar det sig att när individer uppfattar att de flesta andra inom gruppen delar en viss åsikt, ökar benägenhet att delta i protester tillsammans med gruppen.⁶³ En sådan uppfattning kan alltså tolkas som en kraftfull social norm.⁶⁴

2.3 Tidigare forskning om deltagande via sociala medier

Olika typer av förhoppningar och farhågor har knutits till uppkomsten och användningen av sociala medier – och i mer vidsträckt mening, internet eller informationsteknologi mer generellt – i decennier. Vad gäller frågan om hur användningen av sociala medier skulle kunna påverka politiskt deltagande i bred mening har det vid sidan av mer fria spekulationer vuxit fram en forsknings-tradition som anknyter till tidigare nämnda teorier kring resurser och psykologiska förklaringsfaktorer. Den beskrivs kortfattat här.

Å ena sidan har det funnits farhågor om att sociala medier inte förändrar något eftersom drivkrafterna bakom engagemang går tillbaka på mer grundläggande sociala strukturer, eller till och med att sociala medier kan ha en skadlig effekt på brett politiskt engagemang.⁶⁵ Nya teknologier utnyttjas lika väl av dem som redan har

⁶¹ Klandermands & van Stekelenburg, 2013.

⁶² Bäck & Bäck, 2015; Bäck, Bäck & Knapton, 2015; Bäck, Bäck & Garcia Albacete, 2011.

⁶³ van Zomeren, Spears, & Leach, 2008; Bäck & Bäck, 2015.

⁶⁴ Bäck & Bäck, 2015.

⁶⁵ Hindman 2008; Oser et al. 2013.

resurser och makt och därför skulle även sociala medier gynna etablerade aktörer. Vi har exempelvis redan nämnt att det finns en ökande social faktor i informationsspridningen – i stället för att läsa en hel tidning eller titta regelbundet på tabblagd TV slår våra personliga preferenser igenom. Om vi inte är intresserade av politik, tittar vi inte heller på nyheter, och då ökar informationsklyftan mellan människor.⁶⁶ Den sociala faktorn skulle då också fungera förstärkande: i sociala nätverk som huvudsakligen består av högutbildade, politiskt intresserade, ökar engagemanget och inflytandet (och det sociala trycket på att delta), medan det i sociala nätverk som består av lågutbildade och politiskt ointresserade skapas ett socialt tryck mot att delta. De olika idéerna bakom detta resonemang kan sammanfattas i den så kallade *normaliseringshypotesen*: olikheterna i resurser slår igenom i de sociala medierna och i stället för en revolutionerande effekt återgår allt till det vanliga. Betydelsen av likriktade sociala nätverk har också betydelse för en ökande politisk polarisering och radikaliserings bland de som är intresserade av politik. Detta kan i slutänden leda till att politiskt engagemang som ett demokratiskt samhälle inte önskar – politisk eller religiös terrorism, exempelvis – kan stärkas.

Å andra sidan har det funnits förhoppningar om att sociala medier skulle kunna sänka trösklarna för politiskt engagemang och dra in tidigare underrepresenterade grupper i aktivism genom effekter kopplade till information, rekrytering och större flexibilitet i deltagandepertoaren.⁶⁷ Tanken är att det blir lättare att delta via sociala medier och då spelar resurser mindre roll. Då borde deltagande via sociala medier leda till att fler deltar och att exempelvis lågutbildade och personer som inte vet så mycket om politik skulle delta i högre utsträckning. Bakom denna hypotes ligger en tankegång om att människor har en sorts naturlig, inneboende vilja att engagera sig i samhällsfrågor och att det som hindrar dem är de höga trösklarna. För att påminna om de expressiva incitamentens betydelse för viljan att delta kan också understrykas att sociala medier lämpar sig oerhört väl för att uttrycka olika uppfattningar och dela med sig av detta till kontakter.⁶⁸

⁶⁶ Prior, 2007. Se även Strömbäcks kapitel i denna antologi.

⁶⁷ Jensen & Anduiza, 2012; Joyce, 2010; Park, et al. 2009.

⁶⁸ Bennet & Segerberg 2013; jfr. Benkler 2006.

För att anknyta till socialpsykologiska förklaringsfaktorer kan fokus i stället läggas på det sociala i de sociala medierna. Sociala medier – särskilt en social nätverkssajt som Facebook, tenderar att knyta ihop människor som redan känner varandra.⁶⁹ Sociala medier kan påverka människors känslor av identitet och samhörighet, eftersom det vi säger och gör och kanske också tycker påverkas av de människor vi har runt oss, vilket är själva essensen i socialpsykologin.⁷⁰

Det har de senaste åren utförts en del uppseendeväckande experiment på Facebook som bekräftar den tanken. Bond et al (2012) lyckades i ett försök som omfattade 61 miljoner amerikanska Facebook-användare i samband med kongressvalet 2010 visa att vi påverkas av vad våra vänner på Facebook säger att de gör. I experimentet (som omfattade alla amerikaner som gick in på Facebook under valdagen) fick en grupp se en uppmaning om att gå och rösta och att klicka på en knapp när de hade gjort det. En annan grupp fick se samma uppmaning, men fick dessutom se vilka av deras vänner som hade röstat (eller åtminstone sagt att de hade gjort det). En tredje grupp fick inte se någon sådan information alls. Resultatet visade att de som hade sett att deras vänner hade röstat – ju närmare vänner, desto större effekt – också själva gick och röstade. För säkerhets skull gjordes en kontroll på ett urval av deltagarna i experimentet och deras namn matchades mot röstlängderna, och då visade det sig dels att effekten var verklig, dels att det var ännu fler som hade röstat än som hade uppgett att de hade gjort det. Idéerna bakom dessa olika typer av förhoppningar kan sammanfattas i den så kallade *mobiliseringshypotesen* som alltså menar att sociala medier mobiliserar befolkningen. Forskarna Klandermans och van Stekelenburg beskriver också exempel på hur sociala medier kan mobilisera medborgare även till protestaktiviteter.⁷¹

Empirisk forskning på fältet pekar åt lite olika håll: det finns fortfarande en brist på studier. Mycket av forskningen ägnas åt att studera om användningen av sociala medier i sig leder till ökat deltagande (är människor som använder sociala medier mer politiskt

⁶⁹ Ellison, et al. 2011.

⁷⁰ Allport, 1985.

⁷¹ Klandermans och van Stekelenburg 2013.

aktiva?), medan sociala medier som arena för politiskt deltagande är minst lika intressant men inte lika studerat. Det kan t.ex. handla om att delta i politiska aktiviteter online, skriva under namninsamlingar online, eller dela politiskt material online. En så kallad metaanalys av den existerande forskningen kommer till slutsatsen att det visserligen finns ett positivt samband mellan användning av sociala medier och politiskt deltagande – vilket skulle ge stöd åt mobiliseringshypotesen – men att det är svårt att säga om detta är ett orsakssamband eller om det i stället finns faktorer som leder både till användning av sociala medier och politiskt deltagande.⁷² För att fastställa den kausala riktningen behövs fler panelstudier och experiment snarare än så kallade tvärsnittstudier.

Mycket av den existerande forskningen har dessutom utförts i USA, i synnerhet på amerikanska collegeungdomar. Forskningen på specifikt svenska förhållanden är begränsad. Några av de studier som finns ger snarast stöd åt normaliseringshypotesen: svenskar som är politiskt aktiva på sociala medier tycks vara mer välutbildade än de som är politiskt aktiva på traditionella vis.⁷³ Samtidigt tycks de som redan är politiskt aktiva uppfatta sociala medier som ett utmärkt redskap, medan personer som visserligen är politiskt intresserade men inte aktiva i någon organisation inte blir mer aktiva av att se politiska budskap på t.ex. Facebook.⁷⁴

Media- och kommunikationsvetarna Ekström och Östman studerar hur internetanvändning påverkar ungdomars politiska engagemang, och visar att nyhetskonsumtion online indirekt påverkar politiskt deltagande genom att öka ungdomars benägenhet att diskutera politiska frågor on- och offline.⁷⁵ Östman visar att ungdomar som skapar, delar och postar icke-politiska budskap online är mer benägna att delta politiskt både on- och offline.⁷⁶ Båda artiklarna som nämns ovan baseras på en longitudinell studie av politisk socialisation bland ungdomar från 10 till 30 års ålder som samlats in inom ett storskaligt projekt, vilket leds av statsvetaren Erik Amnå.⁷⁷ Dessa data är värdefulla då de ger möjlig-

⁷² Boulianne, 2015.

⁷³ Gustafsson & Höglund, 2011; Gustafsson, 2014.

⁷⁴ Gustafsson, 2012.

⁷⁵ Ekström och Östman 2015.

⁷⁶ Östman 2012.

⁷⁷ Amnå, Ekström, Kerr och Stattin 2009.

heten att följa ungdomar under deras uppväxt, men de ger ingen möjlighet att jämföra ungdomars och äldre personers politiska deltagande on- och offline. Forskarna Sandberg och Bjereld visar att ”högaktiva användare av sociala medier” är mer benägna att exempelvis skriva under namninsamlingar och demonstrera än övriga⁷⁸, men det är svårt att veta vad som så att säga är hönan och ägget: leder politisk aktivism till ökad användning av sociala medier, eller leder användning av sociala medier till politisk aktivism; eller är det slutligen andra faktorer som påverkar både det ena och det andra? Det står dock klart att en stor grupp svenskar ser sociala medier som en naturlig kanal för politisk påverkan. En intressant fråga blir då om sociala medier ersätter eller kompletterar traditionell organiserad politisk aktivism. Detta skall vi titta närmare på i det följande.

⁷⁸ Sandberg och Bjereld 2015.

3 Ungas politiska engagemang och politiska deltagande

När det talas om politiskt deltagande och engagemang, och i synnerhet om ungas deltagande och engagemang, är det viktigt att se till utvecklingen över tid. Det finns en tendens att tycka att det var bättre förr i största allmänhet, medan det i själva verket i mångt och mycket antingen var en aning sämre förr, eller åtminstone ungefär likadant.⁷⁹ Särskilt gäller detta synen på ungdomar. Sedan århundraden finns en djupt rotad föreställning som säger att dagens ungdom är sämre än alla tidigare ungdomsgenerationer i olika avseenden (eller åtminstone sämre än när den vuxne betraktaren själv var ung). I Platons *Staten*, författad på 300-talet f. Kr., klagar exempelvis Sokrates över att dagens ungdom inte längre respekterar äldre, tar hand om sina föräldrar eller klipper håret ordentligt.⁸⁰ Denna föreställning återkommer även i diskussioner om politiskt deltagande och engagemang i samhället. Ungdomar beskylls regelmässigt för att vara mindre intresserade av politik nu än förr. Av och till kommer talet om demokratins eller åtminstone partiernas kris upp, och ofta pekar man även då på de ungas bristande engagemang i samhällsfrågor. Det är bara det att det inte riktigt stämmer. Vi kommer i denna rapport att titta på en del trender över tid i det politiska engagemanget i Sverige. Dessutom kommer vi att titta på vad folk gör, vem som gör vad, och slutligen varför de gör det. Vi kommer dels att titta på befolkningen som helhet, dels särskilt på unga människor, som vi här har valt att definiera som personer mellan 16 och 29 års ålder.

⁷⁹ se t.ex. Schweitzer, 1994 eller Skitka, 2002.

⁸⁰ Platon 1993: 150; jfr. Gillis 1974.

Vi har valt att använda oss av två data-set för att besvara våra frågor. Dels använder vi oss av SOM-undersökningarna (Göteborgs universitet, SOM-institutet 2015), som är en årligen återkommande enkätundersökning med ett stort och representativt urval svenskar och som dessutom har långa tidsserier för många frågor. För att besvara frågor om sociala medier och politiskt deltagande kommer vi särskilt att använda oss av den så kallade Riks-SOM-undersökningen från år 2010, då frågor ställdes särskilt om detta. Även om det har gått några år sedan dess finns i detta års enkät ett av de mest detaljerade frågebatterierna om detta tema.

Dels använder vi oss av en webb-enkät som genomfördes som en del i ett större projekt vars huvudmål var att studera politiskt deltagande och politiska åsikter, och hur det går att förklara vem som deltar och varför. Utskicket genomfördes under våren 2013. Enkäten, som handlade om åsikter och engagemang i samhällsfrågor berörde frågor såsom vad personen tycker i olika samhällsfrågor, hur mycket hen deltar i olika politiska aktiviteter, om, och i så fall hur ofta, hen använder olika sociala media för att engagera sig politiskt, politisk tillhörighet och andra liknande faktorer. Projektet finansierades av Vetenskapsrådet och har genomgått etikprövning via den regionala etikprövningsnämnden i Lund.

