

Förstärker stadsdelsstyrelser närdemokratin?

– en komparativ analys mellan Helsingfors och Oslo

Martta Sofia Lindström

Helsingfors universitet

Statsvetenskapliga fakulteten

Allmän statslära

Pro gradu-avhandling

februari 2013

Tiedekunta/Osasto - Fakultet/Sektion - Faculty		Laitos - Institution - Department	
Statsvetenskapliga fakulteten		Institutionen för politik och ekonomi	
Tekijä - Författare - Author			
Martta Lindström			
Työn nimi - Arbetets titel - Title			
Förstärker stadsdelstyrelser närdemokratien? - en komparativ analys mellan Helsingfors och Oslo			
Oppiaine - Läroämne - Subject			
Allmän statslära			
Työn laji - Arbetets art - Level	Aika - Datum - Month and year	Sivumäärä - Sidoantal - Number of pages	
pro gradu	februari 2013	95	
Tiivistelmä - Referat - Abstract			
<p>Avhandlingens utgångspunkt är den aktuella närdemokratiska diskussionen om demokratiunderskott och den kommande finska kommunreformen. Med närdemokrati avses aktivt deltagande och uppmuntrande till detta. Helsingfors och Oslo valdes som referenspunkter på grund av deras likheter med ett avgörande undantag: Oslos stadsdelstyrelser. Syftet är att utreda huruvida Oslos närdemokratiska satsningar förstärker närdemokratien genom deltagande och mobiliserande: och i och med att det inte finns stadsdelstyrelser i Helsingfors utgör detta den avgörande skillnaden städerna emellan.</p> <p>För att utreda och förklara avhandlingens antagande om att Oslos satsningar bidrar till starkare närdemokrati ska regleringen, den kommunala strukturen och de närdemokratiska mekanismerna i Oslo och Helsingfors jämföras. Det metodologiska tillvägagångssättet är MSSD (Most similar systems design) i vilket det antas att Oslos och Helsingfors närdemokratiska mekanismer är beroende av städernas kommunala system, dess reglering och den närdemokratiska organisationsstrukturen. En demokratiteoretisk tredelning av de närdemokratiska mekanismerna har kategoriserats så att de närdemokratiska mekanismerna delas i valdemokratiska, deltagardemokratiska respektive samtalsdemokratiska mekanismer. Avhandlingens material består av Norges och Finlands kommunallagar, Oslos och Helsingfors organisationskartor och annat relevant material om städernas demokratiska och närdemokratiska organisering.</p> <p>Avhandlingens mest relevanta resultat är att de valdemokratiska och deltagardemokratiska mekanismerna förklarar avhandlingens antagande, men bara delvis. I och med att Oslos stadsdelstyrelser väljs med direkta val erbjuder de ett valdemokratiskt tillägg i Oslos närdemokratiska organisering. Och i och med att stadsdelstyrelserna består av stadsdelens egna invånare som fattar beslut i ärenden som berör stadsdelens service och invånare och har dessutom budgeträtt och -makt kan stadsdelstyrelserna ses som ett deltagardemokratiskt inslag också. Men stadens invånare är inte mer mobiliserade inom de ramar som staden har att erbjuda: besluten fattas av representanter och stadsdelens invånare utnyttjar sin rätt att lämna in invånarinitiativ väldigt sporadiskt. Ett framtida forskningsobjekt kunde vara att utveckla sådana närdemokratiska inslag som mobiliserar gemene man.</p>			

Avainsanat - Nyckelord - Keywords

närdemokrati, stadsdelsstyrelser, mobilisering, valdemokrati

Säilytyspaikka - Förvaringställe - Where deposited

Helda

Muita tietoja - Övriga uppgifter - Additional information

Innehållsförteckning

1.	Inledning.....	6
1.1.	Bakgrund: de nordiska städerna enligt en tidigare analys och Finlands kommunreform.....	7
1.2.	Norge och Finland - Oslo och Helsingfors i jämförelse	8
1.3.	Avhandlingens frågeställningar.....	10
1.4.	Avhandlingens disposition.....	11
2.	Syfte, problemformulering och begrepp	13
2.1.	Syfte och problemformulering	13
2.2.	Begreppsram.....	14
2.2.1.	Närdemokrati	14
2.2.2.	Mobilisering och demokratins mobiliserande funktion.....	16
2.2.3.	Medborgarskap.....	16
2.2.4.	Politiskt deltagande	18
3.	Teoretiska utgångspunkter.....	20
3.1.	Demokrati.....	20
3.2.	Demokratins tre idealtyper	21
3.3.	Valdemokrati.....	22
3.3.1.	Folkviljans förverkligande	23
3.3.2.	Mandatmodellen	24
3.3.3.	Ansvarsmodellen och fungerande valdemokrati	25
3.4.	Deltagardemokrati	27
3.4.1.	Reaktion mot det representativa demokrati-idealet.....	28
3.4.2.	Förstärkning och försvagning av valdemokratin – det deltagardemokratiska alternativet.....	28
3.5.	Deliberativ samtalsdemokrati.....	31
3.5.1.	Det goda samtalet	32
4.	Från teori till empiri: operationalisering av undersökningens variabler	35
4.1.	De närdemokratiska mekanismerna	36
4.1.1.	Valdemokratiska mekanismer	36
4.1.2.	Deltagardemokratiska mekanismer	36
4.1.3.	Deliberativa mekanismer	37
4.2.	Variablerna	37
4.3.	Material	38
4.4.	Summering av undersökningens variabler – vilka faktorer kommer att jämföras	39

Tabell 1: avhandlingens variabler.....	40
5. Analys och jämförelse	41
5.1. Norges och Finlands kommunallagar i jämförelse	41
5.1.1. Allmänna stadganden.....	42
5.1.2. Organisation och organ.....	44
5.1.3. Kommunal och länskommunal parlamentarism i den norska kommunallagen.	47
5.1.4. Kommuninvånarnas rätt och möjligheter till inflytande	48
5.1.5. Tabell 2: sammanfattning.....	50
5.2. Oslos och Helsingfors beslutsfattande och organisationskartor i jämförelse.....	51
5.2.1. Lagens ramar	52
5.2.2. Organisation.....	52
5.2.3. Beslutsfattande	55
5.2.4. Tabell 3: sammanfattning.....	58
5.3. Begränsad tidsperiod: hur fattas besluten?.....	59
5.3.1. Helsingfors stadsfullmäktige och Oslo stadsstyrelse	59
5.3.1.1. Tabell 4: Helsingfors stadsfullmäktige	60
5.3.1.2. Tabell 5: Oslo stadsstyrelse.....	64
5.3.1.3. Tabell 6: sammanfattning och diskussion.....	68
5.3.2. Oslos stadsdelsstyrelser.....	69
Tabell 7: Alna och Sagene	71
5.4. Vilka faktorer är mobiliserande?.....	72
5.4.1. Valdemokratiska mekanismer	73
5.4.2. Deltagardemokratiska mekanismer	74
5.4.3. Deliberativa mekanismer	76
5.4.4. Tabell 8: sammanfattning.....	78
6. Resultat och diskussion	79
6.1. Avhandlingens variabler: de närdemokratiska mekanismerna i jämförelse	80
Tabell 9: sammanfattning av resultat.....	84
7. Referenser	85
Bilaga 1: Helsingfors stads organisationskarta	88
Bilaga 2: Oslo stads organisationskarta.....	89
Bilaga 3: bydel Alna, stadsdelsstyrelse	90
Bilaga 4: bydel Sagene, stadsdelsstyrelse	92

1. Inledning

Demokratiunderskott har länge varit ett aktuellt problem inom demokratiforskningen. Speciellt i nordiska sammanhang har man försökt tackla frågan redan på 1970- och 80-talen. I Norden har man från och med 1970-talet jobbat målmedvetet för en mer närdemokratisk stadsstruktur. Att uppmuntra stadens invånare till aktivt deltagande och beslutsfattande har ansetts vara viktigt. Helsingfors stads försök med stadsdelsstyrelser i början av 1980-talet blev faktiskt bara ett försök (Martikainen 1984), men olika närdemokratiska försök och experiment har utförts med jämna mellanrum i Finland. Det senaste försöket sker som bäst i Vasa och Jyväskylä där man experimenterar med medborgarråd som hörs i frågor som speciellt berör kommuninvånarna.

Helsingfors växer hela tiden och metropolområdets eventuella organiseringsmodeller övervägs ständigt. Intresset för andras modeller har varit stort när ingen egen modell finns, och speciellt Oslo och Stockholm har väckt Helsingfors intresse (Helsingin Sanomat 6.11.2010). I övriga Norden har utvecklingen skett stadigt och färdiga modeller finns tillhanda.

Den kommande finska kommunreformen har också påverkat Helsingfors intresse att svara på det växande behovet av närdemokratiska inslag. Kommunreformen har som mål att formulera om kommunstrukturen och lagstiftningen kring den. Syftet är att utreda ändamålsenliga kommun- och servicestrukturer för de olika regionerna: att säkra likvärdig och kundtillvänd samhällelig service av hög kvalitet i hela landet samt att förstärka det kommunala självstyret och den lokala demokratin.

Den här avhandlingen kommer delvis att bygga på min kandidatuppsats med temat demokratisk effektivitet i Norden och delvis på den aktuella diskussionen kring demokratiunderskott och effektiverad närdemokrati som pågår i nordiska sammanhang.

I min kandidatuppsats utförde jag en komparativ analys mellan fyra nordiska huvudstäder: Stockholm, Helsingfors, Oslo och Köpenhamn. Som teoretisk referensram fungerade teorin om demokratisk effektivitet i en nordisk demokratimodell. Teorin betonar den politiska majoritetens frihet och förvaltningsmyndigheternas självständighet. Utgångspunkten är ett tydligt samband mellan makt och ansvar och strävan efter ett resultat där den demokratiska beslutsprocessens och det politiska systemets utflöde möter medborgarnas krav, behov och önskemål. Den demokratiska effektiviteten mäts med hjälp av den demokratiska beslutsprocessens tre faktorer: medborgerligt deltagande,

politisk styrning och representativitet.

Strukturer för medborgerligt deltagande mättes med stadsdelsnämnder eller -styrelser som referenspunkter: finns de och vilka är deras uppgifter och mål? Hur politisk styrning förverkligas jämfördes med hjälp av förvaltningsstrukturer. Stadsdelsnämndernas relation till de olika skedena i den demokratiska beslutsprocessen är viktig och bevisar hur stadsdelsnämndernas beslut påverkar den organisatoriska förvaltningskedjan. Representativiteten analyserades med stadsdelsnämndernas uppgifter som utgångspunkt: prioriteras medborgarbehoven eller inte?

Helsingfors klarade sig inte så bra jämfört med de andra städerna. Helsingfors avsaknad av stadsdelsstyrelser eller -nämnder och därav lägre invånarrepresentativitet ledde till att Helsingfors placerade sig sist, medan Oslo klarade sig bäst enligt de faktorer som mättes. En intressant slutsats i ett nordiskt sammanhang där lagstiftningen brukar vara väldigt likadana i alla länder: Oslo och Helsingfors är ytligt sett ganska likadana.

Den här intressanta motsättningen mellan Helsingfors och Oslo samt den nuvarande demokratiska utvecklingen är utgångspunkten för min pro gradu-avhandling som ämnar gräva lite djupare: kan stadsdelsstyrelser i Oslo ses som ett närdemokratiskt inslag som förstärker mobilisering? Och finns det således en grundläggande skillnad mellan Helsingfors och Oslo inom ramen för närdemokratins mobiliserande funktion? Hur ser lagen ut och hur styr den de kommunala strukturerna? Har Oslo verkligen ett bättre utbud på närdemokratiska inslag och bidrar det till ökat deltagande?