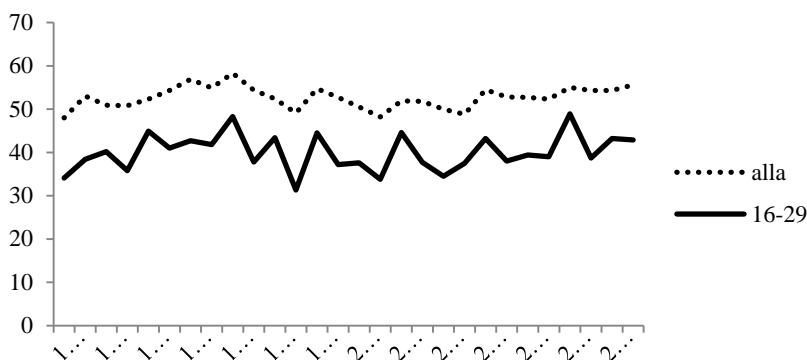
3.1 Trender i politiskt engagemang i Sverige

I Figur 3.1. nedan beskrivs det politiska intresset hos befolkningen över tid utifrån SOM-undersökningarna. Som synes finns ingen nedgång i intresset för politik i Sverige de senaste 30 åren. För totalbefolkningen pendlar andelen som anger att de är mycket eller ganska intresserade av politik mellan femtio och sextio procent med en topp år 1994 och en svagt stigande tendens sedan millennieskiftet. Det går också att se en antydning till att intresset för politik går upp under valåren (1988, 1991, 1994, 1998, 2002, 2006 och 2010).

Om vi ser på 16–29-åringarna kan vi se att intresset för politik dels är lägre än för befolkningen som helhet, dels att det följer utvecklingstendensen för resten av befolkningen, det vill säga en svagt stigande trend sedan år 2000, men med större toppar och dalar kring valåren. Detta bekräftar tidigare forskning kring livscykel faktorn för politiskt intresse, det vill säga att intresset för

politik stiger i takt med att individen socialiseras in i samhället, bildar familj, gör karriär, betalar skatt och så vidare.⁸¹ Siffrorna bekräftar också data från andra studier, som visar att det politiska intresset bland unga väljare (under 26 år) är stabilt sedan åtminstone 1960-talet.⁸²

Figur 3.1 Politiskt intresse 1986–2013



Kommentar: Figuren redovisar andelen som angett att de är mycket eller ganska intresserade av politik. Källa: Super-SOM 1986–2013.

Något annat som det talas om i samband med demokratins kris eller partiernas kris är att politikerföraktet ökar. Kanske är det till och med så att unga människor föraktar politiker extra mycket? Om medborgare i ett demokratiskt samhälle inte har något förtroende för de personer de utser för att tillvarata deras intressen är det naturligtvis ett stort problem. Även här är det dock så att de data vi har snarast pekar på motsatsen: förtroendet för svenska politiker ökar. Som framgår av Figur 3.2 finns en klar stigande trend både för totalbefolkningen och unga människor sedan millennieskiftet med toppar under valåren. De unga följer utvecklingen och ligger i allmänhet nära totalbefolkningen. Även dessa siffror bekräftas av andra undersökningar, som till exempel de svenska valundersökningarna.⁸³ Det är alltså inte bara så att intresset för politik är

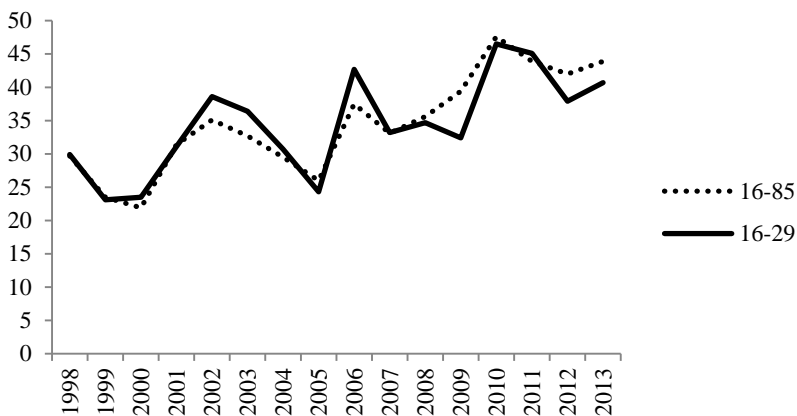
⁸¹ se t ex Garcia Albacete 2011.

⁸² Oscarsson & Persson 2010.

⁸³ Lindberg & Persson, 2013.

stabil, det är också så att förtroendet för dess traditionella institutioner tycks vara stigande.

Figur 3.2 Förtroende för svenska politiker 1998–2013



Kommentar: Figuren redovisar andelen som svarar att de har ganska mycket eller mycket högt förtroende för svenska politiker i allmänhet. Källa: Super-SOM 1986–2013.

Det är däremot inte så att allt är sig likt över tid. Det finns en väldigt tydlig indikator för ett skifte i *hur* medborgare engagerar sig politiskt, nämligen förhållandet till de politiska partierna. I Figur 3.3 beskrivs förändringen över tid i hur stor andel som anger sig vara medlemmar i något politiskt parti. I figuren ser vi en tydlig nedgång i andelen som är medlemmar i ett parti för totalbefolkningen under de senaste tre decennierna, från en tiondel till runt fem procent. Det är en trend som bekräftas i flera andra undersökningar: den fallande andelen partianslutna är en del av en internationell utveckling.⁸⁴ Vissa pekar på att partierna utvecklas från mass- och folkrörelsepartier till kampanj- och kaderpartier. Sådana partier kännetecknas av att de kvarvarande medlemmarna utgör en aktiv kärna där många har förtroendeuppdrag för eller är anställda av partiet.⁸⁵

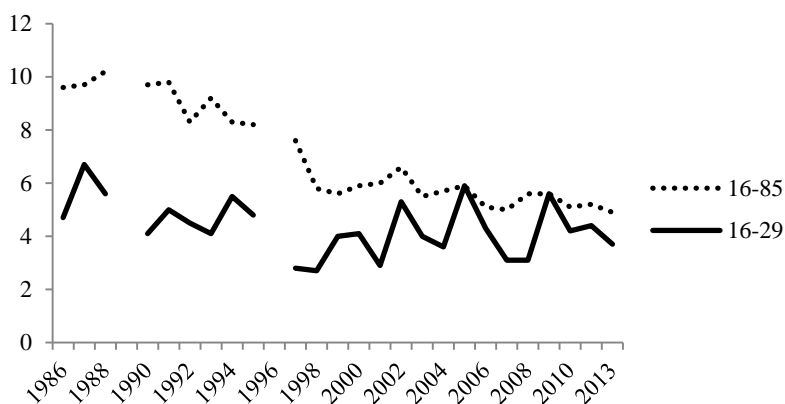
Som också framgår av figur 3.3, är unga partimedlemmar i mindre utsträckning än totalbefolkningen men nedgången är inte

⁸⁴ Biezen et al, 2012.

⁸⁵ jfr Dahl, 2011; Gilljam & Möller, 199.6

lika uppenbar (och topparna i samband med valår är tydligare). Snarast verkar det som att resten av befolkningen är på väg ner till ungdomarnas anslutningsgrad. Detta återspeglar förmodligen att äldre generationer med långt högre anslutningsgrad ersätts av yngre generationer med en låg, men relativt stabil anslutningsgrad. Det finns studier som antyder att de svenska partiernas medlemstapp håller på att plana ut och stabiliseras på en lägre nivå.⁸⁶ Oavsett om detta kommer att visa sig hålla framöver eller ej, står det klart att engagemang i politiska partier blir ett allt ovanligare sätt att kanalisera det politiska engagemanget.

Figur 3.3 Partimedlemskap 1986–2013



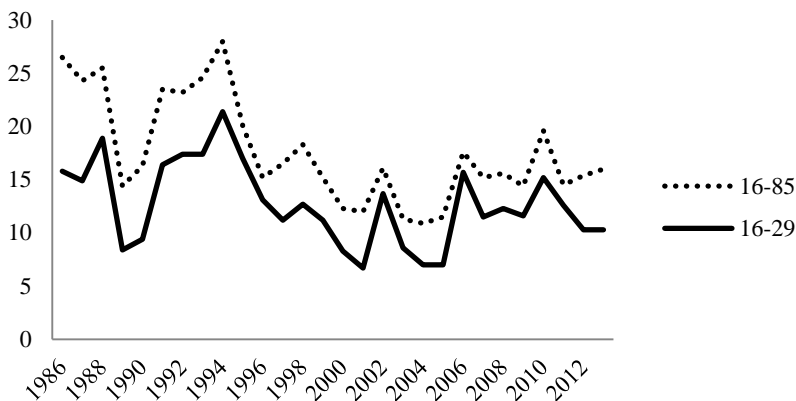
Kommentar: Figuren redovisar andelen som angett att de är medlemmar i ett politiskt parti, frågan är inte ställd 1989 och 1996, vilket ger luckor i tidsserien. Källa: Super-SOM 1986–2013.

Ett annat mått på människors ändrade förhållande till partierna är i vilken utsträckning de upplever sig vara anhängare till ett visst politiskt parti, dvs. grad av partiidentifikation. I Figur 3.4. redovisas andelen partianhängare. Här ser vi en liknande trend – trots topparna i partiidentifikation i samband med valåren sjunker nivåerna både för befolkningen i allmänhet och för den yngre gruppen. 1986 var det mer än en fjärdedel av befolkningen som upplevde sig vara starka anhängare av ett visst politiskt parti; 2013

⁸⁶ Erlingsson & Persson, 2014.

var det endast 16 procent. 16–29-åringarna har konstant en lägre nivå av partiidentifikation än de äldre, men även här kan man se en vikande trend under de senaste 25 åren: från femton procent till tio.

Figur 3.4 Andel partianhängare 1986–2013

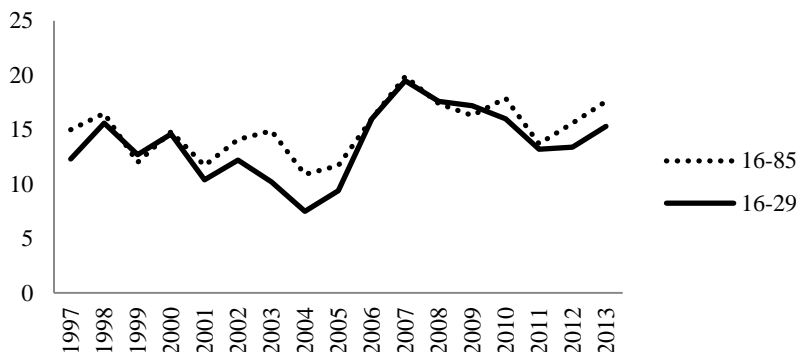


Kommentar: Figuren redovisar andelen som angett att de är starka anhängare till ett visst politiskt parti. Källa Super-SOM 1986–2013.

Så långt kan vi alltså se att intresset för politik och förtroendet för politiker är stabilt, medan däremot engagemanget och stödet för ett enskilt politiskt parti minskar. Men kanske engagerar sig människor i enfrågeorganisationer i stället? En välkänd trend sedan decennier är den att i stället för att ”köpa” hela ideologiska paket, väljer människor i allt större utsträckning att engagera sig i enskilda sakfrågor.⁸⁷ En sådan sakfråga är miljöfrågan, där det sedan länge finns ett stort folkligt intresse och dessutom en grupp organisationer som kan kategoriseras under namnet miljörörelsen. Hur är det då med engagemanget i miljöfrågor över tid? I Figur 3.5 redovisas intresset för miljöpolitik över tid.

⁸⁷ Norris 2002.

Figur 3.5 Intresse för miljöpolitik, 1997–2013



Kommentar: Figuren redovisar andelen som angett att de är mycket intresserade av miljöpolitik.
Källa: Super-SOM 1986–2013.

Över hälften av svenskarna säger sig vara mycket eller ganska mycket intresserade av miljöpolitik. Om vi begränsar oss till de allra mest intresserade ser vi att tendensen är i stigande, både för befolkningen som helhet och bland de unga. Vi kan också se ett kraftigt uppsving kring 2007, vilket möjligen kan sättas i samband med det fokus på klimatförändring och global uppvärmning som följde i spåren av den så kallade Stern-rapporten och Al Gores film *En obehövlig sanning* ("An Inconvenient Truth") från år 2006.⁸⁸

Är det då så att ökningen i intresse för miljöpolitik återspeglas i ett ökat engagemang i miljöorganisationer? I Figur 3.6 redovisas andelen av befolkningen som (enligt SOM) är medlemmar i miljöorganisationer. Visserligen kan vi se att uppgången i intresset för miljöpolitik tycks ha lett till en uppgång i medlemsantalet för miljöorganisationerna kring 2008, särskilt bland de unga, som följer utvecklingen i stort. Men sett på ett par decenniers sikt framstår det som tydligt att den ökningen sker från en låg nivå om man jämför med medlemstalen i början av 1990-talet. Det verkar alltså som att även sakfrågeorganisationerna blir en något mer sällsynt kanal för engagemanget i miljöområdet. Detta är ingen isolerad

⁸⁸ Jagers & Martinsson, 2007.

företeelse: föreningsmedlemskapet har minskat kontinuerligt under de senaste decennierna, särskilt bland unga.⁸⁹

Figur 3.6 Medlemskap i miljöorganisation, 1990–2013



Kommentar: i figuren redovisas andelen som uppgett att de är medlemmar i en miljöorganisation.
Källa: Super-SÖM 1986–2013.

En minskning i det organiserade engagemanget i politiska partier och sakfrågeorganisationer innebär dock inte med nödvändighet att de politiskt intresserade är mindre politiskt aktiva. En deltagandeform som har blivit vanligare i takt med att partiengagemanget minskat är att demonstrera.⁹⁰ Det är också en form som utövas av yngre i större utsträckning än av äldre.⁹¹ I Figur 3.7 redovisas andelen i befolkningen som deltagit i en demonstration under det senaste året. Andelen är ungefär dubbelt så hög, runt tio procent, bland de unga än i befolkningen som helhet, runt fem procent. Även om tidsserien är relativt kort kan man se en antydning till en svag ökning, åtminstone bland de unga. Demonstrationer är bara ett exempel på politiska handlingar, men trenden går igen för andra typer av politiska aktiviteter, som namninsamlingar och konsumentbojkotter.⁹²

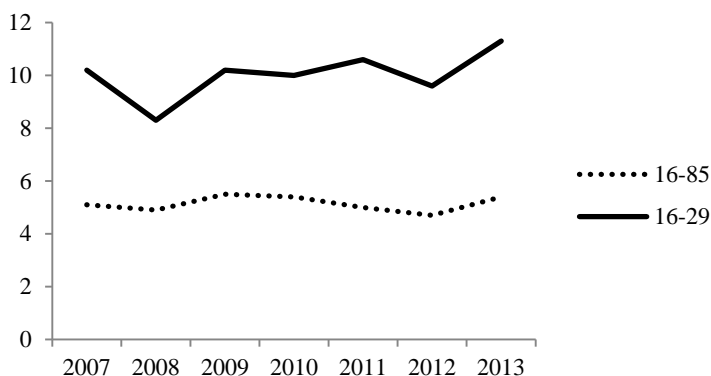
⁸⁹ Ungdomsstyrelsen, 2013.

⁹⁰ Norris, 2002.

⁹¹ Wennerhag, 2013.

⁹² Norris, 2002.

Figur 3.7 Deltagande i demonstrationer, 2007–2013



Kommentar: Figuren redovisar andelen som angett att de demonstrerat någon gång under de senaste 12 månaderna. Källa: Super-SOM 1986–2013.

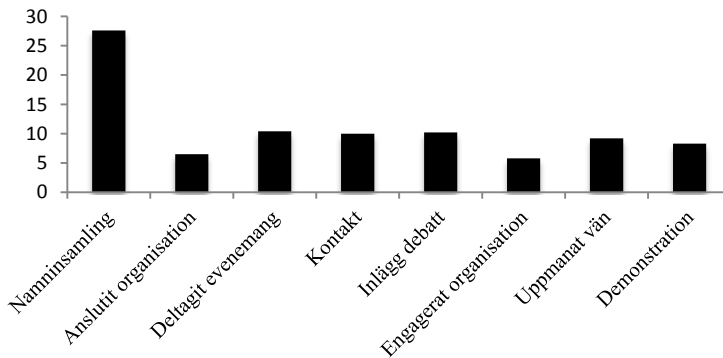
3.2 Hur engagerar sig unga och äldre politiskt?

I det följande skall vi gå in i lite större detalj på vilka olika former av politiskt deltagande som människor engagerar sig i. Vi har här inte tagit med valdeltagande, då den här rapporten främst fokuserar på andra former av politiskt deltagande. Valdeltagandet tenderar att vara väldigt högt i Sverige i internationella jämförelser, och har dessutom ökat under det senaste decenniet, både för väljarkåren i sin helhet och för unga väljare.⁹³

Figur 3.8 visar hur många procent av de svarande i SOM-undersökningen som har deltagit politiskt under de senaste 12 månaderna. I den här figuren har vi slagit samman om den svarande har deltagit online eller på annat sätt.

⁹³ SCB, 2015.

Figur 3.8 Olika former av politiskt deltagande, 2010.



Kommentar: Figuren redovisar andelen som angett att de deltagit politiskt i olika aktiviteter under de senaste 12 månaderna. Källa: SOM 2010.

Enligt den här undersökningen var den vanligaste formen av politiskt deltagande att skriva under en namninsamling, vilket närmare en tredjedel av de svarande har gjort, medan de flesta andra former attraherade en ganska liten andel individer. Till exempel är det relativt få som angett att de anslutit sig eller engagerat sig i en organisation. Något fler har angett att de har deltagit i ett evenemang, kontaktat politiker eller skrivit ett debattinlägg.

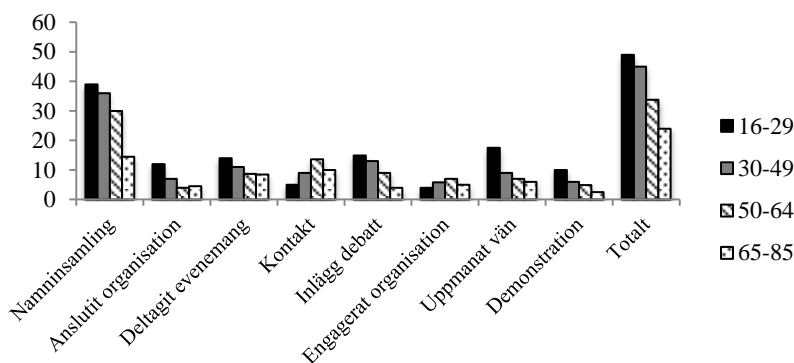
Den här rapporten har för avsikt att specifikt studera vad unga medborgare ägnar sig åt i det politiska. Nedanstående Figur 3.9 visar samma former av deltagande som Figur 3.8 ovan, men uppdelat på fyra ålderskategorier. När det gäller att kontakta politiker och tjänstemän är äldre något mer överrepresenterade, vilket även tidigare forskning visar.⁹⁴ Unga svarar oftare att de uppmanat en vän eller bekant att engagera sig i eller gå med i ett politiskt parti/organisation/nätverk. De är också överrepresenterade när det gäller att ansluta sig till ett politiskt parti/organisation/nätverk samt att demonstrera. Även när det gäller att skriva under namninsamlingar och att delta i evenemang organiserade av ett politiskt parti/organisation/nätverk, samt att skriva inlägg/insän-

⁹⁴ Gustafsson, Höglund 2011.

dare/debattartikel i en samhällsfråga är de något mer engagerade än andra åldersgrupper.

Det faktum att unga tycks vara benägna att ansluta sig till politiska organisationer, men är mindre aktiva inom dessa kan indikera att det finns ett politiskt intresse och en vilja att engagera sig, men att de upptäcker att det inte var en form som passade dem. Sista gruppen staplar i figuren visar andelen inom varje åldersgrupp som deltagit i någon form av politisk aktivitet. Som ses i figuren är unga här överrepresenterade. Det innebär att unga som grupp faktiskt är den mest politiskt aktiva gruppen. Sammantaget kan sägas, utifrån resultaten som redovisas här, att unga tycks vara en relativt engagerad grupp medborgare, men att de tycks välja andra former av politiska aktiviteter än vad äldre gör.

Figur 3.9 Olika former av politiskt deltagande uppdelat på ålder.



Kommentar: Figuren redovisar andelen som uppgett att de deltagit politiskt i olika aktiviteter de senaste 12 månaderna, uppdelat på ålder, angivet i procent. Källa: SOM 2010.

3.3 Demografiska och socioekonomiska faktorer betydelse för deltagandet

Den aktuella rapporten fokuserar främst på ungas politiska deltagande, men avser också att ge en generell bild av andra faktorer som är relaterade till politiskt deltagande. I Tabell 3.1 nedan presenteras hur olika former av politiskt deltagande fördelar sig mellan kategorierna kön, klass, utbildningsnivå och uppväxtregion för hela befolkningen.

Tabell 3.1 Demografiska och socioekonomiska faktorer och olika former av politiskt deltagande

	Namninsamling	Anslutit org.	Evenemang	Kontakt	Debattinlägg	Engagerat org.	Uppmanat	Totalt ^b
Kön								
Män	11 % (181)	7 % (57)	10 % (79)	12 % (93)	12 % (88)	7 % (51)	9 % (71)	770
Kvinnor	16 % (261)	6 % (46)	11 % (86)	8 % (65)	9 % (73)	5 % (42)	9 % (76)	821
Totalt	28 % (442)	6 % (103)	10 % (165)	10 % (158)	10 % (161)	5 % (93)	9 % (147)	1591
Subjektiv klass (nuvarande hem)								
Arbetarhem	26 % (174)	6 % (43)	9 % (58)	6 % (44)	9 % (59)	5 % (32)	9 % (62)	677
Jordbrukarhem/företagare	21 % (34)	7 % (10)	12 % (19)	18 % (29)	9 % (14)	10 % (16)	8 % (13)	162
Tjänstemannahem (inkl. högre)	32 % (208)	6 % (41)	12 % (74)	12 % (79)	12 % (79)	6 % (41)	9 % (60)	643
Totalt	28 % (416)	6 % (94)	10 % (151)	10 % (152)	10 % (152)	6 % (89)	9 % (135)	1481
Uppväxtregion^a								
Utanför Norden	34 % (52)	6 % (14)	12 % (19)	9 % (14)	15 % (23)	8 % (13)	16 % (24)	152
Sverige	28 % (393)	6 % (88)	11 % (146)	10 % (142)	10 % (134)	6 % (84)	9 % (125)	1503
Totalt	28 % (431)	6 % (96)	10 % (157)	10 % (155)	10 % (152)	6 % (91)	9 % (140)	1531
Utbildningsnivå								
Låg	11 % (38)	3 % (10)	6 % (20)	6 % (21)	3 % (10)	3 % (11)	5 % (19)	347
Medellåg	28 % (150)	6 % (32)	9 % (48)	7 % (37)	9 % (51)	5 % (26)	9 % (49)	539
Medelhög	37 % (110)	11 % (32)	17 % (51)	14 % (41)	15 % (43)	9 % (25)	12 % (35)	294
Hög	37 % (138)	7 % (28)	12 % (45)	15 % (59)	14 % (52)	8 % (30)	11 % (43)	385
Totalt	28 % (436)	7 % (102)	10 % (164)	10 % (158)	10 % (156)	6 % (92)	9 % (146)	1566

^aUppväxtregion: Om deltagaren själv eller någon av föräldrarna huvudsakligen är uppväxta utanför Norden kategoriseras deltagaren i denna grupp. Sverige utgörs av deltagare som själva huvudsakligen är uppväxta i Sverige. En mycket liten grupp svarande var uppväxta inom Norden, men utanför Sverige – de utelämnas ur denna tabell (mönstret för dessa liknar det för de uppväxta i Sverige). ^bTotalt: Värdet är ett genomsnitt av de som svarat på respektive form av deltagande. Källa: SOM 2010

Generellt sett visar den här analysen på relativt små skillnader mellan olika grupper när vi studerar olika former av politiskt deltagande. Detta ligger även i linje med annan forskning.¹

Låt oss börja med att titta närmare på skillnaderna mellan män och kvinnor. Här visar analysen på basis av 2010 års SOM-undersökning att kvinnor tycks vara mer benägna än män att skriva under namninsamlingar (16 procent kvinnor jfr. med 11 procent män), men att skillnaderna för de andra formerna av politiskt deltagande är relativt små.