1.1. Bakgrund: de nordiska städerna enligt en tidigare analys och Finlands kommunreform

Enligt kandidatuppsatsens resultat kan det konstateras att stadsdelsnämnderna inte har visat sig vara den rätta och bästa lösningen på den demokratiska beslutsprocessens problem. De är dock på rätt spår, som uppsatsens komparativa analys bevisade. Demokratisk effektivitet förverkligas i stor utsträckning i Stockholm, Köpenhamn och Oslo där stadsdelsnämnderna eller -styrelserna har införts, och mycket svagare i Helsingfors där stadsdelsföreningarna, som inte ens hör till stadens förvaltningsorganisation, får ansvara för all representativitet och invånarinitiativ.

Variabeln demokratisk representativitet kan dock ännu diskuteras. Trots att

medborgarnas intressen är väl representerade i stadsdelsnämnderna och -styrelserna, utses representanterna av kommun- eller stadsfullmäktige i Stockholm och Köpenhamn. I Köpenhamn används en blandad modell, men Oslo är den enda staden där representanterna väljs med direkta val. Frågan lyder: kan det konstateras att medborgarbehoven genomsyrar varje länk i den politiska kedjan om stadsdelsnämndernas medlemmar inte utses av stadsdelen invånare?

Den planerade finska kommunreformen kommer att vara en stor drivkraft som ritar om hela finska kommunkartan. Närdemokratiska frågor har varit centrala i diskussionerna om reformen och trots att reformens officiella planering påbörjades på hösten 2011 (Finansministeriet, 9.2.2012), har diskussionen i kommunerna varit livlig redan länge när man har förutspått reformens kraft. Därför har Helsingfors stad inlett det utredande arbetet om eventuella modeller och lösningar för problemet med demokratiunderskott i tidigt skede. Det bästa exemplet är stadsstyrelsens demokratigrupp som fungerade år 2011 samt stadens demokratipilot 2012-2013 genom vilken staden söker nya verksamhetsmodeller för stadsbornas deltagande och för att öka det lokala deltagandet.

I den här avhandlingen definieras begreppet närdemokrati genom aktivt deltagande i beslutsfattande. Detta betyder alltså att stadsinvånare eller medborgare deltar aktivt i beslutsfattandet speciellt i sådana frågor som rör individens närmaste livssfär (Ståhlberg 1979). För att möjliggöra aktivitet behövs resurser. Med resurser anses de verktyg som en medlem i en kommun eller stat erbjuds, med andra ord demokratiska mekanismer. Jag kommer att definiera begreppet närmare i kapitel 2.

Den senaste kartläggningen som anknyter sig till den finska kommunreformen är Finansministeriets kartläggning 27/2012 (Pohjola R, Sandberg S 2012) om den finländska närdemokratin. I kartläggningen utreddes de närdemokratiska mekanismerna som redan finns: 63 närdemokratiorgan av vilka 10 % har beslutskompetens. I Helsingfors fanns inga organ, det är till stor del de mindre kommunerna som röjer vägen för nya närdemokratiska initiativ. Med detta som bakgrund ämnar jag jämföra Oslo och Helsingfors samt utreda deras eventuella skillnader inom ramen för närdemokratis mobiliserande funktion.

1.2. Norge och Finland - Oslo och Helsingfors i jämförelse

Helsingfors söker aktivt nya modeller och sätt att mobilisera invånare och utveckla

metropolområdets förvaltning och referenspunkter har hämtats från Norden och övriga Europa (HBL 19.9.2012). Speciellt Norden, som traditionellt har varit en pålitlig referenspunkt, har väckt Helsingfors intresse. Oslo stad har ansetts vara en möjlig förebild: stadens närdemokratiska utveckling har skett stadigt och målmedvetet. Utvecklingen sker väldigt långsamt i Helsingfors trots stort intresse för nya modeller, medan mindre finska städer tar närdemokratiska steg framåt (se också Finansministeriets kartläggning 27/2012).

Oslo har utvecklats på ett annat sätt än andra norska kommuner eller städer (Oslo kommunes styringssystem, 9.12.2011). På 1980-talet konstaterades det att Norges kommunala system med tjänstemannastyrda kommunstyrelser inte fungerade i Oslo, och 1986 verkställdes det en reform vars viktigaste mål var att skapa klarare politiska ansvarsförhållanden, öka invånarnas inflytande, förbättra servicen och öka decentraliseringen av politiska, administrativa och förvaltningsmässiga funktioner. Norges kommunallag möjliggjorde kommunernas självständiga beslut redan 1986 men innehöll inga egentliga stadgor om parlamentarism eller närdemokrati. Oslos reform öppnade diskussionen för införandet av parlamentiska inslag i kommunerna och detta syns i Norges nuvarande kommunallag från 1992 som stadgar bland annat om kommunernas rätt att själv upprätta stadsdelsstyrelser (no *kommunedelsutvalg*) och tilldela ansvar. (Oslo kommunes styringssystem, 9.12.2011)

Den nuvarande finska kommunallagen har stadgats 1995. Även den innehåller stadgor om kommuninvånarnas rätt till inflytande och möjligheter att delta och påverka: deltagande kan främjas till exempel genom att delområdesförvaltning tillämpas i kommunen. Inom kommunallagens ramar kan kommunerna med andra ord införa närdemokratiska inslag och genom detta försöka öka kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. Väldigt lite sker dock i Helsingfors. Utredningar görs och intresset för utveckling är stort men få konkreta åtgärder har införts. Det bästa exemplet är 1980-talets försök gällande stadsdelsförvaltning (Martikainen 1984) som avslutades snabbt, och efter detta verkar det ha hänt väldigt lite konkret.

Varför då jämföra just Helsingfors och Oslo? För det första, både den finska och norska kommunallagen har mycket likadana ramar. En viktig fråga är lagarnas motsvarighet: kan man konstatera att lagarna ger likadana möjligheter, och ifall ja, vad kunde då förklara skillnaden städerna emellan?

För det andra, i Oslo har man jobbat aktivt och målmedvetet för starkare närdemokratiska inslag. Ett intressant särdrag är att trots att den närdemokratiska utvecklingen har skett nästan samtidigt i Norge och i Finland (jfr kommunallagen 1992 respektive 1995), har utvecklingen stagnerat i Helsingfors medan i Oslo har den gått vidare.

Och för det tredje, Oslo och Helsingfors är mycket lika också utanför kommunlagens ramar: de är båda huvudstäder till ett nordiskt land, antalet invånare är samma (Helsingfors ca 604 000, Oslo ca 614 000) och den nordeuropeiska anknytningen är stark.

I Helsingfors anses det ändå viktigt att utveckla närdemokratien och minska det demokratiunderskott som enorma organisationer kan föra med sig, och staden har försökt införa olika försök för att förbättra demokratins mobiliserande funktion. I den här avhandlingen antar jag att Oslos organisationsstruktur och dess närdemokratiska inslag mobiliserar invånare starkare än i Helsingfors: jag antar att Oslos bredare utbud på deltagararenor är avgörande för mobiliseringen av invånare och invånaraktivitet.

För att utreda och förklara avhandlingens antagande om att Oslos satsningar bidrar till starkare närdemokrati ska regleringen, den kommunala strukturen och de närdemokratiska mekanismerna i Oslo och Helsingfors jämföras. Jag antar att Oslos och Helsingfors närdemokratiska mekanismer är beroende av städernas kommunala system, dess reglering och den närdemokratiska organisationsstrukturen.

En demokratiteoretisk tredelning av de närdemokratiska mekanismerna har kategoriserats så att de närdemokratiska mekanismerna delas i valdemokratiska, deltagardemokratiska respektive samtalsdemokratiska mekanismer. Jag antar att Oslos organisationsstruktur och dess närdemokratiska mekanismer uppmuntrar till mer aktivt deltagande i Oslo och att det således finns en väsentlig skillnad mellan Helsingfors och Oslo. Således antar jag att den teoretiska jämförelsen mellan de olika närdemokratiska mekanismerna kan förklara skillnaden städerna emellan. Jag utreder teorierna i kapitel 3.

1.3. Avhandlingens frågeställningar

Utgångspunkten är en jämförande analys mellan Oslo och Helsingfors. Den här avhandlingens empiriska del baserar sig på två antaganden. För det första antar jag att Oslos organisationsstruktur och dess närdemokratiska inslag mobiliserar invånare starkare än i Helsingfors: jag antar att Oslos utbud på deltagararenor är avgörande för

mobiliseringen av invånare. För det andra, eftersom både Finland och Norge och Helsingfors och Oslo är mycket lika, antar jag att någon faktor i den närdemokratiska organiseringen förklarar skillnaden städerna emellan. Och detta utreder jag med hjälp av de tre olika demokratiteorierna. Jag antar att skillnaderna kan förklara mitt antagande om Oslos bättre fungerande närdemokrati: formen styrs genom att beslutsfattandet förs närmare stadens invånare vilket i sin tur påverkar invånarnas aktivitet.

Avhandlingen kommer således att ha tre frågeställningar:

- 1) Vad säger teorin om demokratins mobiliserande faktorer: vilka faktorer är viktiga för närdemokratins mobiliserande funktion?
- 2) Vad säger den finska och den norska kommunallagen om kommunernas ansvar och organisering?
- 3) Kan det konstateras att Oslo har ett bredare utbud på deltagararenor än Helsingfors och är detta avgörande för mobiliseringen av invånare?

För att operationalisera frågorna utför jag en jämförelse mellan städerna. Jag börjar med att jämföra Finlands och Norges nationella lagstiftning: vad stadgas det i lagen om kommunförvaltningen och hur kommunerna är organiserade. För det andra jämför jag städernas organisationsstrukturer och allmänna organiseringsnivå, och för det tredje jämförs Oslo och Helsingfors inom de närdemokratiska mekanismernas ramar. Den närdemokratiska jämförelsen görs med hjälp av den teoretiska tredelningen mellan val-, deltagar- och samtalsdemokrati.

1.4. Avhandlingens disposition

Efter inledningskapitlet 1 kommer jag att presentera den här avhandlingens syfte och problemformulering i kapitel 2. För att göra ett tydligt underlag för avhandlingen utreder jag avhandlingens väsentliga begrepp och tidigare forskning på området i kapitel 2.

Avhandlingens teoretiska utgångspunkter och de teorier avhandlingens empiriska del kommer att basera sig på utreds i kapitel 3. I slutet av kapitlet presenterar jag de faktorerna som jag kommer att använda i jämförelsen mellan Oslo och Helsingfors. Jag kommer att kalla dem för närdemokratiska mekanismer.

Själva materialet som jag kommer att använda i jämförelsen presenterar jag i kapitel 4. Hur jag sedan kommer att gå till väga med jämförelsen utreder jag i kapitel 4, i samband

med avhandlingens metodologi. Avhandlingens egentliga analys och jämförelse beskrivs i kapitel 5.

I det sista kapitlet kommer jag att presentera de slutsatser som kan dras av avhandlingens empiriska jämförelse och diskutera avhandlingens forskningsfrågor. En allmän diskussion om jämförelsens och ämnets samhällliga betydelse kommer också att utföras.

2. Syfte, problemformulering och begrepp

2.1. Syfte och problemformulering

Bakgrunden till den här forskningen är den aktuella diskussionen kring närdemokrati och de mekanismer som förutsätts för att öka invånarnas påverkningsmöjligheter i städer och för att mobilisera invånare. Diskussionen har varit aktiv i Norden i flera år och kommer att vara ännu mer aktuell i Finland också i samband med den kommande kommunreformen (Finansministeriet i Finland, 9.2.2012).

Traditionellt har politiskt deltagande och politiskt intresse definierats som relativt höga i Norden (Goul Andersen & Hoff, 2001). I Norge har andelen invånare som inte alls är intresserade varit lägst samtidigt som andelen väldigt intresserade också har varit lägst. Jämfört med de andra europeiska länderna kan man dock konstatera att politiskt intresse i Norden relativt är högre än i det övriga Europa. Det som präglar siffrorna är dock ett högt antal dem som är relativt eller litet intresserade, och andelen väldigt intresserade ligger inte mycket över det övriga medeltalet i Europa. Goul Andersen & Hoff (2001) konstaterar att det politiska intresset i Norden är präglat av en låg nivå av totalt tillbakadragande från politiken, men inte av en hög nivå av väldigt intresserade medborgare.