2010 års SOM-undersökning visar inga större könsskillnader i huruvida man har anslutit sig eller engagerat sig i en politisk organisation. Det tycks dock vara en något större andel män som skrivit ett debattinlägg (12 procent män jfr. med 9 procent kvinnor), kontaktat politiker (12 procent män jfr. med 8 procent kvinnor), och engagerat sig i en politisk organisation (7 procent män jfr. med 5 procent kvinnor). Tidigare svenska studier visar också att skillnaderna mellan könen är små för de flesta deltagandeformerna, men att män oftare skriver politiska inlägg.²

När vi tittar närmare på den subjektiva klasstillhörigheten (nuvarande hem), är det återigen relativt små skillnader mellan olika grupper. Den största skillnaden återfinns när vi tittar på kontakt med politiker, där jordbrukare och företagare tycks vara de mest aktiva (18 procent för den kategorin jfr. med 12 procent och 6 procent för de andra grupperna). Arbetare och tjänstemän tycks i högre utsträckning engagera sig genom att skriva under namninsamlingar, där en mycket stor andel har valt att engagera sig (26 procent av arbetarna och 32 procent av tjänstemännen). När det gäller att engagera sig i en politisk organisation tycks det återigen vara jordbrukarna som är mest aktiva, där 10 procent har angett att de engagerat sig i en politisk organisation (jfr. med 5–6 procent i de andra grupperna). Detta resultat är också i enlighet med tidigare analyser, som visar att jordbrukare oftare är partimedlemmar än arbetare.³

När vi tittar på de svarandes uppväxtregion ser vi några skillnader mellan olika grupper, där individer som är uppväxta utanför

¹ Capara, Vecchione, Schwartz et al., 2014.

² se t.ex. Wennerhag 2013:112.

³ se t.ex. Wennerhag 2013:112.

Norden tycks vara mer aktiva än de som är uppväxta i Sverige, genom att skriva under namninsamlingar, delta i evenemang, skriva debattinlägg, och uppmana vänner att delta. Det är endast när vi tittar på anslutning till politiska organisationer som individer uppväxta i Sverige är något mer aktiva än de som är uppväxta i ett land utanför Norden (9 procent för Sverige jfr. med 6 procent utanför Norden). Dessa resultat är också i enlighet med liknande analyser, där till exempel sociologen Magnus Wennerhag visar att de som vuxit upp utomlands har större benägenhet att demonstrera, vilket kan jämföras med namninsamlingar då båda är en form av protestaktivitet.⁴ Här bör vi dock ha i åtanke att gruppen svarande som har växt upp utanför Norden är relativt liten, vilket gör det svårt att dra säkra slutsatser om skillnaderna här.

Avslutningsvis ser vi vissa skillnader mellan grupper med olika utbildningsbakgrund, där de lågutbildade generellt sett visar en mycket lägre grad av politisk aktivitet än gruppen medel- och högutbildade. Vi ser till exempel att endast 11 procent av de lågutbildade har skrivit under en namninsamling, medan 37 procent av de högutbildade har gjort detta. Vi ser också att endast 3 procent av de lågutbildade har skrivit ett debattinlägg, medan 14 procent av de högutbildade har gjort det. Detta visar att det finns ett tydligt samband mellan utbildning och politiskt deltagande, och skulle kunna tyda på att resurser spelar en roll för huruvida man väljer att aktivera sig eller ej, där högutbildade sannolikt har lättare att engagera sig i och med att de har vissa kunskaper och färdigheter som kommer med utbildningen (se avsnitt 2).

⁴ Wennerhag 2013:112.

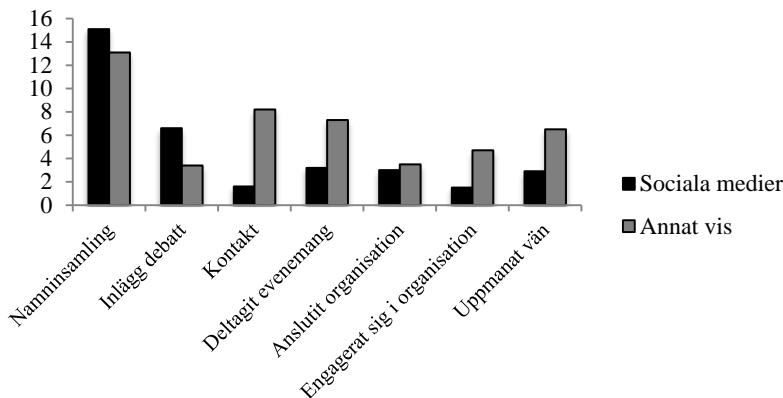
4 Ungas politiska deltagande via sociala medier

4.1 Hur deltar unga och äldre via sociala medier?

Många aktiviteter som görs i verkliga livet kan också göras online, det vill säga exempelvis genom sociala medier. En fråga är hur fördelningen av aktivitet ser ut uppdelat på online- och offline-aktivitet. Figur 4.1 visar denna fördelning för SOM-data i procent (där deltagaren för varje typ av aktivitet fick svara på om hen deltagit online eller offline, eller båda).

När det gäller att skriva under namninsamlingar, och att skriva inlägg, insändare eller debattinlägg, tycks sociala medier vara något vanligare än mer traditionella sätt att utöva dessa aktiviteter. Detta kanske inte är så konstigt med tanke på hur lätt det är att delta i dessa aktiviteter online (demonstration finns inte med här eftersom den frågan inte ställdes för online-deltagande, och det är kanske svårt att tänka sig att delta i en demonstration online).

Figur 4.1 Olika former av politiskt deltagande, via sociala medier eller på annat vis.



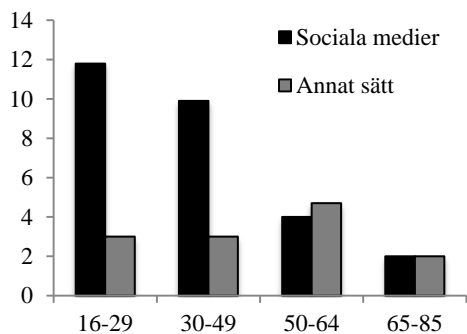
Kommentar: Figuren redovisar andelen som angett att de deltagit politiskt i olika aktiviteter under de senaste 12 månaderna. Källa: SOM 2010.

Som kan ses i Figur 4.1 är det något vanligare att skriva på en namninsamling via internet än på annat vis, och kanske mest tydligt är att det är vanligare att skriva inlägg, insändare och debattartiklar via internet än på annat vis. I övrigt är det vanligare att delta offline än online. Detta gäller när vi ser till alla svaranden i SOM-studien. Eftersom vi vet att unga deltar mer i vissa aktiviteter än andra och att även användandet av sociala medier är vanligare bland unga, vill vi fördjupa analysen genom att dela upp resultaten på ålder.

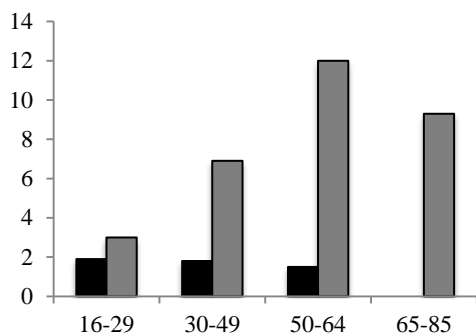
I ett första steg visar vi hur användandet av sociala medier i politiskt syfte generellt varierar mellan de fyra åldersgrupperna. Resultaten visar att i åldersgruppen 16–29 år var det 34 procent som deltagit politiskt via sociala medier, och motsvarande siffra för åldersgruppen 30–49 år var 27 procent, för 50–64 år var det 12 procent och för den äldsta åldersgruppen, 65–85 år var det endast 6 procent. Detta visar tydligt att politiskt deltagande via sociala medier är populärt framförallt i den yngsta åldersgruppen och att det sedan är en stabilt sjunkande trend med ökad ålder.

Vi har även delat upp resultaten från Figur 4.1 på de fyra ålderskategorierna. I Figurerna 4.2–4.4 visas några resultat som exempel av dessa analyser.

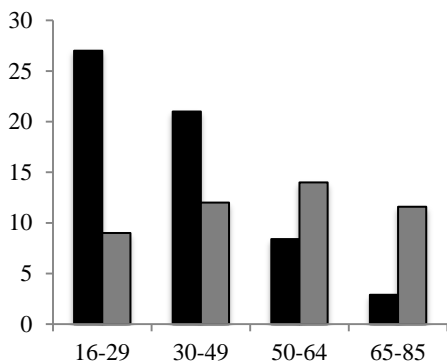
Figur 4.2 Skrivit inlägg/insändare/debatt



Figur 4.3 Kontaktat politiker



Figur 4.4 Skrivit under namninsamling



Kommentar: i figurerna redovisas andelen som angett att de deltagit politiskt i olika aktiviteter under de senaste 12 månaderna. Källa: SOM 2010.

Resultaten tydliggör att de yngre grupperna ägnar sig åt andra aktiviteter än de äldre, och att de gör det via sociala medier. Figuren 4.2 och 4.4 visar exempelvis att unga är mer benägna att skiva på en namninsamling än äldre, och att de gör det via sociala medier. De är vidare aktiva genom att skriva debattinlägg och insändare, vilket också sker via sociala medier. Som tidigare nämnts är det vanligare bland äldre att kontakta politiker och tjänstemän. Det syns i Figur 4.3. Där syns också att när de äldre kontaktar dessa grupper gör de det utanför sociala medier.⁵

4.2 Vem är det som deltar via sociala medier?

I kapitel 3 visade vi att unga deltar i viss mån i andra former än äldre och i detta kapitel visar vi att deras deltagande främst sker via sociala medier. Här försöker vi förklara närmare vilka det är som väljer att delta via sociala medier – vad är det som förklarar just den typen av deltagande? De variabler som vi valt att titta närmare på som förklaringar till politiskt deltagande via sociala medier är klass, ålder, kön, utländsk bakgrund, utbildningsnivå, politiskt intresse, sociala normer och expressiva incitament. Vi har i detta fall använt data från webb-enkäten där vi specifikt har frågor relaterat till psykologiska faktorer som normer och expressiva incitament.

Utfallsvariabeln, det vill säga det vi vill förklara, är ett sammanlagt mått på om en deltagare använt sig av sociala medier i politiskt syfte på något sätt. Vissa har deltagit i olika aktiviteter via sociala medier och andra har bara deltagit i någon enskild aktivitet. Måttet här är alltså om en deltagare på något sätt deltagit via sociala medier eller inte gjort det alls. Nu följer en kort beskrivning av de andra variablerna som ingår i analysen:

Klass är mätt med frågan ”Ibland beskriver människor sig som tillhörande en viss samhällsklass. Vilken klass skulle du säga att du tillhör?”. 1 = arbetarklass, 2 = lägre medelklass, 3 = övre medelklass, och 4 = överklass.

Ålder är deltagarens ålder i antal år.

⁵ En fråga är om det är samma personer som är aktiva både online och offline. Tyvärr tycks frågan ha tolkats av de flesta deltagarna på så sätt att de i de allra flesta fall har svarat det ena eller det andra. Det innebär att vi inte har tillförlitliga data på hur stor andel av de som är politiskt aktiva som är det via både sociala medier och andra kanaler.

Kön är dikotomt mätt med kvinna = 0 och man = 1.

Utländsk bakgrund är mätt med frågan ”Är du eller någon av dina föräldrar födda utomlands?”. Här har vi kodat så att en person som själv är, eller har minst en av sina föräldrar, född i utlandet kategoriseras som att ha utländsk bakgrund.

Utbildningsnivå är mätt på en skala från 1 till 7 där 1 innebär låg utbildning (icke avklarad grundskola) och 7 innebär hög utbildning (högskoleexamen på minst 3 år). Värdena däremellan motsvarar en ökande nivå av utbildning.

Politiskt intresse är mätt på en fyrgradig skala från 1 = inte alls intresserad till 4 = mycket intresserad (2 = inte särskilt intresserad och 3 = något intresserad).

Sociala normer relaterar till normer i deltagarens direkta umgängeskrets. Vi har här slagit samman flera påståenden om hens uppfattning av de sociala normer som finns i dennes närmaste umgängeskrets och gjort ett medelvärdesindex av detta. För varje påstående svarar deltagaren i vilken utsträckning hen håller med om det påståendet. De frågor vi har med är: ”Många av mina vänner/i min familj är politiskt aktiva”, ”Jag får ofta frågan av familj/vänner om jag vill delta i politiska aktiviteter”, ”Mina vänner/mina familjemedlemmar skulle bli besvikna om jag inte vore politiskt aktiv”, ”Jag ser politiska aktiviteter (som t ex demonstrationer) som ett sätt att få nya vänner/bekanta”, och ”Jag försöker ofta få medlemmar i min familj/vänner att delta i politiska aktiviteter”. Svarsskalan går från 1 = stämmer inte alls till 5 = stämmer helt och hållet. Det innebär att ju högre värden en person har på det sammanslagna indexet, desto högre normtryck finns att delta i politiska aktiviteter.

Expressiva incitament handlar om i vilken utsträckning en individ tycker om att uttrycka sin åsikt. För att mäta detta har vi använt oss av tre påståenden som deltagarna har fått svara på hur bra de passar in på deras uppfattning om sig själva. Svarsskalan är igen från 1 = stämmer inte alls till 5 = stämmer helt och hållet. Påståendena löd: ”Jag tycker om att engagera mig i samhällsfrågor”. ”Jag tycker om att uttrycka mina åsikter”, ”Jag tycker om att diskutera samhällsfrågor med andra”. Även här slog vi samman svaren på dessa tre påståenden och skapade ett medelvärdesindex. Ju högre värde en person har på detta index, desto högre expressiva incitament har de.

I tabell 4.1 visas resultatet av en regressionsanalys där vi använder ovan beskrivna variabler för att försöka förklara huruvida en individ väljer att delta via sociala medier.⁶ Vi kan här se att det finns en effekt av ålder på så sätt att äldre är mindre benägna att delta via sociala medier. Det bekräftar vad vi tidigare kommit fram till i den här rapporten och även tidigare forskning på området.⁷ Det finns även en effekt av politiskt intresse, på så sätt att den som är mer intresserad är också mer benägen att delta via sociala medier. När det gäller politisk aktivitet generellt är politiskt intresse en viktig förklarande variabel⁸ och det gäller även för politisk aktivitet via sociala medier.

Slutligen finns effekter av både sociala normer och expressiva incitament. Effekten av sociala normer, det vill säga i vilken utsträckning individen uppfattar att politisk aktivitet är normativt inom sin närmaste umgängeskrets innebär att ju starkare sådana normer en person uppfattar, desto mer benägen är hen att delta via sociala medier. Detta kan relateras till grundläggande socialpsykologiska teorier om normativt inflytande.⁹ En individs uppfattning av vad som förväntas av dem och hur andra agerar utgör ett starkt normtryck och förser individen med information om hur hen bör agera för att inte avvika från gruppens normer. När det gäller deltagande i protestaktiviteter har vi sett att sociala normer har en kraftfull inverkan på huruvida en person väljer att delta.¹⁰

Slutligen finns även en effekt av expressiva incitament. Expressiva incitament handlar om att individen har en önskan att uttrycka sina åsikter, och ju högre den här önskan är, desto mer benägen är personen att delta via sociala medier. Expressiva incitament har tidigare framförallt kopplats till olika former av deltagande där individer tillsammans med andra likasinnade kan få uttrycka sina åsikter.¹¹ Själva handlingen att just uttrycka sig kan vara ett starkare incitament än att faktiskt kunna påverka det politiska utfallet. Det

⁶ Analysmetoden som används här är en logistisk regressionsanalys, som är lämpligt att använda när vi har en dikotom beroende variabel (som bara kan anta två värden), och är intresserad av sannolikheten för att något skall inträffa (se t ex Long 1997).

⁷ Gustafsson 2014.

⁸ Verba et al 1995.

⁹ Cialdini & Trost, 1998.

¹⁰ Bäck, Bäck, & Knapton, 2015.

¹¹ se t.ex. Bäck et al. 2011.

finns också mycket forskning inom socialpsykologi som visar att just att få säga sin mening upplevs som positivt och gör att utfall som går emot en initial uppfattning lättare kan tas emot och accepteras.¹²

Sammanfattningsvis kan vi säga att den som deltar via sociala medier är yngre, intresserad av politik, har ett stort behov av att uttrycka sina åsikter och har en umgängeskrets där politiskt engagemang förväntas.

I tabellen presenteras även samma typ av analys med samma förklarande variabler men med offline-deltagande som utfallsvariabel. Variabeln är ett sammanslaget index av om personen deltagit i någon form av politisk aktivitet (frånsett att rösta) det senaste året, där 0 är kodat som nej (dvs. har inte deltagit alls offline senaste året) och 1 = ja (har deltagit offline senaste året).

Om vi jämför analyserna för online- och offline-deltagande kan vi se att ålder inte längre är en statistiskt säkerställd förklarande variabel för deltagande offline. Det innebär att ålder inte tycks vara en faktor som förklarar vem som deltar offline. Det indikerar också att unga generellt sett inte är mindre aktiva offline än äldre åldersgrupper, om hänsyn tas till olika former av politisk aktivitet.

För deltagande offline är även politiskt intresse en signifikant förklarande variabel: ju mer intresserad av politik en person är, desto mer sannolikt är det att hen deltagit i någon form av aktivitet offline. Vidare är expressiva incitament fortfarande en signifikant prediktor, så att ju starkare behov av att uttrycka sig, desto större sannolikhet att personen deltagit politiskt offline. Sociala normer är däremot inte längre signifikant. En möjlig förklaring till det sista, något oväntade, resultatet är att olika former av politiskt deltagande kan vara olika påverkade av sociala normer. Vissa former, till exempel demonstrationer och liknande där människor umgås i grupp, bör vara mer påverkade av en persons uppfattning av vilka sociala normer som gäller, än till exempel att skriva på en namninsamling, vilket kan göras utan att andra människor uppmärksammar detta.

Sammantaget kan vi säga att det är delvis samma förklaringar till vem som deltar online som offline. För båda typer av deltagande är politiskt intresse och expressiva incitament viktigt. Det som skiljer

¹² van den Bos, 1999.

är sociala normer och – kanske mest intressant – ålder, där det finns en starkt negativ effekt av ålder för online-deltagande så att äldre deltar mindre online, men denna effekt uteblir helt när vi tittar på deltagande offline.

Tabell 4.1 Logistisk regression för politiskt deltagande via sociala medier och offline

	Deltagande via sociala medier		Deltagande offline	
	<i>Koefficient</i> †	<i>Oddsquot</i>	<i>Koefficient</i> †	<i>Oddsquot</i>
Subjektiv klass	-0,30	0,74	0,27	1,31
Utbildningsnivå	0,09	1,10	0,18	1,19
Kön	-0,09	0,91	-0,57	0,56
Ålder	-0,05***	0,95	0,01	1,01
Politiskt intresse	0,73**	2,07	0,54**	1,72
Utländsk bakgrund	0,61	2,07	-0,11	0,90
Sociala normer	0,81**	2,24	0,26	1,30
Expressiva incitament	0,65***	1,91	0,33*	1,39
<i>Antal individer</i>		198		199
<i>Pseudo-R²</i>		0,42		0,25

Kommentar: *p<0.10, **p< 0.05, ***p>0.01. † Ostandardiserade logit-koefficienter. Oddsquoten anger hur stor sannolikheten är att någon som tillhör en viss grupp ägnar sig åt on- eller offline-aktiviteter. Värden mindre än 1 innebär att sannolikheten blir lägre och värden större än 1 innebär att sannolikheten blir högre när man ökar värdet på den oberoende variabeln. Källa: Webbenkäten 2013.

5 Slutsatser om ungas politiska deltagande

Det står klart att den unga generationen i Sverige i dag är politiskt intresserad och aktiv. Det finns ingen anledning att tro att intresset för politik eller beredskapen att engagera sig skulle minska över tid. Dagens ungdomsgeneration är minst lika engagerad som tidigare generationer. Det finns ett starkt stöd för den representativa demokratin och förtroendet för svenska politiker ökar bland unga sedan ett antal år tillbaka. Däremot framstår det som tydligt att det politiska engagemanget i allt mindre utsträckning kanaliseras *genom* de politiska partierna. Andelen medlemmar har minskat stadigt de senaste decennierna. Bland den yngsta delen av befolkningen är utvecklingen stabil: det går inte att se någon stor minskning. Kanske kommer andelen partiaktiva i befolkningen att stabiliseras på en lägre nivå?

Oavsett vilket står det klart att de politiska partierna har att anpassa sig till en verklighet där partierna i mindre utsträckning *genom sina medlemmar* utgör en kanal mellan medborgarna och den representativa demokratin. Detta blir också tydligt om hänsyn tas till de former som unga människor faktiskt väljer att uttrycka sitt politiska engagemang genom. Snarare än att delta i organiserade aktiviteter tycks de unga vara benägna att delta genom mer individualiserade former. Det är exempelvis vanligare att skriva på upprop och dela med sig av politiska nyheter och åsikter till sina bekanta än att gå på medlemsmöten. Detta gäller inte enbart för partier utan även andra typer av traditionella föreningar. När det blir enklare att engagera sig i en annan form, än genom att lösa medlemskap i en förening som arbetar med ens favoritsakfråga, kommer en del att välja att stå utanför, men fortfarande vara både intresserade och engagerade.

Detta skall inte ses som att nya former av engagemang helt kommer att tränga ut exempelvis partiengagemanget eller medlemskapet i intresseorganisationer. Organisationer och föreningar spelar en viktig roll och kommer förmodligen att kunna rekrytera nya medlemmar även framgent, även om den totala andelen av befolkningen som väljer att vara med i en organisation kommer att minska. Inte heller kan den representativa demokratin former ersättas av någon sorts nätverksbaserad demokrati. Det intressanta blir i stället var dessa former och medborgare kan mötas för ett meningsutbyte.

Det är slående hur viktiga sociala medier har blivit för den unga generationens politiska deltagande, och för kommunikation och informationsintag överhuvudtaget. Sociala medier underlättar organisering utan organisationer, och gör det möjligt att aktivera ett engagemang som kan ligga latent.¹³ Med de sociala medierna kommer också möjligheten att snabbt mobilisera stora mängder människor för allt från näthatskampanjer till insamlingar och massdemonstrationer. Utan sociala medier hade rörelser som *Occupy Wall Street* och *Indignados* haft svårare att föra samman så många människor.

Det verkar dock finnas en glidande skala mellan traditionella organisationer och "nya" former av nätverk.¹⁴ Dessutom finns det uppenbara svagheter för mer eller mindre spontant organiserade rörelser: de saknar förmåga att kunna förhandla med andra parter och eftersom "medlemmarna" inte har några starkare bindningar till nätverket kan de snabbt försvinna. Om engagemanget är långvarigt kan nätverket i stället tjäna som en utgångspunkt för att bygga en mer traditionell organisation eller rörelse. Det hände med exempelvis *Indignados* i Spanien, som gav upphov till det politiska partiet *Podemos*. Det kan också vara så att nätverksbaserade rörelser kommer att behöva att "stelna" som traditionella organisationer om de skall ha någon möjlighet att påverka samhället på längre sikt.

Det är alltså inte så att sociala medier per automatik leder till en ny maktstruktur i samhället. Snarare finns det mycket som tyder på att de som bäst kan utnyttja de sociala mediernas möjligheter till organisation och mobilisering påminner mycket om de grupper

¹³ jfr Amnå 2012.

¹⁴ se t ex Bennett & Segerberg 2013.

som traditionellt inom forskningen associerats med politiskt deltagande och aktivism: välutbildade personer med ett stort politiskt intresse och gott självförtroende. Om man har ambitionen att verka för en representativ demokrati med ett stort folkligt deltagande och engagemang skall man minst av allt luta sig tillbaka och tro att kommunikationsteknologiska lösningar löser de problemen med politisk ojämlikhet som man upplever i samhället. Man bör i stället göra två saker:

1. För att skapa ett samhälle där möjligheterna men också viljan att påverka det demokratiska systemet är jämnt spridda i befolkningen bör man satsa på politiska instrument som bidrar till social och ekonomisk jämlikhet i befolkningen. Särskilt viktigt är detta för barn och unga, eftersom det är i ung ålder som den politiska socialiseringen sker.¹⁵ Skolans uppdrag att fungera som en institution för utjämning av livschanser och för demokratisk fostran skall alltså tas på största allvar. Politiskt intresserade och kunniga medborgare med självförtroende och tillit till varandra och till samhället är också en stöttepelare för folkstyret.
2. De politiska partierna bör överväga att möta nedgången i medlemstalen i befolkningen på olika sätt. Det handlar om att utveckla former för att dels sänka trösklar för medborgare att bli medlemmar, dels möta det politiska engagemang utanför de politiska partierna som bevisligen finns och som växer sig starkare. Detta gäller även när företrädare för den representativa demokratin, i egenskap av partiaktiva eller förtroendevalda i offentliga organ, försöker nå ut till grupper och intressen som traditionellt företräts av organisationer. Föreningssverige och den korporativa staten, dvs där medborgarnas inflytande kanaliseras genom starka intresseorganisationer, har länge varit begrepp som kännetecknat Sverige, och det kommer förmodligen att vara sant även i framtiden. Det kommer dock att bli allt viktigare att hitta sätt att inkludera grupper och nätverk som inte har valt att organisera sig i traditionella former. Detta för att säkerställa en genuin, jämlik och representativ diskussion om hur vi bör bygga vårt samhälle.