Goul & Andersen & Hoff (2001) förklarar de nordiska ländernas succé inom demokratisk governance och demokratiskt deltagande som härstämmande från välfärdssamhällets idé. Samhällets demokratisering på alla nivåer är någonting som är säreget hos de nordiska länderna, men att mobilisera medborgare från relativt eller litet intresserade till väldigt eller relativt intresserade är fortfarande en utmaning. Och detta är grunden till hela tanken om närdemokrati och demokratins mobiliserande funktion: att mobilisera medborgarna från lågt eller relativt intresserade till relativt eller väldigt intresserade.

Diskussionen kring demokratins mobiliserande funktion har två sidor: å ena sidan själva sakfrågorna och å andra sidan invånarna. Med sakfrågorna avses de grundläggande omständigheterna som en lyckad mobilisering förutsätter. För att mobiliseringen ska lyckas måste ju sakfrågorna fungera också i praktiken och där kommer invånarna in i bilden.

Avhandlingens syfte är tudelat. För det första kommer jag att diskutera den demokratiska diskussionens mobiliserande funktion och de förutsättningar eller mekanismer som mobiliserar invånare och ökar påverkningsmöjligheter. Med de närdemokratiska

mekanismerna anses sådana direkta arrangemang som har en verklig betydelse i det vardagliga livet. I diskussionen tar jag upp teorier om demokrati och när demokrati och hur de förverkligas på gräsrotsnivån i Finlands och Norges huvudstäder. För det andra kommer jag att jämföra de när demokratiska mekanismerna mellan Oslo och Helsingfors och med hjälp av detta diskutera antagandet om Oslos starkare utbud på när demokratiska inslag i jämförelse med Helsingfors.

Eftersom avhandlingens syfte är tudelat har den således två metodologiska kategorier. Å ena sidan de när demokratiska mekanismerna som antas göra Oslos när demokratiska system mer mobiliserande, och å andra sidan regleringen som möjliggör detta. Med reglering avses det kommunala och det när demokratiska systemet och lagstiftningen som reglerar dem.

2.2. Begreppsram

För att förklara och förstå avhandlingens syfte och målsättning ska jag här utreda de väsentligaste begreppen inom mobiliseringsforskning. Jag börjar med att utreda begreppen när demokrati, mobilisering och demokratins mobiliserande funktion för att sedan fortsätta att utreda begreppen medborgarskap och politiskt deltagande.

2.2.1. När demokrati

Begreppet när demokrati (i Sverige *lokaldemokrati*) är mångsidigt men tanken bakom begreppet är ett aktivt deltagande i beslutsfattande, speciellt i sådana frågor som rör individens närmaste livssfär (Ståhlberg 1979). För att kunna vara aktiv, behöver man resurser för denna aktivitet. Med resurser anses de verktyg som en medlem i en kommun eller stat erbjuds, med andra ord demokratiska mekanismer. Det handlar alltså om att hämta det demokratiska styrelseskicket och beslutsfattandet närmare medborgarna. Tillvägagångssätten kan vara många, men medborgarnas möjligheter till inflytande och ansvarsutkrävande är väsentliga mekanismer vilka inte förverkligar sig ifall det enda sättet att påverka och delta är att rösta i val.

Enligt tidigare forskning förutsätter när demokrati alltid kommunal självstyrelse vilket kan anses vara en av grundvalarna för det moderna demokratiska styrelseskicket i Norden

(SOU 2004:107). Kommunal självstyrelse är dock inte synonym med kommunal demokrati: kommunal självstyrelse kan finnas trots att det beslutande organet inte utses genom val. Ett utvecklat närdemokratiskt system förutsätter att den kommunala självstyrelsen har en reell innebörd (SOU 2004:107).

Krister Ståhlberg problematiserar begreppet "närmaste livssfär" i sin bok Närdemokrati – en framtidsvy (1979, 83-86) och presenterar fem olika sätt att uppfatta avståndsfaktorn när man talar om närdemokrati. Med avståndsfaktorn avser Ståhlberg avståndet mellan begreppen närdemokrati och fjärrdemokrati. Begreppet fjärrdemokrati kunde också diskuteras men jag konstaterar här bara kort att begreppet täcker alla de uppfattningar om demokrati som inte berör deltagande i beslutsfattande. Detta är alltså inte relevant för denna avhandling.

Det första sättet att uppfatta avståndsfaktorn gäller ganska uppenbarligen det rumsliga avståndet mellan den institution där beslut fattas och de individer som direkt berörs av besluten. Detta är den klassiska uppfattningen: närdemokrati betyder deltagande i beslutsfattande inom det geografiska området där man huvudsakligen verkar.

Den andra uppfattningen handlar om det funktionella avståndet mellan en individ och ett beslutscentrum. Man förutsätter att medborgare är engagerade i många olika verksamheter och ju flera av dessa verksamheter som berörs av beslutsfattandet i ett centrum, desto närmare befinner sig medborgarna detta beslutscentrum. Ett tredje sätt att uppfatta avståndsfaktorn är att binda den till tiden: ju mer tid individer tillbringar i beslutscentrums kompetenssfär, desto kortare är avståndet mellan individen och centrum. Begreppet beslutscentrum är väldigt abstrakt men kan i den här avhandlingen förstås som den institution eller instans där beslutsfattandet sker.

Ett fjärde sätt att uppfatta avståndsfaktorn är av kognitiv härkomst: ju bättre överblick och förståelse medborgarna har om de faktorer och frågor som behandlas i beslutscentrum, desto närmare befinner de sig centrum. Ståhlberg konstaterar dock att den här uppfattningen ofta kritiserats för dess uteslutande synvinkel. Personer som saknar kännedom om det som besluten berör och innebär bör också delta i beslutsfattandet. Det sista sättet handlar om storleken hos beslutscentrum, m.a.o. det antal personer som den består av. Det kan konstateras att storleken på de instanser som är de beslutsfattande institutionerna har en stor betydelse för medborgarnas uppfattning om demokratis närhet eller fjärhet.

2.2.2. Mobilisering och demokratins mobiliserande funktion

Begreppet mobilisering kan anknytas med diverse bakgrundsfaktorer: klass, kön, ålder, yrke osv. (Goul Andersen & Hoff 2001). I de nordiska länderna har klassmobilisering präglat den demokratiska kartan. Att vara medveten om sin bakgrund för med sig politiskt intresse och aktivitet. I och med att klasskillnaderna blivit alltmer utsuddade kan det konstateras att klassmobilisering har blivit nästan klassdemobilisering (Goul Andersen & Hoff 2001). Könrelaterad mobilisering är däremot fortfarande vanlig: män tenderar att vara mera intresserade av politiskt deltagande än kvinnor.

En intressant synvinkel är välfärdsstatsmobilisering: medborgarna mobiliseras av beslutsfattandet som berör de egna inkomsterna, skatter eller offentlig service – då man har sina egna intressen i spel. Detta är dock inte fallet i Norden där en stor del av servicen är statlig eller kommunal och en stor del av arbetstagarna jobbar på den offentliga sektorn (Goul Andersen & Hoff 2001). Den relativt höga politiska mobiliseringen kan snarare förklaras med välfärdssamhällets relativt höga nivå av jämställdhet samt en medveten strävan att lära barn och ungdomar bli aktiva och kritiska, eftersträvan som är speciellt stark i Danmark (Goul Andersen & Hoff 2001).

Begreppet demokratins mobiliserande funktion har sitt ursprung i teorierna om valdemokrati och deltagardemokrati. Teorin om valdemokrati är byggd på tanken om att medborgarna påverkar politikens utformning genom att rösta på partier och politiker, medan teorin om deltagardemokrati utmärks av att medborgarna är aktiva i politiken på andra sätt än att enbart välja sina representanter i val (Gilljam & Hermansson 2003).

I den här avhandlingen kommer mobiliseringen inte att behandlas ur en synvinkel som förklarar mobiliseringen som härstämmande från en eller flera bakgrundsfaktorer utan som en helhet som kan anknytas med de teoretiska ramarna som teorierna om valdemokrati och deltagardemokrati skisserar: demokratin i sig anses vara mobiliserande.

2.2.3. Medborgarskap

Begreppet medborgarskap är ursprungligen ett lagstiftningsbegrepp som har blivit sociologiskt. Utanför den anglosaxiska världen anses begreppet dock fortfarande vara

främst lagbundet för att markera sociala rättigheter. Otydligheterna kring begreppet görs inte tydligare av de olika normativa och analytiska förklaringsmodellerna.

Goul Andersen & Hoff (2001) listar fyra olika normativa ideal: liberal tradition med betoning på autonomitet och friheten att välja, socialdemokratisk tradition som betonar jämlikhet och sociala rättigheter som förutsättningar att nå medborgarskap, heterogen republikansk tradition med fokus på politiskt deltagande och orientering mot "det allmänna goda", och kommunitär tradition som betonar social integration och skaffandet av socialt kapital genom deltagande och samarbete. De normativa idealen koncentrerar sig mera på identitet medan de analytiska förklaringsmodellerna redogör bättre det som är väsentligt med deltagande.

Enligt Goul Andersen & Hoff (2001) finns det tre olika analytiska dimensioner: rättigheternas (och plikternas) dimension, deltagandets dimension och identitetens dimension. De politiska rättigheterna är naturligtvis väldigt entydiga inom referensramen för politiskt deltagande inom en demokratisk stat där det är ganska självklart att medborgarna har rätt att rösta och agera politiskt. Men medborgarskap och politiska rättigheter samverkar både på formella och på informella plan också när det gäller medborgarnas rättigheter att agera vis-à-vis offentliga tjänstemän. Formella rättigheter är lagstadgade och innehåller rätten till rättelseförfarande och klagomål och möjligheten att få aktuell och rätt information medan informella rättigheter gäller främst de informella praktikerna att diskutera och förhandla. Med andra ord, institutionella rättigheter är förknippade med frågan om medborgarskap och politiska rättigheter och spelar en väsentlig roll när man evaluerar möjligheterna till deltagandet i välfärdsstater (Goul Andersen & Hoff 2001).

Deltagandets dimension är det mest väsentliga området när det gäller den här avhandlingens referensramar. Den grundläggande frågan är tudelad: för det första frågar man hurdana möjligheter stater erbjuder sina medborgare när det gäller möjligheter och resurser till politiskt deltagande och till att påverka politiska beslut, och för det andra hur resurserna är fördelade mellan medborgarna. Utöver det instrumentella politiska deltagandet är möjligheterna till att delta i offentligt liv, såsom frivilliga organisationer och deltagande i offentliga diskussioner, också relevanta. Enligt Goul Andersen & Hoff (2001) kan man påstå att deltagandet i politiska diskussioner, politiskt engagemang och politisk effektivitet inte bara är resurser för politiskt deltagande utan till och med väsentliga beroendevariabler.

Enligt Goul Andersen & Hoff (2001) är medborgarskap och politisk identitet liktydigt med politisk kultur. Almond & Verbas (1963) klassiska definition om politisk kultur definierar politiska kulturer som orienteringar och attityder mot det politiska systemet. Definitionen utelämnar dock solidaritetens och toleransens dimensioner. Goul Andersen & Hoff (2001) hänvisar till horisontalt och vertikalt medborgarskap: horisontalt medborgarskap hänvisar till förhållanden medborgarna emellan, medan vertikalt medborgarskap hänvisar till förhållandet mellan individen och det politiska systemet. Civila, politiska och sociala rättigheter och plikter – de politisk-institutionella praktikerna – definierar medborgarskapets formella status och strukturerar förhållandet mellan individen och politiska institutioner medan de politisk-kulturella praktikerna markerar förhållanden individerna emellan när de diskuterar gemensamma ärenden. Båda praktikerna – de politisk-institutionella och politisk-kulturella – är väsentliga när man formulerar medborgarnas politiska identiteter, med andra ord den politiska kulturen.