¹⁵ Prior 2010.

6 Referenser

- Allport, G. W. (1985). The historical background of social psychology. I G. Lindzey & E. Aronson (red.). *The Handbook of social psychology*, (3e utgåvan, s. 1–46). New York: McGraw-Hill.
- Amnå, E., Ekström M., Kerr M., Stattin, H. (2009) Political socialization and human agency. The development of civic engagement from adolescence to adulthood. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 111, 27–40.
- Amnå, E. & Ekman, J. (2013) Unga politiskt intresserade engageras inte av partierna. *Dagens Nyheter* (DN Debatt), 24 April.
- Asch, S. E. (1955). Opinions and social pressure. *Scientific American*, 193, 31–35.
- Bakshy, E., Messing, S., & Adamic, L. (2015). Exposure to ideologically diverse news and opinion on Facebook. *Science*, 5, 1130–1132.
- Baumeister, R. F., & Leary, M. R. (1995). The need to belong: Desire for interpersonal attachments as a fundamental human motivation. *Psychological Bulletin*, 117, 497–529.
- Benkler, Y. (2006). *The wealth of networks*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Bennett, L. W., Segerberg, A. (2013). *The Logic of Connective Action. Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berinsky, A.J. & Lenz, G.S. (2011). Education and political participation: Exploring the causal link. *Political Behavior* 33, 357–373.
- van Bietzen, I. Mair, P. Poguntke, T. (2012). Going, going, . . . gone? The decline of party membership in contemporary Europe, *European Journal of Political Research*, 51, 24–56.

- Blais, A., Gidengil, E., and Nevitte, N. (2004). Where does turnout decline come from? *European Journal of Political Research*, 43, 221–236.
- Bond, R. M. Fariss, C. J. Jones, J. J. Kramer, A. D. I. Marlow, C. Settle, J. E., & Fowler, J. H. (2012). A 61-million-person experiment in social influence and political mobilization, *Nature*, 489, 295–298.
- Boulianne, S. (2015). Social media use and participation: a meta-analysis of current research. *Information, Communication & Society*, 18, 524–538.
- boyd, d. (2008). *Taken out of context: American teen sociality in networked publics*. Unpublished Doctoral Thesis, University of California-Berkeley, Berkeley, CA.
- Brady, H. E., Verba, S., & Schlozman, K. L. (1995). Beyond SES: A resource model of political participation. *American Political Science Review*, 89, 271–294.
- Brennan, G., & Buchanan, J. (1984). Voter Choice and the Evaluation of Political Alternatives. *American Behavioral Scientist*, 28, 185–201.
- Brennan, G., & Lomasky, L. (1985). The Impartial Spectator Goes to Washington: Toward a Smithian Theory of Electoral Behavior. *Economics and Philosophy*, 1, 189–211.
- Burden, B. (2009). The dynamic effects of education on voter turnout. *Electoral Studies* 28: 540–549.
- Bäck, E. A. (2011). *Social and Cognitive Biases in Large Group Decision Settings*. Doktorsavhandling. Stockholm: SU-AB
- Bäck, E. A., & Bäck, H. (2015) Why Engage in Collective Action? The Conditional Effect of Social Support on Protest Participation (*under review*).
- Bäck, E. A., Bäck, H. & Garcia Albacete, G. (2013). Protest Activity, Social Incentives, and Rejection Sensitivity: Results from a survey experiment about tuition fees. *Contention*, 1, 1–15.
- Bäck, E. A., Bäck, H., & Knapton, H. M (2015). Group Belongingness and Collective Action: Effects of Need to Belong and Rejection Sensitivity on Willingness to Participate in Protests Activities. *Scandinavian Journal of Psychology* (*forthcoming*).

- Bäck, H., Teorell, J. & Westholm, A. (2006). Medborgarna och deltagandeparadoxen. I P. Esaiasson & A. Westholm (red): *Deltagandets mekanismer*. Stockholm: Liber.
- Calvert, R. (2002). Identity, Expression, and Rational-Choice Theory. I I. Katznelson & H. V. Milner (red). *Political Science: State of the Discipline*. New York: W. W. Norton & Company.
- Campbell, D. E. (2009). Civic engagement and education: An empirical test of the sorting model. *American Journal of Political Science*, 53, 771–786.
- Caprara, G. V., Vecchione, M., Schwartz, S.H., Schoen, H., Bain, P.G., Silvester, J., Cieciuch, J., Pavlopoulos, V., Bianchi, G., Caprara, M.G., Kirmanoglu, H., Baslevent, C., Mamali, C., Manzi, J., Posnova, T., Taberbero, C., Torres, C., Verkasalo, M., Lönnqvist, J.E., & Vondráková, E. (2014). Relations of religiosity and basic values with ideology and voting choice: Empirical evidence from fifteen countries. (Manuscript)
- Cialdini, R. B., & Trost, M. R. (1998). Social influence: Social norms, conformity and compliance. In D. T. Gilbert, S. T. Fiske, et al. (Red.), *The handbook of social psychology*, Vol. 2 (4 utgåvan, s. 151–192). New York: McGraw-Hill.
- Dahl, S. (2011). *Efter folkrörelsepartiet. Om aktivism och politiska kursomläggningar i tre svenska partier*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Dalton, R. J. (2004). *Democratic challenges, democratic choices. The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press
- Dalton, R. J. (2008). Citizenship norms and the expansion of political participation. *Political Studies*, 56 (1), 76–98
- Eisenberger, N. I., Lieberman, M. D., & Williams, K. D. (2003). Does rejection hurt? An fMRI study of social exclusion. *Science*, 302, 290–92.
- Ekström, M. & Östman, J. (2015). Information, interaction and creative production: the effects of three forms of internet use on youth democratic engagement. *Communication Research* 42: 796–818.

- Ellison, N., Steinfeld, C., & Lampe, C. (2011). Connection strategies: Social capital implications of Facebook-enabled communication practices. *New Media & Society*, 13, 873–892.
- Erlingsson, G. Ó., & Persson, M. (2014). Ingen partikris trots allt? i A. Bergström & H. Oscarsson (red), *Mittfåra & marginal*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Erlingsson, G. & Öhrvall, R. (2010). *Politikens villkor. Om engagemang och avhopp i Kommunpolitiken*, Rapport 2010:4. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.
- Findahl, O. (2013). *Svenskarna och Internet 2012*. Rapport från World Internet Institute.
- Finkel, S. E., Muller, E. N., & Opp, K-D. (1989). Personal influence, collective rationality, and mass political action. *The American Political Science Review*, 83, 885–903.
- Franklin, M. N. (2004). *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garcia Albacete, G. M. (2011). *Continuity or generational change? A longitudinal study of young people's political participation in Western Europe*. Doktorsavhandling, Mannheims universitet.
- Gillis, J. R. (1974). *Youth and history. Tradition and change in European age relations, 1770-present*. San Diego: Academic Press.
- Gilljam, M. & Möller, T. (1996). Från medlemspartier till väljarpartier, i SOU 1996:162 *På medborgarnas villkor. En demokratisk infrastruktur*. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Gustafsson, N. (2012). The Subtle Nature of Facebook Politics: Swedish Social Network Site Users and Political Participation. *New Media & Society*, 14, 1111–1127.
- Gustafsson, N. (2013). *Leetocracy. Political participation, social network sites and inequality*. Lund: Lund Political Studies 169.
- Gustafsson, N. (2014). Are social network sites reducing inequality in political participation?, *Reports in Strategic Communication* 1(2): 1–37.
- Gustafsson, N. & Höglund, L. (2011). Sociala medier och politiskt engagemang. I H. Oscarsson, S. Holmberg & L. Weibull (Red.) *Lycksalighetens ö*. Göteborg: Göteborgs universitet, 511–524

- Göteborgs universitet, SOM-institutet. SUPER-RIKS-SOM 1986-2013 [datafil]. Göteborgs universitet, SOM-institutet [producent], 2015. Göteborg, Sverige: Svensk Nationell Datatjänst (SND) [distributör], 2015.
<http://dx.doi.org/10.5878/002635>
- Göteborgs universitet, SOM-institutet. RIKS-SOM 2010 [datafil]. Göteborgs universitet, SOM-institutet [producent], 2011. Göteborg, Sverige: Svensk Nationell Datatjänst (SND) [distributör], 2011. doi:10.5878/002316
- Hindman, M. (2008). *The Myth of Digital Democracy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press
- Hooghe, M. Stolle, D. Stouthuysen, P. (2004). Head Start in Politics. The Recruitment Function of Youth Organizations of Political Parties in Belgium (Flanders), *Party Politics*, 10, 193–212.
- Jagers, S. C. & Martinsson, J. (2007). Miljöopinionen i hetluften, s 275–287 i Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red). *Det nya Sverige*. SOM-rapport nr 41. Göteborg: SOM-institutet.
- Jensen, M. J. & Anduiza, E. (2012). Online Political Participation in the United States and Spain. I E. Anduiza, M. J. Jensen, och L. Jorba (Red.) *Digital Media and Political Engagement Worldwide. A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press, 80–101.
- Joyce, M. (2010). Introduction: How to think about digital activism. In Joyce M (ed.) *Digital Activism Decoded: The New Mechanisms of Change*. New York: International Debate Education Association Press, 1–14.
- Kam, C. D. & Palmer, C. L. (2008). Reconsidering the effects of education on political participation. *Journal of Politics*, 70, 612–31.
- Klandermans, B., & van Stekelenburg, J. (2013) Social Movements and the Dynamics of Collective Action. In L. Huddy, D. O. Sears, J. S. Levy (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Psychology*. Oxford: Oxford University Press.
- Koudenburg, N., Postmes, T., & Gordijn, E. H. (2013). Resounding Silences Subtle Norm Regulation in Everyday Interactions. *Social Psychology Quarterly*, 76, 224–241.

- Leighley, J. (1995). Attitudes, Opportunities, and incentives: A Field Essay on Political Participation. *Political Research Quarterly*, 48, 181–209.
- Lindberg, S. I., & Persson, M. (2013). *Ungas förhållande till demokratin*. Sveriges Kommuner och Landsting.
- Madrigal, A. (2012). Dark Social: We Have the Whole History of the Web Wrong. *The Atlantic*, 12 oktober 2012. www.theatlantic.com/technology/archive/2012/10/dark-social-we-have-the-whole-history-of-the-web-wrong/263523/. (Hämtad 2015-06-25)
- Nikolaeva, A. (2015). Den osynliga källan. *Gästbloggen, KIA-index*. 2 april 2015. www.kiaindex.se/2015/04/02/gastbloggen-den-osynliga-kallan/ (Hämtad 2015-06-25).
- Norris, P. (2003). Young people & political activism: From the politics of loyalties to the politics of choice. Strasbourg. *Council of Europe Symposium: Young people and democratic institutions: from disillusionment to participation*.
- Norris, P. (2002). *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oscarsson, H. and Persson, M. (2010). Unga väljare i Sverige 1956–2006. In D. Wohlgemuth (ed.) *FOKUS10: En analys av ungas inflytande*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Oser, J., Hooghe, M., & Marien, S. (2013). Is Online Participation Distinct from Offline Participation? A Latent Class Analysis of Participation Types and Their Stratification, *Political Research Quarterly*, 66, 91–101
- Park, N., Kee, K., & Valenzuela, S. (2009). Being immersed in social networking environment: Facebook groups, uses and gratifications, and social outcomes. *Cyberpsychology & Behavior*, 12, 729–733.
- Persson, M. (2013). *Does education cause participation in politics?* Doktorsavhandling. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Phelps, E. (2005). Young Voters at the 2005 British General Election. *The Political Quarterly* 76(4): 477–482.