2.2.4. Politiskt deltagande

Politiskt deltagande är ett mångsidigt begrepp och kan indelas å ena sidan i instrumentella aspekter, å andra sidan i aspekter som betonar de integrerande aspekterna av politiskt deltagande. Den instrumentalistiska förklaringen definierar politiskt deltagande ur en snäv synvinkel: fokus ligger på val, kampanjer och partiaktiviteter (Milbrath and Goel 1977). Att ta del av implementeringen av offentliga policyer samt att agera direkt är väsentliga dimensioner (Parry, Moysen and Day 1992). "Rational choice" -teorin och klassteorierna hör till den här gruppen: deltagande handlar om att individer och grupper uttrycker sitt intresse och därför kan endast sådana aktiviteter som ämnar marknadsföra intressen till politiska beslutsfattare räknas som politiskt deltagande (Goul Andersen & Hoff 2001).

Den unidimensionella definitionen har utvidgats till en multidimensionell definition med fokus på output och de aspekter som integrerar medborgarna i politiken: deltagande i formuleringsprocessen och implementering av offentliga policyer (Goul Andersen & Hoff 2001). Till den här gruppen hör "social capital" -teorierna: för att bygga socialt kapital behövs politiskt deltagande. Då blir alla former av deltagande relevanta, oberoende om det är direkt politiskt eller ej. Deltagandets effekter är relevanta, inte bara dess instrumentalistiska aspekter. Kategorin omfattar även "school of democracy"-traditionen: det centrala intresset är i vilken mån deltagandet bidrar till inläring av kunskap om

politik och medborgarskap (Goul Andersen & Hoff 2001). Pettersson, Westholm och Blomberg uppdelar aspekterna i "big democracy" och "small democracy" (i Goul Andersen & Hoff 2001): "big democracy" handlar om en sådan form av deltagande som påverkar samhället, medan "small democracy" snarare handlar om individens kontroll över sitt eget liv. Till exempel arbetsplatsdemokrati hör till gruppen "small democracy".

En viktig aspekt av politiskt deltagande är de politiska institutionernas pålitlighet och medborgarnas stöd för regeringen: ju mindre kritik desto mer konservativa sätt att delta, och tvärtom (Dalton 2004). Konservativa medel klassificeras som instrumentalistiska – till exempel att rösta och vara aktiv inom ett politiskt parti –, medan okonventionella medel klassificeras som multidimensionella – till exempel att delta i demonstrationer eller bojkotter. En positiv insyn på politik, val och politiska institutioner, antyder att sätten att delta är mer konservativa medan missnöjda och kritiska medborgare väljer okonventionella sätt att delta (Dalton 2004).

Grundformeln för demokratiseringen i de nordiska länderna har varit att föra besluten nära de som blir påverkade av dem, och att ge de här individerna och grupperna möjligheter att påverka. Man har ansett att genom att öka deltagandet i "small democracy" ökar man deltagandet i "big democracy", vilket dock inte är helt obestridligt (Goul Andersen & Hoff 2001).

"Small democracy" -deltagandet kan dock anses som politiskt deltagande också ur de mer traditionella synvinklarna: man kan på goda grunder hävda att man påverkar beslutsfattandet genom frivilliga organisationer och medborgarkontakter också. Detta sker kanske indirekt, men sker ändå. Man kan således konstatera att politiskt deltagande är: "*any activity which influences or seeks to influence, directly or indirectly, the decisions or the outcome of decisions of the political system - - which immediately affect the citizens themselves.*" (Goul Andersen & Hoff 2001, 10)

3. Teoretiska utgångspunkter

Avhandlingen baseras huvudsakligen på den klassiska demokratiska tredelningen: teorierna om valdemokrati, deltagardemokrati och samtalsdemokrati. Utgångspunkten är att pröva vad som framför allt kommer att mobiliseras och var tyngdpunkten ligger i de respektive teorierna. Utifrån teorierna ämnar jag utreda de mobiliserande faktorerna på den närdemokratiska nivån samt förklara mitt antagande om att i och med stadsdelsstyrelser är utbudet av närdemokratiska inslag bredare i Oslo vilket utgör den grundläggande skillnaden mellan Helsingfors och Oslo. Det som avhandlingen ämnar utreda är hurdana närdemokratiska mekanismer man kan hitta i de betraktade städerna Oslo och Helsingfors, och huruvida dessa mekanismer bidrar till bättre fungerande närdemokrati och genom detta till det att demokratins mobiliserande funktion fungerar i praktiken.

Den klassiska tredelningen inom demokratiteorin klassificerar tre olika sorters demokratier: valdemokrati, deltagardemokrati och samtalsdemokrati som också kallas för deliberativ demokrati. Idealerna bygger på de traditionella demokratiska kärnvärdena folksuveränitet, politisk jämlikhet och folkviljans förverkligande, men skiljer sig när det gäller tanken om den grundläggande mekanismen. Deltagardemokratins grundläggande mekanism baserar sig på folkets deltagande, medan valdemokratins mekanism anses vara valet av representanter. Samtalsdemokratins grundläggande mekanism baserar sig på det offentliga samtalet. Centralt värde för varje styrelseskick är legitimitet. (Gilljam & Hermansson 2003)

Innan jag utreder avhandlingens teoretiska referensram är det väsentligt att först förklara vad som avses med begreppet demokrati.

3.1. Demokrati

Robert Dahl (2000) har listat fem kriterier för att kunna identifiera ett system som demokratiskt: effektivt deltagande, jämlikt röstande, jämlika möjligheter att förstå policyer, kontroll över agendan och inklusion av vuxna. Kriterierna är väsentliga för att garantera medborgarnas politiska jämlikhet och förverkliga det som anses vara kärnan i hela tanken om demokrati.

En omfattande demokrati förutsätter också institutioner och Dahl listar sex väsentliga institutioner och dimensioner som kan anses vara de mest väsentliga förutsättningarna för ett fungerande demokratiskt system: utvalda parlamentsledamöter eller representanter, fritt och ofta återkommande val, yttrandefrihet, alternativa informationskällor, mötesfrihet och inkluderande medborgarskap.

Dahl (2000) konstaterar att kriterierna och förutsättningarna för ett demokratiskt system gäller först och främst stater. En mindre enhet behöver inte nödvändigtvis uppfylla alla kriterier för att kalla sig demokratisk, som exempel nämner Dahl kommittéer och små städer. Inom staten ska demokratin sedan utövas så att de demokratiska kriterierna och institutionerna kännetecknar alla demokratiska nivåer.

Russell J. Dalton (2004) konstaterar att i ett välfungerande demokratiskt system stöder medborgarna den utövade politiken och politiska beslut. Stödet kan delas i fem nivåer: politisk gemenskap, det politiska styrets principer, normer och procedurer samt institutioner och politiska auktoriteter. Att kunna identifiera sig med den politiska gemenskapen utgör den fundamentala politiska identiteten. Utan identitet har man inte heller intresse för de politiska besluten som fattas och att stöda den utövade politiken kan således inte påstås vara intresse nummer ett. En viktig dimension är stödet för det politiska styrets principer, normer och procedurer. Om medborgarna inte litar på de politiska institutionerna börjar medborgarna misstänka demokratins normer och principer överlag, vilket sedan leder till ökad politisk alienation och misstroende. Då sätter inte medborgarna sin tilltro på politiska procedurer, och demokratin i sig anses vara ett byråkratiskt system och svårt att förstå (Dalton 2004). Detta hänger ihop med stöd för politiska auktoriteter som kan mätas å ena sidan som övrig tilltro på politikerna som ett kollektiv, och å andra sidan som affektiv tillgivenhet till politiska partier. Båda dimensionerna har ökat stadigt i negativ bemärkelse från och med 1970-talet (Dalton 2004). Detta kan i värsta fall leda till det att medborgarna anser att politikerna inte bryr sig om vad medborgarna tänker och identifierar sig då inte heller med politiska partier.

3.2. Demokratins tre idealtyper

Det finns olika uppfattningar om vad som avses med demokrati, uppfattningen beror på vilken dimension betonas mest i tolkningsprocessen. I den här avhandlingen använder jag Gilljam & Henrikssons (2003) definition. Enligt Gilljam & Hermansson kan demokratin

delas i tre olika idealtyper: valdemokrati, deltagardemokrati och samtalsdemokrati.

Esaiasson (2003) påstår att folkviljans förverkligande är valdemokratins centrala värde: *"valdemokratins fungerar i den utsträckning som representanternas beslut förverkligar folkets önskemål"* (Esaiasson 2003, 30). Begreppet är dock inte solklart, och Esaiasson lyfter fram spänningar mellan individualism och kollektivism. Att förverkliga folkets vilja är först och främst ett kollektivt värde, men svårt att förverkliga ur en individuell synpunkt. Enskilda individer kan ha det svårt att framföra sin åsikt. Naurin (2003, 54-55), å sin sida, argumenterar för en mandatmodell, som betonar relationen mellan väljaren och de politiska partierna. Modellen konstaterar att valhandlingen handlar först och främst om ett politiskt mandat från väljaren till politikerna.

Deltagardemokratins hävdas ofta vara en utopistisk dröm. Amnå (2003) påstår att deltagardemokratins intensifierar och gör valdemokratins effektivare. Medborgarnas aktiva deltagande och levande representativ demokrati utgör deltagardemokratins kärna. Deltagardemokrati är svår att uppnå, men ett väldigt önskvärt "tillägg" i demokratin: *"- - erbjuder ett antal idéer om hur valdemokratins inneboende problem skulle kunna lösas"* (Amnå 2003, 122). Med valdemokratins problem anses först och främst vara sjunkande valdeltagande och växande social skiktning.

Karlsson (2003, 214-215) påstår att en deliberativ dröm om samtalsdemokrati handlar mest av allt om ett system, där diskussion och fruktbart samtal utgör politikens kärna. Tanken är att samtalet skulle hjälpa samhället att undvika onödiga och oftast bara tidskrävande konflikter. Faran är dock, att det samtalsdemokratiska idealet lätt kan bli en form av elitdiskussion, där folkets vilja hamnar i skymundan.

De tre idealtyperna representerar tre olika former av deltagande och demokrativärden. Teorell (2003) hävdar att det som är gemensamt för alla typer är det att de alla förutsätter rättvisa villkor för deltagande. Alla ideal betonar vissa egenskaper och dimensioner mer eller mindre, men det som alla betonar är demokratins urkälla: ett rättvist och jämlikt samhälle.

3.3. Valdemokrati

I valdemokratins är det viktigt att medborgarna är informerade om den politik som har förts och om de alternativ till politiker som ställer upp till val. De folkvalda

representanterna sköter beslutsfattandet mellan valen (Gilljam & Hermansson 2003). Begreppen valdemokrati och representativ demokrati kan sägas vara samma sak, men egentligen betecknar begreppet valdemokrati den representativa idealmodellen, medan begreppet representativ demokrati är beteckningen för faktiskt existerande styrelseskick (Gilljam & Hermansson 2003, 16). Det finns olika varianter av det valdemokratiska idealet som kan sägas skilja sig i valdemokratins två nyckelbegrepp: ansvarsutkrävande i efterhand och mandatgivande. De varianter som betonar vikten av att medborgarna utkräver ansvar i efterhand är byggda på tanken om att representanterna ges frihet att utforma politiken på bästa möjliga sätt, och att medborgarna sedan i efterhand ska blicka bakåt och värdera partier och politiker. De varianter som istället betonar mandatens betydelse förutsätter att partierna formulerar ett program för framtiden och att medborgarna ska blicka framåt (Gilljam & Hermansson 2003, 17).

3.3.1. Folkviljans förverkligande

Esaiasson (2003, 30) konstaterar att begreppet folkviljans förverkligande ofta påstås vara valdemokratins centrala värde: *"valdemokratien fungerar i den utsträckning som representanternas beslut förverkligar folkets önskemål."* Begreppet är dock laddat med spänningar mellan kollektiva och individuella värden och är egentligen relativt svårt att definiera. Esaiasson hänvisar till demosproblematiken: det är ju inte entydigt vems vilja och målsättning valdemokratien förverkligar. Olika syften kan lätt omkläs i folkviljans kläder.

Problematiken kring begreppet kan delas i olika delområden. Esaiasson (2003) listar fem problem när det gäller precisering av folkviljans förverkligande. Det första problemet är själva begreppet folket och vad som anses med det samt vem som avses vara folket: de formellt röstberättigade eller alla berörda människor. Det andra problemet gäller stödet bakom olika politiska beslut och handlingar och spänningen mellan majoritets- och konsensusbeslut.

Det tredje problemet handlar om begreppet folkviljan och dess existens. Folket har ju ingen majoritetsvilja eller har det bara ifall förutsättningarna är de rätta. Och så är det sällan. Det fjärde problemet gäller spänningarna mellan kollektiva och individuella värden: hur kan alla individuella viljor översättas till kollektiva beslut? Ibland fungerar den använda beslutsproceduren och ibland inte.

Det femte problemet handlar om beslutsprocessens olika skeden och frågan om i vilket skede folkets vilja anses vara förverkligad. Skedena är många och det finns ingen allmänt accepterad uppfattning huruvida folkviljan förverkligar sig i det själva formella beslutet, i möjligheten att genomföra beslutet, i beslutets faktiska genomförande eller rentav i beslutets uppfattade konsekvenser. Esaiassons uppfattning om den nuvarande lösningen på problematiken kring begreppet är: *"I en valdemokrati har folkets vilja förverkligats när representanterna har beslutat i överensstämmelse med önskemålen hos den upplysta majoriteten av medlemmar i den aktuella sammanslutningen och när majoriteten uppfattar att beslutet också har genomförts i praktiken."* (Esaiasson 2003, 39).

Esaiasson (2003) fortsätter sitt förslag på precisering med att konstatera att det som ska realiseras inte är den för tillfället rådande viljan utan folkets intresse, och detta sker när de folkvalda representanterna har fattat beslut i enlighet med sin uppfattning om vad som utgör folkets intresse. Manipulation ska naturligtvis uteslutas: det är inte frågan om en förverkligad folkvilja om beslutsfattarna medvetet övertalar medborgarna att acceptera beslut som i själva verket gynnar beslutsfattarnas egna intressen. Esaiassons precisering definierar vad valdemokrati handlar om, nämligen representativitet. Folkviljan förverkligas inte direkt genom att medborgarna själv skulle agera eller fatta beslutet utan beslutet fattas av folkvalda representanter som fattar beslut enligt folkets intresse. Och det är det som är dagens demokratiska verklighet.

3.3.2. Mandatmodellen

Namnet mandatmodellen används i studier om förhållandet mellan väljare och valda: modellen hävdar att representativ demokrati är mer eller mindre detsamma som styre genom politiska partier. Modellen har sitt ursprung i tanken att det är det politiska mandatet som bestämmer hur partier och väljare förhåller sig till varandra. (Naurin 2003, 55)

Politikerna har fått sitt mandat av väljarna och det ställer krav på politikerna att agera enligt väljarnas uppfattning. För att kunna fastställa att den goda representationen råder ska väljarna för det första veta vad de själv tycker och ha en klar uppfattning om vad partierna står för, och för det andra rösta enligt den kunskapen. Partierna för sin del ska presentera sina åsikter inför valen och genomföra det de sagt att de ska göra – om de kommer i regeringsställning (Naurin 2003). Partisystemet ska också leverera tydliga

alternativ: för att kunna kalla ett system demokratiskt ska systemet ha minst två partier vars program skiljer sig åt (Naurin 2003).

Modellens stora svaghet är löftesparadoxen. Uppfattningen om partiernas pålitlighet vad gäller valmanifest och vallöften är inte så hög bland väljarna (Naurin 2003). Medierna framställer politikerna på sitt eget sätt och i nyhetsrapportering är det vanligt att löftesbrott snarare är regel än undantag. Politikerna odlar även själv uppfattningar om politikernas opålitlighet och i valdebatt är det vanligt att beskriva konkurrenterna som lögnare och löftesbrytare (Esaiasson 1996).

Naurin (2003) föreslår två möjliga förklaringar till löftesparadoxen. Den första handlar om politikens personlighet och att ett löfte inte anses vara uppfyllt förrän man personligen ser en förändring. Detta betyder oftast att förändringarna skall synas på gräsrotsnivån, vilket tar ofta en relativt lång tid när det gäller lagförändringar eller regeringshandlingar. Den andra förklaringen lyfter fram kommunikationsproblem orsakade av brist på information. Väljarnas bild av politikerna är felaktig och uppfattningen om politikens löftesbrott är spridd inom alla samhällsskikt. Bilden om hur det politiska samhället fungerar kan sägas vara snedvriden.

3.3.3. Ansvarsmodellen och fungerande valdemokrati

Mandatmodellen förutsätter att väljarna röstar på det politiska partiet som de tycker att har det bästa programmet för framtiden, och folkviljan omsätts i politisk praktik genom att partierna ärligt strävar efter att realisera sina program (Kumlin 2003). Ansvarsmodellen betonar å sin sida de uppnådda politiska resultaten och att väljaren utkräver ansvar i efterhand. Modellerna har olika synsätt på hur maktinnehavare, medier och medborgare skall agera i samband med politiska val. Den vanligare och mer traditionella mandatmodellen har fått en modern konkurrent av ansvarsmodellen som har lyckats öka intresse i både internationell och skandinavisk demokratidebatt de senaste tio åren (Kumlin 2003).

Trots att modellerna betonar olika aspekter har de samma syfte: att valda politiker representerar sina väljare väl. Den avgörande skillnaden gäller uppfattningen om hur väljarna ska styra politiken i riktning mot väljarnas intressen (Kumlin 2003). Mandatmodellen har en relativt positiv uppfattning om väljarna och antar att de är politiskt kunniga, informerade och har utvecklade åsikter om vilken sorts beslut som bör

fattas i framtiden. Genom att rösta på partier som ligger nära de egna åsikterna styrs politiken av folkets intresse. Ansvarsmodellen förhåller sig mer skeptiskt mot väljarna. Väljarens åsikter om vilka beslut som ska fattas i framtiden stämmer inte med hennes långsiktiga intressen, vilket innebär att politiska val inte borde handla om framtiden utan de beslut som har fattats tidigare och de åtgärder som inte har lyckats. Med hänsyn till detta borde väljarna egentligen rösta retrospektivt och straffa de styrande partierna för deras fel och misslyckanden. På så sätt är det lättare för väljarna att rösta för en politik som ligger i deras eget intresse. (Kumlin 2003; Bäck 2003). Om det faktiskt blir så i praktiken kan diskuteras, men man kan med fog påstå att ansvarsmodellen är aktuell och närmare sanningen än mandatmodellen.

Joseph Schumpeters (1942) elitistiska valdemokratimodell framhäver att den enda nödvändiga kontakten mellan väljare och valda är att väljarna utkräver ansvar i efterhand genom politiska val. Bäck (2003) listar tre huvudprinciper för hur valresultatet bör påverka regeringsbildningen i parlamentariska val. Den första är flertalsprincipen som innebär att det parti eller de partier som har en majoritet i parlamentet bildar regering. Den andra är pluralitetsprincipen som förutsätter att det parti som fått flest mandat i parlamentet ska ingå i regeringen, och den tredje är valvindsprincipen som framhäver att de partier som vinner röster i valet bildar regering, medan de som förlorar går i opposition.

Valvindsprincipen uppfattas allmänt som den princip som borde tillämpas. Bäck (2003) konstaterar att principen snarare är en mekanism som kan leda till att vissa demokratiska värden uppfylls och är således ingen förutsättning för en fungerande valdemokrati. I praktiken kan det faktiskt diskuteras om valen uppfyller sin funktion: påverkar valresultatet regeringsbildningen såsom det ska och har väljarna möjlighet att genom detta utkräva ansvar i efterhand genom politiska val?

Bäck (2003) betraktar kontakten mellan väljare och valda ur Schumpeters perspektiv och konstaterar att den mest centrala funktionen som val bör fylla i en demokrati är att medborgarna kan utkräva ansvar av de styrande. För att valen kan uppfylla denna funktion förutsätts två saker: för det första att väljarna har information om vilka som styr, och för det andra att väljarna har möjlighet att påverka utfallet av regeringsbildningen. Tydliga politiska ansvarsförhållanden kan underlätta väljarnas möjlighet att vara informerade och få information om de styrande. Detta var ett av målen då ett parlamentariskt system infördes i Oslo kommun 1986 (Bäck 2000b).

Enligt Bäck (2003) kan en fungerande valdemokrati påstås ha två sidor. Å ena sidan är den styrd av valvindsprincipen – som fungerar som en mekanism som kan leda till att demokratiska värden uppfylls – och å andra sidan förutsätter den att väljarna har information om vilka partier som styr. Väljarna kan inte utkräva ansvar av de styrande i efterhand om de inte har information om de styrande.

Bäck har forskat i kommunal demokrati och väljarnas kunskap om de styrande i Stockholm (2003) och kommit fram till att svenska väljare har det svårt att utkräva ansvar av de styrande. Bäck motiverar sina betraktelser med att enligt forskningens resultat är väljarna bättre informerade om vilka som styr på nationell nivå än i kommunen, men på ingendera nivån är kunskapen på någon god nivå.

3.4. Deltagardemokrati

Amná (2003, 108) påstår att deltagardemokratin är både ett ideal och en idealisering: ett ideal som förtydligar önskvärda egenskaper i ett demokratiskt system, och en idealisering som inte finns i någon existerande demokrati men som används för att identifiera önskvärda drag i olika slags demokratier. Deltagardemokratin består av två typer av aktiviteter: deltagande som påverkansförsök och direktdemokratiskt deltagande. Med deltagande som påverkansförsök anses tanken om att medborgarna själv för fram sina synpunkter till de politiska beslutsfattarna genom aktiviteter som namninsamlingar och demonstrationer, medan direktdemokratiskt deltagande innebär att medborgarna själva fattar politiska beslut genom sådant som lokala styrelser, grannskapssammanslutningar och folkomröstningar (Gilljam & Hermansson 2003, 19).

Deltagardemokratin handlar främst om att använda olika former av påverkansförsök och direktdemokrati för att komplettera det representativa styrelseskicket (Gilljam & Hermansson 2003, 19) och framförs därför sällan som ett helt alternativ.

Deltagardemokratis idé bygger på tre olika dimensioner: horisontalitet, autonomi och självförverkligande. Enligt Amná (2003) kombinerar det deltagardemokratiska resonemanget ett horisontellt politik- och samhällsbegrepp med ett kollektivt och bygger på beteenden och förhållningssätt som bäst kan utvecklas av deltagardemokratis institutioner, dvs. människor får fatta beslut autonomt utan någon yttre inblandning. Deltagardemokratin kan också sägas belöna medborgarna, genom att människor har individuell autonomi, en form av självförverkligande (Amná 2003, 110).

3.4.1. Reaktion mot det representativa demokrati-idealet

Det deltagardemokratiska synsättet har växt fram på 1960- och 1970-talen som en reaktion mot det representativa demokratiska systemet som ansågs vara stelt och i vilket medborgarna inte har någon annan roll än den som väljare (Jarl 2003). Politiken ansågs vara byråkratiserad och ett tydligt avstånd mellan medborgare och politiker skapade en god grogrund för de deltagardemokratiska idealen. Någon ny innovation är det dock knappast fråga om – redan det klassiska grekiska demokrati-idealet uppmuntrade till deltagande. På 1700-talet var det Rousseau som förespråkade ett ökat deltagande i samhället vilket hängde ihop med den upplysta tanken om en social och hänsynstagande individ.

Deltagardemokraterna började förespråka en människosyn som betonade utvecklingen av demokratiska medborgare som var lämpade att delta i det politiska livet och vände sig mot uppfattningen att ökat deltagande leder till ökad instabilitet och svårigheter att styra samhället, vilket hade dominerat den representativa demokratin i årtal (Jarl 2003). Deltagardemokraternas syn på saken var att deltagande leder till en vitaliserad och förstärkt demokrati och de stödde inte alls den representativa demokratiuppfattningen om medborgare som egenintresserade och direkt olämpliga att delta i det politiska livet i större utsträckning (Jarl 2003, 127). Att ge medborgarna möjligheter att delta inom fler samhällsområden genom att förändra formerna för deltagande ansågs vara viktigt.