- Platon (1993 [ca 374 f. Kr.]) *Staten*. Nora: Nya Doxa.
- Prior, M. (2010). Either you got it or you don't? The stability of political interest over the life cycle. *The Journal of Politics*, 72(3), 747-766.
- Prior, M. (2007). *Post-broadcast Democracy. How Media Choice Increases Inequality in Political Involvement and Polarizes Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Riker, W. & Ordeshook, P. (1968). A Theory of the Calculus of Voting. *American Political Science Review*, 62, 25-42.
- Rosenstone, S., & Hansen, J. M. (1993). *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: Macmillan
- Sandberg, L. & Bjereld, U. (2015). Politiskt deltagande och engagemang i en digital kontext. I A. Bergström, B. Johansson, H. Oscarsson och M. Oskarsson (Red.). Fragment. Göteborg SOM-institutet, SOM-rapport nr. 63
- SCB, (2015). *Vilka valde att välja? Deltagandet i valen 2014*. Demokratistatistik nr 19. Stockholm: SCB.
- Schuessler, A. A. (2000). Expressive voting. *Rationality and Society*, 12, 87-119.
- Schweitzer, M. (1994). Disentangling status quo and omission effects: An experimental analysis. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 58, 457-476.
- Skitka, L. J., Mullen, E., Griffin, T., Hutchinson, S., & Chamberlin, B. (2002). Dispositions, scripts, or motivated correction? Understanding ideological differences in explanations for social problems. *Journal of Personality and Social Psychology*, 83, 470-487.
- Sloam, J. (2013). Voice and Equality: Young People's Politics in the European Union, *West European Politics*, 36, 836-858.
- Smith E. R., Murphy, J., & Coats, S. (1999). Attachment to groups: theory and measurement. *Journal of Personality and Social Psychology*, 77, 94-110.
- SOU 2000:1, *En uthållig demokrati*. Stockholm: Fritzes.

- Stolle, D., and Hooghe, M. (2005). Review article: Inaccurate, exceptional, one-sided or irrelevant? The debate about the alleged decline of social capital and civic engagement in western societies. *British Journal of Political Science*, 35, 149–167.
- Tajfel, H. (1978). *Differentiation between social groups: Studies in the social psychology of intergroup relations*. London: Academic Press.
- Tajfel, H., & Turner, J. C. (1979). An integrative theory of intergroup conflict. In W. G. Austin & S. Worchel (Eds.), *The social psychology of intergroup relations* (pp. 33–47). Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Teorell, J. & Westholm, A. (1999). Att bestämma sig för att vara med och bestämma: Om varför vi röstar – allt mindre. I E. Amnå (red). *Valdeltagande i förändring. Demokratiutredningens forskarvolym XII*. SOU 1999:132.
- Tajfel, H., & Turner, J. C. (1986). The social identity theory of intergroup behavior. In S. Worchel & W. G. Austin (Eds.), *Psychology of Intergroup Relations* (pp.7–24). Chicago: Nelson-Hall.
- Ungdomsstyrelsen (2013). *Ung idag 2013*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Van den Bos, Kees (1999). "What are we talking about when we talk about No-Voice procedures? On the psychology of the fair outcome effect. *Journal of Experimental Social Psychology*, 35, 560–577.
- Wennerhag, M. (2012). Demonstrerandets normalisering? in L. Weibull H. Oscarsson & A. Bergström (eds.) *I framtidens skugga*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Wennerhag, M. (2013), Partipolitiskt engagemang, demonstrationsdeltagande och internetaktivism i Skåne. I J. Ohlsson och A. Bergström (red.), *Vanor och attityder i förändring. Sambälle, opinion och medier i Skåne*. Göteborg: SOM-institutet.
- Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Whiteley, P. F. (1995). Rational Choice and Political Participation. Evaluating the Debate. *Political Research Quarterly*, 48, 211–233.

- Williams, K. D. (2007). Ostracism. *Annual Review of Psychology*, 58, 425–452.
- van Zomeren, M., Spears, R., & Leach, C. W. (2008). Exploring psychological mechanism of collective action: Does relevance of group identity influence how people cope with collective disadvantage? *British Journal of Social Psychology*, 47, 353–372.
- Zukin, C., Keeter, S., Andolina, M., Jenkins, K., & Delli Carpini, M. X. (2006). *A New Engagement? Political Participation, Civic Life and the Changing American Citizen*. Oxford: Oxford University Press.
- Östman, J. (2012). Information, expression, participation: how involvement in usergenerated content relates to democratic engagement among young people. *New Media & Society*, 14: 1004–1021.

Författarpresentation

Ali Abdelzadeh är doktor i statskunskap vid Örebro universitet. Hans forskningsfokus är på de unga medborgarna och formerna för deras organisering i politik och samhällsfrågor med särskild betoning på hur samhällsengagemang och politiskt deltagande utvecklas över tid. Abdelzadeh är även involverad i ett europeiskt projekt om unga medborgares relation till- och roll i EU.

Emma Bäck är doktor i psykologi vid Göteborgs universitet. Hon är associate editor för tidsskriften Political Psychology. Hennes forskning riktar in sig på socialpsykologi, både politisk psykologi och genuspsykologi.

Hanna Bäck är professor i statsvetenskap vid Lunds universitet och hennes forskningsområden är politiska partier, politiska institutioner och jämförande politik, politiskt deltagande och röstande. Hon leder för närvarande ett projekt om psykologiska förklaringar till protestbeteende. Bäck är också ledamot i 2014 års Demokratiutrednings expertgrupp.

Johan von Essen är docent i systematisk teologi vid Ersta Sköndal Högskola. Hans forskning fokuserar på människors uppfattning av samhället genom ideellt arbete. von Essen har tidigare arbetat som präst och forskat om frågor kring svensk folkbildning och civilsamhället.

Olle Folke är forskare vid Statsvetenskapliga Institutionen på Uppsala Universitet och Institutet för Näringslivsforskning. Han har även forskat vid Columbia University. Hans forskningsområde

är tillämpad politisk ekonomi med ett huvudsakligt fokus på politisk representation.

Christina Garsten är professor i socialantropologi vid Stockholms universitet och ordförande för Score (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor). Hennes forskning är centrerad runt organisationsantropologi, nu med fokus på tankesmedjor och policyprofessionella i politiskt beslutsfattande och formande av samhället.

Mikael Gilljam är professor vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet. Hans huvudsakliga intresseområden är opinion och demokrati, lokal politik och valforskning. Gilljam ingår bl.a. i forskarteamen bakom Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen och Riksdagsundersökningen.

Nils Gustafsson är doktor i statsvetenskap och universitetslektor i strategisk kommunikation vid Lunds universitet. Hans forskning handlar om politiskt deltagande och politisk kommunikation i sociala medier. För närvarande arbetar han tillsammans med bl.a. Hanna Bäck och Emma Bäck med ett treårigt forskningsprojekt om ungas politiska deltagande.

Magnus Hagevi är docent i statsvetenskap och leder Surveyinstitutet vid Linnéuniversitetet. Hans forskning är inriktad på politiska partier och politiskt beteende på mass- och elitnivå.

David Karlsson är docent i offentlig förvaltning vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Hans forskning är främst inriktad på politiker och den representativa demokratins institutioner, särskilt på lokal nivå. Karlsson har varit ansvarig för en rad stora politikerundersökningar, så som Riksdagsundersökningen och de svenska delarna av den internationella undersökningen Europas fullmäktigeledamöter.

Martin Karlsson är doktor i statsvetenskap vid Örebro universitet. Hans forskningsintresse är politisk representation, kommunikation mellan medborgare och förtroendevalda, samt informationskommunikationsteknologins betydelse för demokratin.

Ann-Kristin Kölln är doktor i statsvetenskap vid Göteborgs universitet via COFAS Marie Curie Fellow programmet. Hennes forskning är främst inriktad på politiska partier och allmänhetens syn på politiska processer. Hon är en av utredarna i Sveriges första partimedlemsenkät och med som Fellow vid d-part, en think tank för politiskt deltagande.

Carina Listerborn är professor i stadsbyggnad vid Malmö högskola. Hennes forskning är inriktad på urbana förändringsprocesser med fokus på sociala frågor ur ett intersektionellt perspektiv, och berör bland annat bostadspolitik, konflikter och exkluderingsfrågor. Hon är med i den nationella forskningsplattformen CRUSH – Critical Urban Sustainability Hub.

Karl Loxbo är docent i statsvetenskap vid Linnéuniversitetet. Hans forskning är inriktad på politiska partier och politiskt beteende på mass- och elitnivå.

Erik Lundberg är doktor i statskunskap och disputerade 2014 vid Örebro universitet. Hans forskningsintresse rör frågor och problem i gränslandet mellan det civila och offentliga samhället, social tillit och offentlig förvaltning. Han arbetar för närvarande på Forum för levande historia med att ta fram en forskarantologi om ungdomar och tolerans. Lundberg är också affilierad forskare vid Ersta Sköndal högskola.

Annika Nilsson har en magister i Hållbar stadsutveckling från Malmö högskola och är idag projektledare på Forsknings- och utvecklingsenheten för social hållbarhet i Helsingborgs stad. Tidigare har Nilsson arbetat som forskningsassistent på Malmö högskola i forskningsprojekt om social utsatthet och sociala risker i bostadsområden med fokus på civilsamhället som skyddsfaktor.

Johanna Rickne är doktor i nationalekonomi vid Institutet för näringslivsforskning. Hennes huvudsakliga forskningsintressen är arbetsmarknadsekonomi, familjeekonomi och politisk ekonomi.

Jesper Strömbäck är professor i journalistik och politisk kommunikation vid Mittuniversitetet. Hans forskning handlar bland annat om hur de förändrade medielandskapen påverkar människors kunskaper om politik och samhälle, människors politiska deltagande och den sociala sammanhållningen. Han är också expert i Demokratiutredningen och var 2011–2013 huvudsekreterare och kanslichef för Framtidskommissionen.

Nazem Tahvilzadeh är doktor i offentlig förvaltning och forskare vid Mångkulturellt centrum i Botkyrka. Han är också verksam i Institutet för samhälls- och välfärdsforskning, Linköpings universitet och Mistra Urban Futures i Göteborg. Han forskar om demokrati, offentliga organisationer och politisk deltagande med fokus på urbana studier.

Susanne Wallman Lundåsen är docent i statsvetenskap vid Ersta Sköndal Högskola och Mittuniversitetet. Hon forskar om civilsamhället och den lokala demokratin samt om social tillit. Hon var medförfattare till boken *Den svala svenska tilliten* som kom 2013.

Jessika Wide är fil.dr. och universitetslektor i statsvetenskap vid Umeå universitet. Hennes forskningsfokus är politiska partier och lokal demokrati med fokus på partiernas kandidatnominering och sociala representation.

Joachim Åström är professor i statsvetenskap vid Örebro universitet och forskningsledare vid Center for Democratic Government in Change. Hans forskningsfokus är informations-teknikens betydelse för politik och demokrati, till exempel när det gäller medborgerligt deltagande, politisk representation, offentlig förvaltning, styrning och policyskapande.

Datum	Plats	Samarbetspartner	Seminarium	Medverkande
13 april	Stockholm	SNS	Det nya medielandskapet	Jesper Strömbäck, Mittuniversitetet Joachim Berner, Mitt-i-koncernen Charlotta Friborg, Upsala nya tidning Eva Hamilton, fd vd för Sveriges television
29 april	Umeå	Sveriges kvinnolobby Kvinnohistoriskt museum	Vem tillsätter morgondagens makthavare – partierna eller patriarkatet?	Jessika Wide, Umeå universitet Gulan Avci, Liberala kvinnor Carina Ohlsson, S-kvinnor Emma Vigren, Umeå kommuns jämställdhetsutskott
26 maj	Stockholm	Demokratienheten, Kulturdepartementet	Vem blir vad? Om personvalet och social representativitet	Johanna Rickne, Institutet för näringslivsforskning (IFN) Olle Folke, Uppsala universitet samt IFN Henrik Oscarsson Ekengren, Göteborgs universitet Birgitta Ohlsson, Folkpartiet Kent Hårstedt, Socialdemokraterna Rossana Dinamarca, Vänsterpartiet Sara Skyttedal, Kristdemokraternas ungdomsförbund
3 juni	Kristianstad	Region Skåne Utredningen för delaktighet i EU Utredningen för ett stärkt civilsamhälle	Hur mår den lokala demokratin?	David Karlsson, Förvaltningshögskolan Mikael Gilljam, Göteborgs universitet Nazem Tahvilzadeh, Mångkulturellt centrum och Kungliga tekniska högskolan (KTH) Susanne Wallman Lundåsen Ersta Sköndals högskola Johan von Essen, Ersta Sköndal högskola