3.4.2. Förstärkning och försvagning av valdemokratin – det deltagardemokratiska alternativet

Valdemokratin är det mest använda systemet i hela världen och argumentation för och emot det utförs konstant (Amnå 2003). Deltagardemokratin har ansetts å ena sidan förstärka och å andra sidan försvaga valdemokratiska principer. Jarl (2003) argumenterar för ett ökat deltagande som anses råda bot på de problem som är kännetecknande för det representativa demokratiska systemet, men konstaterar samtidigt att de deltagardemokratiska deltagandeformerna ställer den etablerade demokratin inför en svår situation.

En framgångsrik deltagardemokrati kan spilla över och förstärka valdemokrati (Amnå 2003, 110). Amnå (2003) granskar deltagardemokratin förstärkande element utifrån ett

nordiskt perspektiv och enligt honom kan deltagardemokratin förstärkande effekter ha bland annat följande dimensioner: anti-manipulation, en kompetenshöjande lokal självstyrelse och de möjligheter som internet har att erbjuda.

Det händer lätt att valdemokratin mekanismer anses vara elitistiska och egentligen är det ju där tonvikten ligger: elitens strävan att använda folkviljan för att få fram regeringsdugliga majoriteter är inbakad i elitens makt som kan lätt användas för att manipulera opinionerna. När medborgarna aktivt deltar i politiska processer skyddas inte bara de lagfästa medborgerliga rättigheterna utan bekämpas också manipulation (Amnå 2003, 111). Med hjälp av detta kan deltagardemokratin också komplettera valdemokrati som förutsätter kompetenta och kritiska demokrater: bara deltagardemokratin kan leverera dem.

Lokalpolitiken kan anses erbjuda en tillräckligt stor politisk självständighet för att göra deltagandet meningsfullt (Amnå 2003, 112). Den nordiska modellen med relativt stark kommunal autonomi möjliggör en arena för deltagardemokratiska experiment och därmed höjs den politiska kompetensen. Amnå konstaterar: *"Lokalpolitiken är alltså en viktig plantskola för rekryteringen till tunga nationella politiska uppgifter"* (2003, 112).

Internet är ett viktigt instrument med tanke på utveckling av deltagardemokrati inom valdemokratin ramar och kan erbjuda ett viktigt tillskott till etablerade demokratiska system (Amnå 2003, 115). Valdemokrati kan lätt upplevas som ett system som är styrt av eliten och omringat av formella murar som är omöjliga att riva ned. Här kan internet erbjuda en kommunikationskanal med obegränsad tillgång där det inte finns murar eller andra förhinder.

Jarl (2003, 130) konstaterar att deltagardemokrati kan anses stärka den representativa demokratin på två sätt: för det första genom uppkomsten av utbildande effekter och för det andra genom det ökade engagemanget i andra politiska sammanhang. Med utbildande effekter avser Jarl de effekter som deltagardemokratin förespråkar och medför: ökat politiskt självförtroende, politisk kunskap, politiskt intresse och en mer allmänt reflekterande attityd. De utbildande effekterna å sin sida resulterar i en ökad benägenhet att delta i andra sammanhang. Ett högt deltagande är ett tecken på att demokratin fungerar tillfredsställande (Jarl 2003, 130).

De utbildande effekterna framkommer bara under vissa förutsättningar och Jarl (2003) konstaterar att de utbildande effekterna har konstaterats uppkomma när deltagandet upplevs meningsfullt. Detta förutsätter oftast lokalt deltagande: de frågor som behandlas

på lokal nivå har ofta stor betydelse i medborgarnas vardagsliv. Viktig är också upplevelsen av deltagande. Kort och koncist, när de deltagande upplever att de har ett reellt inflytande ökar chanserna för att det ska uppstå en deltagardemokratisk utveckling (Jarl 2003, 132).

Deltagardemokratin kan också försvaga valdemokratin och enligt Amnå (2003, 116) innehåller fenomenet fem problem: jämlikhetsproblemet, kvalitetsproblemet, fragmenteringsproblemet, viljaproblemet och effektivitetsproblemet.

Jämlikhetsproblemet gäller det hot som deltagardemokratin utgör för den politiska jämlikheten. Alltså att de som redan har stora politiska resurser kommer att få ännu större resurser, och å andra sidan att den folkvilja som valdemokratin ämnar förverkliga kan blockeras. Detta skulle leda till minskad tilltro till politiken och ökad instabilitet. Det som dock ska beaktas är att den nuvarande nordiska valdemokratin innehåller den politiska jämlikhetens aspekt och utveckling av deltagardemokratiska inslag skulle inte automatiskt leda till bristfällig politisk jämlikhet.

Deltagardemokratin kan också orsaka kvalitetsproblem inom valdemokratin ramar. I det valdemokratiska systemet behövs väljarna för att skaffa fram ett legitimt ledarskap vars uppgift är att fånga upp medborgarnas fixerade opinioner. Deltagardemokratin kan i värsta fall leda till bristfälligt ledarskap när ledningen inte anses vara representativ och kontrollerbar.

Fragmenteringsproblemet gäller de problem som uppkommer när sakägare och grupper kommer att efter bästa förmåga se till sina egna intressen (Amnå 2003, 117). Representativiteten försvinner och folkviljans förverkligande blir svagare. Amnå argumenterar dock också för fragmenteringen som en lösning för det överbelastande problemet som en centralistisk demokrati har skapat: decentraliserade nivåer med öppna påverkningsskanaler kan vara en bättre lösning än de nuvarande byråkratiska och starkt politiska formerna av flernivådemokrati.

Deltagardemokratin ideal innehåller en stor svaghet: den räknar med människotyper som aldrig har existerat och knappast någonsin kommer att göra det. Enligt Amnå skulle den moderna människan inte ha tid för deltagardemokratin i dess renaste form. Deltagardemokratin förväntning på ständigt aktiva medborgare skulle vara en omöjlighet i dagens samhälle. Det man dock inte skall utesluta är att deltagardemokratiska inslag kan etableras.

Det sista problemet handlar om effektivitet. Risken finns att deltagardemokratin själv genererar ett behov att få lägga allt större områden under sig vilket leder till att andra stora samhällsområden störs. Om allt blir politiskt, försvinner effektiviteten från marknadsmekanismerna för tillväxt och ekonomisk lönsamhet. Samtidigt som effektivitetsproblemet påpekar det alltmer politiserade samhällets problem finns det en större chans att fler medborgare attraheras utifrån sina olika intressen. Politikens trovärdighet som en effektiv handlingsväg ökar (Amnå 2003, 120).

3.5. Deliberativ samtalsdemokrati

Det deliberativa demokrati-idealet är en banbrytare i den demokratiteoretiska debatten och uppkom i slutet av 1980-talet delvis som en följd av den polemik mot etablerade uppfattningar om hur det demokratiska styrelseskicket bäst bör utformas, som bröt ut då. Jürgen Habermas kan anses vara en förgrundsgestalt för den deliberativa demokratiteorin: människornas gemensamma värld byggs upp av språk och kommunikation och genom att kommunicera med varandra skapar människorna sina normer och uppfattningar om hur världen är beskaffad (Jodal 2003, 267). Enligt Habermas är människors preferenser i samhällsfrågor inte givna utan ständigt formbara.

Idealet betonar vikten av den process där individuella preferenser bildas och det goda samtalet står i centrum för intresset (Karlsson 2003). Den deliberativa demokratiuppfattningen förklarar begreppet deliberation som en process där samtliga medborgare direkt deltar i politiken men med inslag präglade av den representativa demokratiuppfattningen. Genom kommunikation grundad på rationell argumentation söker aktörerna att omvandla eller forma preferenser och detta kan leda till förändring av preferenser och i bästa fall till konsensus bland aktörerna (Karlsson 2003, 220).

Enligt Karlsson (2003) förutsätter en lyckad deliberation tre avgörande aspekter: vem samtalar, hur många aktörer ingår i samtalet och var äger samtalet rum. Att medborgarna deltar direkt i samtal och diskussioner är det som den deliberativa demokratiuppfattningen gärna betonar, men samtalets positiva effekter kan också förväntas av samtal som förs mellan representanter för medborgarna. Karlsson (2003, 216) konstaterar att därför bör deliberation ses som en process som kan äga rum antingen mellan medborgare eller mellan representanter för medborgarna eller mellan medborgare och representanter. Med hjälp av olika nivåer kan man förvänta sig mångsidiga samtal

som bidrar till deliberationens positiva effekter. Samtidigt är det dock relativt troligt att de förväntade deliberativa effekterna endast följer av samtal på medborgarnivå som är öppna för alla. Det är också viktigt att deliberation inte reserveras enbart för institutionella miljöer, utan accepteras som en avgörande del av allt offentligt samtal.

De deliberativa processerna kan delas in i fyra kategorier i vilka graden av demokrati varierar. Samtalen används antingen som ett beslutsmedel eller enbart som ett förberedande medel. Den beredande elitdiskussionen är präglad av samtal som förs före beslut och demokratigraden är således ganska låg. Den beredande samtalsdemokratin innefattar för sin del hög grad av demokrati men samtalen förs enbart före beslut. Den beslutande elitdiskussionen är präglad av låg demokratigrad men samtalen används som beslut. Den beslutade samtalsdemokratin är den som det deliberativa demokrati-idealet strävar efter: demokratigraden är hög och samtalen används som ett beslutsmedel. (Karlsson 2003, 222-223)

För att deliberation ska kunna anses som demokratisk är det väsentligt att beslutsfattarna lyssnar på medborgarnas preferenser. Graden av responsivitet har stor betydelse: att det finns kanaler genom vilka medborgarna kan förmedla sina preferenser och att de uppfattas som avgörande i beslutsfattandet (Karlsson 2003). Medborgarna skall också ha möjlighet att utkräva ansvar för de beslut som fattas samtidigt som beslutsmiljön bör vara öppen. Om de demokratiska kraven på deliberation inte uppfylls, kan man i stället för beslutande samtalsdemokrati tala om elitdiskussion.

3.5.1. Det goda samtalet

När man strävar efter det goda samtalet är det viktigt att hålla makten i tydliga ramar och samtidigt vårda möjligheterna till det goda samtalet (Montgomery 2003, 264). Annars blir samtalsgruppen lätt auktoritär och odemokratisk. Montgomery (2003) har samlat en lista på goda råd om hur ett möte ska fungera där man vill att deliberativ demokrati ska råda. Råden gäller samtliga mötesdeltagare och förutsätter således engagemang av samtliga parter. De mest väsentliga råden listas nedan.

För det första gäller det att vara medveten om att åsikter och ställningstaganden är styrda av olika slag av motivation. Det är viktigt att styra samtalet så att sakfrågan står i centrum men om samtalet styrs åt ett håll som kanske betonar en viss deltagares åsikter mera är det väsentligt att undvika sådana sidospår. För det andra är det viktigt att alla deltagare

har tillgång till samma information, och för det tredje att man strävar efter problemformuleringar som angår alla i gruppen. För det fjärde gäller det att vara öppen och medveten om att saklig diskussion gynnas av att man gör klart för sig vad man är enig, respektive oenig om, och också vilka olika perspektiv som kan ligga bakom eventuell oenighet. För det femte gäller det att säkerställa reciprocitet i fråga om makt och i fråga om respekt.

Råden baserar sig på ett antagande om att alla gruppdeltagare har ett genuint intresse att få igång och vårda ett samtal som kännetecknas av ett gemensamt problemlösande (Montgomery 2003, 264). Detta hänger ihop med det deliberativa demokrati-idealets grundtanke: genom kommunikation söker man omvandling och förändring av preferenser, vilket i bästa fall leder till konsensusbaserat beslutsfattande.

3.5.2. Svagheter

Ola Jodal har listat fem frågetecken för den deliberativa teorin som han baserar mestadels på Jürgen Habermas teorier om rationellt samtal (Jodal 2003, 272-287). Habermas ideala samtalssituation bygger på en förutsättning att alla deltagare är beredda att lyssna på varandras argument och att all argumentation är sann och baserad på förnuft. Något egen- eller gruppintresse får inte heller ligga bakom uttalandena. I ett rationellt samtal ska argumentens hållbarhet, inte deltagarnas makt eller status, vara avgörande. (Habermas 1984 i Jodal 2003, 268).

Den första frågan handlar om det deliberativa samtalets innehåll: kommer de flesta relevanta argument fram under ett deliberativt samtal? Jodal hävdar att de flesta relevanta argumenten inte kommer fram och att det finns mekanismer i den deliberativa situationen som förhindrar idealet från att realiseras. Vissa deltagare väljer att argumentera för sin ståndpunkt och vissa gör det inte. Orsakerna till att inte uttrycka sig är mångtydiga och beror på en stor skara sociala faktorer, av vilka de största är maktfaktorer, och man kan således inte lita på någon slags bakomliggande mekanism enligt vilken deltagarna väljer att uttrycka sig ifall de har ett relevant och hållbart argument att tillföra diskussionen.

Jodal ifrågasätter i sin andra fråga deltagarnas förmåga att ändra sina åsikter till mer välgenomtänkta och mindre egenintresserade genom ett rationellt samtal. Det är frågan om den ideala samtalssituationen och huruvida det överhuvudtaget är möjligt att skapa en sådan situation där maktförhållanden, socialt tryck och andra eventuella faktorer inte

påverkar deltagarnas åsikter. Sålunda hävdar Jodal att åsiktsförändringar inte kan anses vara en bra mätare på ett lyckat samtal.

Den tredje frågan handlar om den deliberativa diskussionens förmåga att generera andra demokratiska värden som påstås uppstå ur ett rationellt samtal. Jodal kritiserar speciellt den deliberativa diskussionens legitimitetsskapande funktion: den antas leda till att deltagarna får ett större förtroende för att följa de beslut som fattas och en ökad förståelse för andras argument antas uppkomma. Enligt Jodal har man inte kunnat bevisa detta på ett trovärdigt sätt och exemplet kan således inte heller användas som ett bra tecken på en framgångsrik diskussion.

Den fjärde frågan anknyter till den första: vad är det som orsakar deliberationens effekter? Jodal konstaterar att det inte finns några svar på vilken mekanism i samtalet som har orsakat åsiktsförändringarna. Man har försökt utreda mekanismerna bakom deliberationens effekter med diverse försök, men tillsvidare utan något tillfredsställande svar. Den femte och sista frågan ifrågasätter människornas agerande i det deliberativa samtalet och anknyter delvis till den andra. Jodal frågar om samtalet får olika effekter beroende på under vilka omständigheter samtalet sker. Samtalets utgång kan variera beroende på hur grupp sammansättningen av de delibererade ser ut.

Till sist konstaterar Jodal att det behövs mera empirisk forskning för att den deliberativa diskussionens argument skulle kunna anses vara giltiga och ge större understöd för det rationella samtalet. En större del av hypoteserna bör utsättas för empirisk prövning, och först efter det kan man bättre ta ställning till vilken roll det deliberativa samtalet bör ha i det demokratiska systemet.

4. Från teori till empiri: operationalisering av undersökningens variabler

Det metodologiska tillvägagångssättet är MSSD (Most similar systems design) i vilket det antas att Oslos och Helsingfors närdemokratiska mekanismer är beroende av städernas kommunala system, dess reglering och den närdemokratiska organisationsstrukturen. En demokratiteoretisk tredelning av de närdemokratiska mekanismerna har kategoriserats så att de närdemokratiska mekanismerna delas i valdemokratiska, deltagardemokratiska respektive samtalsdemokratiska mekanismer. Avhandlingens metodologiska tillvägagångssätt är en komparativ analys där å ena sidan Norge och Finland och å andra sidan Oslo och Helsingfors jämförs inom teorins ramar. Med jämförelse inom teorins ramar avser jag en systematisk genomgång av närdemokratiska mekanismer i Oslo och Helsingfors inom för det första valdemokratins, för det andra deltagardemokratins och för det tredje samtalsdemokratins angivna riktlinjer och normer.

Komparativ analys utgår ifrån existens av både variation och homogenitet. Man koncentrerar sig på två komponenter: den faktor som man tror att orsakar fenomenet (den oberoende variabeln) och den faktor som exponeras för förklaringsfaktorn (Esaiasson et al. 2004).

Eftersom avhandlingen strävar efter att förklara hur teorier beskriver de faktorer som utgör demokratins mobiliserande funktion, så att jag härleder slutsatser från premisser, kommer avhandlingens förhållningssätt att vara deduktivt. Med hjälp av den komparativa analysen ämnar jag bevisa hur teorierna förverkligas i praktiken – och om de förverkligas.

Den komparativa analysens teoriprovande metod är den s.k. mest lika-designen (most similar systems design, MSSD) som tillämpas på fenomen som förekommer i ett begränsat antal eller om fenomenet ifråga är en enda given händelse man är intresserad av. I detta fall är det närmast fråga om föregående orsak. När man prövar en bestämd förklaringsfaktors empiriska slagkraft genom att analysera bara ett fåtal fall, gäller det att välja strategiskt: *”Vi jobbar med den naturliga variation som finns i verkligheten och vill göra jämförelsen mellan fall som är så lika varandra som möjligt på relevanta oberoende variabler förutom på den förklaringsvariabel som står i centrum för undersökningen”*. (Esaiasson et al. 2004)

4.1. De närdemokratiska mekanismerna

Jag kommer att jämföra de närdemokratiska mekanismerna i Helsingfors och Oslo med den teoretiska tredelningen som utgångspunkt. Jag ämnar granska de faktorer som kan betraktas som närdemokratiska inslag i Oslo och Helsingfors. Med jämförelsen ämnar jag pröva vad som kan förklara den närdemokratiska skillnaden städerna emellan: jag antar att någon av de tre olika teoretiska mekanismerna förklarar skillnaden. Den klassiska teoretiska tredelningen erbjuder de faktorer som används i avhandlingens empiriska del.

4.1.1. Valdemokratiska mekanismer

Valdemokratin baserar sig på representativitet och på idén om folkviljans förverkligande. Folkets representanter som är utvalda genom demokratiska och jämlika val ska förverkliga den vilja som folket har visat, samtidigt som de är medvetna om det ansvar som detta innebär. Idén kan tillämpas både på statlig och kommunal nivå. I den här avhandlingen gäller det att granska de mekanismer som finns på den kommunala nivån och huruvida de bidrar till lyckad närdemokrati eller ej.

Inom valdemokratis teoretiska ram är den tydligaste mekanismen de kanaler som ser till att medborgarna är informerade om den politik som har förts och om de alternativ till politiker som ställer upp i val. Också möjligheter att följa upp det nuvarande politiska läget och eventuella olika möjligheter att rösta och påverka genom detta kommer att granskas.

4.1.2. Deltagardemokratiska mekanismer

Deltagardemokratis utgångspunkt är aktivt deltagande och uppmuntrande till detta. Den anses vara både ett ideal och en idealisering: ett ideal som förtydligar önskvärda egenskaper i ett demokratiskt system och en idealisering som inte finns i någon existerande demokrati men som används för att identifiera önskvärda drag i olika slags demokratier (Amnå 2003, 108). Deltagardemokratiska drag kan uttryckas som påverkansförsök eller som direktdemokratiskt deltagande. Med påverkansförsök avses tanken på att medborgarna själva för fram sina synpunkter till de politiska beslutsfattarna

medan direktdemokratiskt deltagande innebär att medborgarna själva fattar politiska beslut.

Den bakomliggande tanken här är att deltagande fostrar till att ta ansvar. I jämförelsen kommer jag att granska de mekanismer som uppmuntrar till att ta ansvar och de möjligheter som kommunerna erbjuder sina invånare med tanke på deltagande och självständigt beslutsfattande. Medborgarnas egen aktivitet jämförs också. För detta kommer jämförelsen mellan städernas beslutsfattande att vara till nytta: hurdana är de strukturer inom vilka besluten fattas och vilka nivåer är inblandade?

4.1.3. Deliberativa mekanismer

Den deliberativa samtalsdemokratin förutsätter aktivt samtal i offentligt beslutsfattande och i dess ideala form används samtal som beslut. Genom kommunikation sökes omvandling och förändring av preferenser vilket i bästa fall leder till konsensusbaserat beslutsfattande. Den demokratiska deliberationen och den ideala beslutande samtalsdemokratin förutsätter tre aspekter: responsivitet, medborgarnas möjligheter till ansvarsutkrävande samt öppenhet.

De deliberativa mekanismerna som jag kommer att granska kommer således att vara det allmänna utrymmet för samtal och diskussion som kommunerna har reserverat sina medborgare och de tre aspekterna som den demokratiska deliberationen betonar: responsivitet, utkrävandet av ansvar och öppenhet. För att kunna granska den beslutande samtalsdemokratis tre aspekter bör det finnas utrymme för diskussion.

4.2. Variablerna

Med hjälp av mest lika-designen väljer man fall utifrån värdet på den oberoende variabeln och fastställer värdet på den beroende variabeln (Esaiasson et al. 2004). Det är möjligt att känna till värdet på den beroende variabeln såsom i den här avhandlingens fall: närdemokratiska mekanismer inom den teoretiska tredelningens ramar. För att kunna utreda detta måste jag veta mera om de kommunala systemen verkligen skiljer sig åt städerna emellan och hurdana ramar den lagstiftade bakgrunden ger inom båda systemen.

Såsom konstaterades i kapitel 2.1 Syfte och problemformulering, kan den här avhandlingens syfte delas in i två kategorier. Den första kategorin utgörs av det kommunala systemet och den närdemokratiska strukturen och är metodologiskt sett den här avhandlingens oberoende variabel. Den oberoende variabeln därför för att det är den som jag antar att orsakar fenomenet, m.a.o. Oslos utbud av deltagararenor är avgörande för mobiliseringen av invånare och invånaraktivitet. Den andra kategorin utgörs av de närdemokratiska mekanismerna som förverkligar avhandlingens antagande om att Oslos utbud på närdemokratiska inslag mobiliserar invånare.

De närdemokratiska mekanismerna är således den här avhandlingens beroende variabel: jag har valt fall utifrån värdet på den oberoende variabeln (de kommunala systemen och den närdemokratiska strukturen) och fastställt värdet på den beroende variabeln (de närdemokratiska mekanismerna). Eftersom den här avhandlingen har två oberoende variabler kommer jag att beakta sammankopplingen mellan dem också: hur påverkar de varandra och hur syns detta i verkligheten.

4.3. Material

I avhandlingen kommer jag att presentera tre olika slags data: grundläggande information om lagstiftning och den gällande kommunallagen i Finland och Norge, data om Oslos och Helsingfors närdemokratiska inslag och kommunalförvaltningens organiseringsprinciper. Beslutsfattandekedjan utgör en viktig dimension: hur fattas besluten i Oslo och Helsingfors och vilka ärenden behandlas i vilka organ? Det gäller att granska en begränsad tidsperiod och kontrollera beslutsfattandets nivåer och organisering i Oslo och i Helsingfors.

Avhandlingens empiri kommer att bestå av två nivåer: för det första utreder jag lagarnas tonvikt på närdemokratisk reglering i de respektive länderna, och för det andra ämnar jag jämföra Oslos och Helsingfors närdemokratiska mekanismer inom demokratiteorins ramar. Jag kommer att bygga min jämförelse på den klassiska tredelningen inom demokratiteorin och jämföra de närdemokratiska mekanismerna som för det första är uppenbara och för det andra mobiliserande i Helsingfors och Oslo. Genom detta ämnar jag pröva mitt antagande om Oslos bättre organiserade närdemokrati i jämförelse med Helsingfors.