29 juni	Visby	ICLD	Riskerar unga att hamna vid sidan av makten?	Annika Nilsson, Malmö högskola Carina Listerborn, Malmö högskola Julia Branting, fd politisk chefsstrateg Malmö stad Bruno Kaufmann, föreståndare Global Forum on Modern Direct Democracy Karim Jebari, KTH Selma Gusic, Ungdom mot rasism (UMR) Jenny Maria Nilsson, journalist Anette Pettersson, DemokratiAkademien Sofia Zackrisson, DemokratiAkademien Ali Abdelzadeh, Örebro universitet Erik Andersson, Högskolan i Skövde Christina Nettelbladh Malm, Skövde kommun Gabriel Johansson, Skövde ungdomsforum samt Sveriges ungdomsråd (Svung) Patrik Nilsson, Robertsfors kommun Zorica Grubor, Robertsfors kommun Rebecka Prentell, Sveriges ungdomsorganisationer (LSU) Ann Simmeborn Fleischer, Göteborg universitet Bengt-Erik Johansson, Dyslexiförbundet Lars-Göran Wadén, DHR Christina Garsten, Stockholms universitet Ulrica Schenström, Hallvarsson & Halvarsson Karin Svanborg-Sjövall, Timbro Daniel Suhonen, Katalys
30 juni	Visby	HSO	Alla kan inte delta i det politiska livet. Hur överbygger vi hindren?	
1 juli	Visby		Folkstyre utan förtroendevalda — om de policyprofessionellas roll i den svenska demokratin	

9 september	Falun	Falu kommun Högskolan i Dalarna	Demokratidagen: Nya sätt att påverka – i Falun, Sverige och EU	Martin Karlsson, Örebro universitet Joachim Åström, Örebro universitet Niklas Wilhelmsson, Justitieministeriet i Finland, Finlands justitieministerie Erik Lundberg, Ersta Sköndal högskola samt Forum för levande historia Christina Garsten, Stockholms universitet Elisabeth Thand Ringqvist, Svenska riskkapitalföreningen Jan Larsson, Brunswick
14 september	Stockholm	SNS	Vem påverkar politiken?	Magnus Hagevi, Linnéuniversitetet Karl Loxbo, Linnéuniversitetet Ann-Kristin Kölln, Göteborgs universitet Maria Arnholm, Folkpartiet Lars Stjernkvist, Socialdemokraterna Maria Wetterstrand, Miljöpartiet
16 september	Göteborg	Göteborgs universitet	Partiernas roll i demokratin	Emma Bäck, Göteborgs universitet Hanna Bäck, Lunds universitet Niils Gustafsson, Lunds universitet Elias Sandling, Sensus Anna Anteryd, Studieförbundet Vuxenskolan Tanvir Mansur, ABF Anders Karlsson, Bilda Sofia Zackrisson, DemokratiAkademien David Samuelsson, Folkbildningsförbundet Anette Sjödin, Sensus
12 oktober	Stockholm	Folkbildningsförbundet	Alltid online? Sociala mediers roll för ungas politiska deltagande	

Statens offentliga utredningar 2015

Kronologisk förteckning

1. Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands. En utökad beslutsbefogenhet för regeringen. Fö.
2. Värdepappersmarknaden MiFID II och MiFIR. + Bilagor. Fi.
3. Med fokus på kärnuppgifterna. En angelägen anpassning av Polismyndighetens uppgifter på djurområdet. Ju.
4. Ett svenskt tonnageskattesystem. Fi.
5. En ny svensk tullagstiftning. Fi.
6. Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksprodukt-direktivet. S.
7. Krav på privata aktörer i välfärden. Fi.
8. En översyn av årsredovisningslagarna. Ju.
9. En modern reglering av järnvägstransporter. Ju.
10. Gränser i havet. UD.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. M.
12. Överprövning av upphandlingsmål m.m. Fi.
13. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del I. A.
14. Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården. S.
15. Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. N L.
16. Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. N.
17. För kvalitet – Med gemensamt ansvar. S.
18. Lösöreköp och registerpant. Ju.
19. En ny ordning för redovisningstillsyn. Fi.
20. Trygg och effektiv utskrivning från slutna vård. S.
21. Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. S.
22. Rektorn och styrkedjan. U.
23. Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten. Ju Fö.
24. En kommunallag för framtiden. Del A + B . Fi.
25. En ny säkerhetsskyddslag. Ju.
26. Begravningsclearing. Ku.
27. Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort? Fi.
28. Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. N.
29. En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. U.
30. Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsumentvaror som innehåller kemikalier. Fi.
31. Datalagring och integritet. Ju.
32. Nästa fas i e-hälsoarbetet. S.
33. Uppgiftslämnarservice för företagen. N.
34. Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen. Fi.
35. Service i glesbygd. N.
36. Systematiska jämförelser. För lärande i staten. S.
37. Översyn av lagen om skiljeförfarande. Ju.
38. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet – Del II. A.
39. Myndighetsdatalag. Ju.
40. Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden. Ju.
41. Ny patentlag. Ju.
42. Koll på anläggningen. N.
43. Väger till ett effektivare miljöarbete. M.
44. Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. S
45. SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. U.
46. Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. S.

47. Kollektiv rättighetsförvaltning på upphovsrättsområdet. Ju.
48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Fi.
49. Nya regler för revisorer och revision. Ju.
50. Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv. A.
51. Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. N.
52. Rapport från Bergwallkommissionen. Ju.
53. The Welfare State and Economic Performance. Fi.
54. Europeisk kvarstad på bankmedel. Ju.
55. Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. U.
56. Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. Fi.
57. Tillsyn över polisen och Kriminalvården. Ju.
58. EU och kommunernas bostadspolitik. N.
59. En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. N.
60. Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. N.
61. Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. Ju.
62. UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning. Fi.
63. Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. Ju.
64. En fondstruktur för innovation och tillväxt. N.
65. Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. N.
66. En förvaltning som håller ihop. N.
67. För att brott inte ska löna sig. Ju.
68. Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna. Fi.
69. Ökad trygghet för hotade och förföljda personer. Fi.
70. Högre utbildning under tjugo år. U.
71. Barns och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. S.
72. Skärpt exportkontroll av krigsmateriel – DEL 1 + 2, bilagor. UD.
73. Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. Ju.
74. Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. Ju.
75. En rymdstrategi för nytta och tillväxt. U.
76. Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. S.
77. Fakturabedrägerier. Ju.
78. Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. S.
79. Tillsyn och kontroll på hälso- och miljöområdet inom försvaret. Fö.
80. Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. S.
81. Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. U.
82. Ökad insyn i fristående skolor. U.
83. Översyn av lex Laval. A.
84. Organdonation. En livsviktig verksamhet. S.
85. Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. S.
86. Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken. + Forskarrapporter till Jämställdshetsutredningen. U.
87. Energiskatt på el. En översyn av det nuvarande systemet. Fi.
88. Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. Ku.
89. Ny museipolitik. Ku.
90. Utbildning för framtidens arbetsmarknad. Fi.
91. Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. N.
92. Utvecklad ledning av universitet och högskolor. U.
93. Översyn av ersättning till kommuner och landsting för s.k. dold mervärdes-skatt. Fi.
94. Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar. Ku.

95. Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser. Fi.
96. Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande. Ku.

Statens offentliga utredningar 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del I. [13]
- Tillämpningsdirektivet till
utstationeringsdirektivet – Del II. [38]
- Hela lönen, hela tiden. Utmaningar för ett
jämfäst arbetsliv. [50]
- Översyn av lex Laval. [83]

Finansdepartementet

- Värdepappersmarknaden
MiFID II och MiFIR. + Bilagor [2]
- Ett svenskt tonnageskattesystem. [4]
- En ny svensk tullagstiftning. [5]
- Krav på privata aktörer i välfärden. [7]
- Överprövning av upphandlingsmål m.m.
[12]
- En ny ordning för redovisningstillsyn. [19]
- En kommunallag för framtiden.
Del A + B. [24]
- Skatt på dubbdäcksanvändning i tätort?
[27]
- Kemikalieskatt. Skatt på vissa konsu-
mentvaror som innehåller kemikalier.
[30]
- Ett effektivare främjandeförbud i
lotterilagen. [34]
- Bostadsmarknaden och den ekonomiska
utvecklingen. [48]
- The Welfare State and Economic
Performance. [53]
- Får vi det bättre?
Om mått på livskvalitet. [56]
- UCITS V. En uppdaterad fondlagstiftning.
[62]
- Tjänstepension – tryggandelagen och
skattereglerna. [68]
- Ökad trygghet för hotade och förföljda
personer. [69]
- Energiskatt på el. En översyn av det
nuvarande systemet. [87]

Utbildning för framtidens arbetsmarknad.
[90]

Översyn av ersättning till kommuner och
landsting för s.k. dold mervärdesskatt.
[93]

Migration, en åldrande befolkning och
offentliga finanser. [95]

Försvarsdepartementet

- Deltagande med väpnad styrka
i utbildning utomlands. En ökad
beslutsbefogenhet för regeringen. [1]
- Tillsyn och kontroll på hälso- och miljö-
området inom försvaret. [79]

Justitiedepartementet

- Med fokus på kärnuppgifterna. En ange-
lägen anpassning av Polismyndig-
hetens uppgifter på djurområdet. [3]
- En översyn av årsredovisningslagarna. [8]
- En modern reglering
av järnvägstransporter. [9]
- Lösereköp och registerpant. [18]
- Informations- och cybersäkerhet
i Sverige. Strategi och åtgärder för säker
information i staten. [23]
- En ny säkerhetsskyddslag. [25]
- Datalagring och integritet. [31]
- Översyn av lagen om skiljeförfarande. [37]
- Myndighetsdatalag. [39]
- Stärkt konsumentskydd på
bolånemarknaden. [40]
- Ny patentlag. [41]
- Kollektiv rättighetsförvaltning på
upphovsrättsområdet. [47]
- Nya regler för revisorer och revision. [49]
- Rapport från Bergwallkommissionen. [52]
- Europeisk kvarstad på bankmedel. [54]
- Tillsyn över polisen och Kriminalvården.
[57]

Ett stärkt konsumentskydd vid telefonförsäljning. [61]
Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor. [63]
För att brott inte ska löna sig. [67]
Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet. [73]
Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haagkonvention. [74]
Fakturabedrägerier. [77]

Kulturdepartementet

Begravningsclearing. [26]
Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design. [88]
Ny museipolitik. [89]
Medieborgarna & medierna. En digital värld av rättigheter, skyldigheter – möjligheter och ansvar. [94]
Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande. [96]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2015. Kontroll, dokumentation och finansiering för ökad säkerhet. [11]
Vägar till ett effektivare miljöarbete. [43]

Näringsdepartementet

Attraktiv, innovativ och hållbar – strategi för en konkurrenskraftig jordbruks- och trädgårdsnäring. [15]
Ökat värdeskapande ur immateriella tillgångar. [16]
Gör Sverige i framtiden – digital kompetens. [28]
Uppgiftslämnarservice för företagen. [33]
Service i glesbygd. [35]
Koll på anläggningen. [42]
Klimatförändringar och dricksvattenförsörjning. [51]
EU och kommunernas bostadspolitik. [58]
En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning. [59]

Delrapport från Sverigeförhandlingen. Ett författningsförslag om värdeåterföring. [60]

En fondstruktur för innovation och tillväxt. [64]
Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter. [65]
En förvaltning som håller ihop. [66]
Bostäder att bo kvar i. Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer. [85]
Digitaliseringens transformerande kraft – vägval för framtiden. [91]

Socialdepartementet

Mer gemensamma tobaksregler. Ett genomförande av tobaksproduktidirektivet. [6]
Sedd, hörd och respekterad. Ett ändamålsenligt klagomålsystem i hälso- och sjukvården. [14]
För kvalitet – Med gemensamt ansvar. [17]
Trygg och effektiv utskrivning från slutenvård. [20]
Mer trygghet och bättre försäkring. Del 1 + 2. [21]
Nästa fas i e-hälsoarbetet. [32]
Systematiska jämförelser. För lärande i staten. [36]
Arbetslöhet och ekonomiskt bistånd. [44]
Skapa tilltro. Generell tillsyn, enskildas klagomål och det allmänna ombudet inom socialförsäkringen. [46]
Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck. [55]
Barn och ungas rätt vid tvångsvård. Förslag till ny LVU. [71]
Ett tandvårdsstöd för alla. Fler och starkare patienter. [76]
Upphandling och villkor enligt kollektivavtal. [78]
Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning. [80]
Organdonation. En livsviktig verksamhet. [84]

Utbildningsdepartementet

Rektorn och styrkedjan. [22]

En yrkesinriktning inom teknikprogrammet. [29]

SÖK – statsbidrag för ökad kvalitet. [45]

Högre utbildning under tjugo år. [70]

En rymdstrategi för nytta och tillväxt. [75]

Mer tid för kunskap – förskoleklass, förlängd skolplikt och lovskola. [81]

Ökad insyn i fristående skolor. [82]

Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken.
+ Forskarrapporter till Jämställdhetsutredningen. [86]

Utvecklad ledning av universitet och högskolor. [92]

Utrikesdepartementet

Gränser i havet. [10]

Skärpt exportkontroll av krigsmateriel
– DEL 1 + 2, bilagor. [72]