4.4. Summering av undersökningens variabler – vilka faktorer kommer att jämföras

Jag ska här summera den teoretiska referensramens betydelse för avhandlingens analytiska del: hur teorin stöder det närdemokratiska systemet och hur å ena sidan de närdemokratiska mekanismerna och teorin, och å andra sidan empirin hänger ihop med varandra. Det metodologiska tillvägagångssättet är MSSD (Most similar systems design) i vilket det antas att Oslos och Helsingfors närdemokratiska mekanismer är beroende av städernas kommunala system, dess reglering och den närdemokratiska organisationsstrukturen.

En demokratiteoretisk tredelning av de närdemokratiska mekanismerna har kategoriserats så att de närdemokratiska mekanismerna delas i valdemokratiska, deltagardemokratiska respektive samtalsdemokratiska mekanismer. Jag antar att med hjälp av sådana mekanismer som de tre demokratiteorierna betonar kan jag utreda å ena sidan nivån på närdemokrati och å andra sidan demokratins mobiliserande funktion i Oslo och Helsingfors. Jag antar att någon faktor i den teoretiska tredelningen kan förklara skillnaden städerna emellan.

För att kunna utföra jämförelsen mellan Oslo och Helsingfors måste jag först utreda hurdana omständigheter och förutsättningar, med andra ord lagstiftade ramar, det finns i Norge respektive Finland. Och således är det skäl att börja från de yttre ramarna för att sedan kunna fortsätta djupare till den praktiska nivån och till det som sker i verkligheten. Med de yttre ramarna avser jag för det första den nationella lagstiftningen i Norge och Finland, och för det andra organisationsstrukturens omsättning i praktiken i Oslo och Helsingfors.

Efter att ha utrett de yttre ramarna kan jag fortsätta till det som jag ämnar pröva i den här avhandlingen, nämligen de närdemokratiska mekanismerna som följer den demokratiteoretiska tredelningen valdemokrati, deltagardemokrati och samtalsdemokrati. Jag förutsätter att det finns variation städerna emellan vilket kunde förklara mitt antagande om Oslos utbud på närdemokratiska inslag och om att demokratins mobiliserande funktion utnyttjas till högre grad där. För att kunna förklara variationen, behöver jag tillförlitliga och förklarande mekanismer, som alltså baserar sig på den demokratiteoretiska tredelningen. I den här avhandlingen kallas de för närdemokratiska mekanismer.

Tabell 1: avhandlingens variabler

Variabel	Dimensioner
Oberoende variabel: kommunalt system och den närdemokratiska strukturen	reglering: kommunallagen i Norge och i Finland, hurdana är lagens ramar för den närdemokratiska mobiliseringen?
	beslutsfattandets nivåer, storlek och organisationsstruktur: hur fattas beslut, vem initierar?
Beroende variabel: de närdemokratiska mekanismerna och mobilisering	utbudet av möjligheter att delta i beslutsfattandet, demokratins mobiliserande effekt:
	- valdemokratiska mekanismer: informationskanaler, olika möjligheter att rösta och påverka genom detta
	- deltagardemokratiska mekanismer: mekanismer som uppmuntrar till att ta ansvar, direktdemokratisk deltagande
	- deliberativa mekanismer: utrymme för samtal och diskussion, responsivitet, utkrävandet av ansvar, öppenhet

5. Analys och jämförelse

Innan man kan övergå till avhandlingens intressantaste fråga om de närdemokratiska mekanismerna i Oslo och i Helsingfors, är det väsentligt att först jämföra de förutsättningarna som den lagstadgade regleringen i form av kommunallagar och organisationsstrukturer ger. Därför inleder jag med en jämförelse mellan Finlands och Norges kommunallagar och Oslos och Helsingfors organisationsstrukturer för att sedan kunna fortsätta till det som jag ämnar pröva: vilka faktorer som framhäver att Oslos utbud på närdemokratiska inslag är starkare och vilka de närdemokratiska mekanismerna är som finns i Oslo och i Helsingfors.

I jämförelsen mellan kommunallagarna utreder jag de paragrafer som är väsentliga med tanke på den här avhandlingens syfte, en fullständig genomgång av båda lagarna skulle inte vara ändamålsenligt. Oslos och Helsingfors organisationsstrukturer jämför jag för det första med hjälp av de respektive städernas organisationskartor, ett material som omfattar alla de beslut som fattas i Oslo och Helsingfors under en längre tidsperiod samt hur de har fattats. Tidsperioden har valts helt slumpmässigt för att understryka att den utvalda perioden inte spelar någon roll med tanke på den här avhandlingens syfte.

5.1. Norges och Finlands kommunallagar i jämförelse

Kommunallagen styr kommunernas verksamhet, ansvar och plikter i så gott som allt vad kommunerna gör. Därför är det väsentligt att inleda jämförelsen mellan Oslo och Helsingfors med en jämförelse mellan Norges och Finlands kommunallagar som anger de grundläggande förutsättningarna för kommunernas verksamhet. Den närdemokratiska synvinkeln är väsentlig i den här avhandlingen och jag kommer att koncentrera mig på de stadgor som reglerar kommuninvånarnas möjligheter att påverka och delta och hur detta möjliggörs inom lagens ramar, dvs. hurdana organisatoriska och förvaltningsmässiga ramar anges i lagen.

Norges kommunallag är stiftad 1992 (LOV 1992-09-25 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) och den trädde i kraft 1.1.1993. Den innehåller 13 kapitel och 82 paragrafer som reglerar kommunernas organisation, administration och ekonomi. De kapitel som behandlas i den här avhandlingen är kapitel 1 (§1-§5) om den

kommunala planläggningen och kapitel 2 (§6-§17) om de kommunala organen. Jag kommer delvis också att hänvisa till lagens kapitel 3 (§18-§21) om den kommunala parlamentarismen.

Finlands kommunallag är stiftad 1995 (Kommunallag 17.3.1995/365) och den trädde i kraft 1.7.1996. Den innehåller 12 kapitel och 105 paragrafer som reglerar kommunernas uppgifter, organ och ekonomi. De kapitel som behandlas i den här avhandlingen är kapitel 1 (§1-§8b) som innehåller lagens allmänna stadganden, kapitel 2 (§9-§15b) och kapitel 3 (§16-§25a) om de kommunala organen samt kapitel 4 (§26-§31) om kommuninvånarnas rätt till inflytande.

Jag inleder jämförelsen med de allmänna stadgandena för att kunna ge en omfattande helhetsbild om hur de två kommunallagarna reglerar den kommunala organisationen och kommunernas verksamhet. Jag fortsätter sedan med de stadganden som reglerar kommunernas organ och hur beslutsfattandet sker. Till sist jämför jag de stadganden som reglerar kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. Lagarnas närdemokratiska och demokratiska inslag hur de reglerar den demokratiska strukturen i kommunerna kommer att diskuteras. Jag kommer inte att behandla stadgorna kapitelvis då att kapitlen varierar i den norska och den finska kommunallagen, utan jämför dem ämnesvis.

Lagarnas struktur är inte exakt likadan men trots lite annorlunda kapitelindelningar och stadgor är båda lagarna så pass lika att jämförelsen kan följa den ordning som jag utredde ovan. Olikskheterna utreds i följande kapitel.

5.1.1. Allmänna stadganden

För de båda lagarnas del gäller det att utreda lagens kapitel 1. I de båda lagarna reglerar allmänna stadganden kommunstyret och kommunens uppgifter men också kommunens namn och kommunvapen. Jag ska därför koncentrera mig på de paragrafer inom allmänna stadganden som är av intresse med tanke på den här avhandlingens syfte. Det gäller således paragraferna 1, 2 och 8 i den finska kommunallagen och paragraferna 1, 2, 3 och 5 i den norska kommunallagen.

I den finska kommunallagen konstateras det att kommuninvånarnas självstyrelse är tryggad i grundlag (1 kap. § 1). Paragrafen reglerar även kommunens beslutanderätt som utövas av fullmäktige som i sin tur är vald av invånarna. Till kommunens åtaganden hör

alla offentliga uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen och som stadgas för den i lag. Kommunen ska sköta sina uppgifter själv eller i samarbete med andra kommuner. Tjänster kan också beställas av andra tjänsteproducenter. (§ 2)

Paragraf 8 reglerar förhållandet mellan staten och kommunen: Finansministeriet följer kommunernas verksamhet och ekonomi men regionförvaltningsverket kan med anledning av klagomål undersöka om kommunen iakttar de gällande lagarna. Paragrafen utreder också begreppet basserviceprogramförfarandet som består av basserviceprogrammet och basservicebudgeten. Basserviceprogrammet innehåller en bedömning av förändringar i kommunernas verksamhetsmiljö och efterfrågan på tjänster, av den kommunala ekonomins utveckling och kommunernas förändrade uppgifter. Behovet av finansiering för kommunernas lagstadgade uppgifter bedöms i basserviceprogrammet. I basservicebudgeten bedöms den kommunala ekonomins utveckling samt budgetpropositionens inverkan på den kommunala ekonomin. Basserviceprogramförfarandet utgör en del av statens och kommunernas samrådsförfarande och beredningen av statsbudgeten.

Den norska kommunallagen har som mål att ge tydliga riktlinjer för ett fungerande kommunalt och länskommunalt styre och för en rationell och effektiv förvaltning av de kommunala intressena inom ramarna för den nationella gemenskapen och med syfte på en hållbar utveckling (§ 1). Lagen reglerar kommunernas och större länskommunernas verksamhet (§ 2).

Paragraf 3 reglerar kommunindelningen: varje kommun hör till ett län och varje län, med Oslo som undantag, utgör en länskommun. Paragraf 5 reglerar den kommunala och länskommunala planeringen. Varje kommun ska utarbeta en samordnad plan för den kommunala verksamheten medan varje länskommun ska utarbeta en regional planstrategi. Planeringen ska byggas på en realistisk utvärdering av den förväntade utvecklingen i kommunen eller länskommunen och av de ekonomiska resurserna som står till buds. I paragraf 5 konstateras också att närmare bestämmelser om den kommunala och länskommunala planeringen anges senare i lagen.

Allmänna stadganden i den finska respektive den norska kommunallagen är mycket lika men det finns också element som skiljer sig åt en del. Utgångspunkten är densamma: att ange riktlinjer för kommunal verksamhet. Den kommunala planeringen har sin tyngdpunkt i de båda lagarna, begreppen är dock olika (fi. basserviceprogram, no. plan för den kommunala verksamheten). Den finska kommunallagen anger ramar för kommunalt självstyre, vilket kommer fram på ett annat sätt i den norska kommunallagen.

Kommunindelningen och styrelseskicket är således annorlunda: i Norge hör alla kommuner till ett län som i sin tur utgör en länskommun, medan i Finland är varje kommun självständig. Den finska kommunallagen möjliggör dock regionalt samarbete och samkommunal verksamhet. Hurdan grad av självständighet det sedan handlar om och hur de finska kommunerna är placerade i den regionala indelningen kommer inte fram här. Den finska lagen reglerar kommunernas uppgifter och beslutanderätt, vilket kommer fram senare i andra kapitel i den norska kommunallagen. Den norska kommunallagen är mycket mer allmän till sin karaktär, men båda lagarna liknar varandra såpass mycket att det är vettigt att jämföra dem inom de ramar som jag angett tidigare i den här avhandlingen.

5.1.2. Organisation och organ

I det här kapitlet utreder jag det som lagarna stipulerar om kommunernas organ och de processer som styr beslutsfattandet. För den finska kommunallagens del gäller det att behandla lagens kapitel 2 och 3 och för den norska kommunallagens del kapitel 2. Båda lagarna anger tydliga ramar för de organ som en kommun ska inrätta och driva samt hur lagen anser att de ska fungera och vilken sammansättningen ska vara. I den finska kommunallagen ska koncentreras på alla paragrafer i kapitel 2 och på paragraferna 16, 17, 23 och 24 i kapitel 3, medan i den norska kommunallagen koncentreras på paragraferna 6-12 i kapitel 2.

Såsom konstaterades i kapitel 5.1.1. utövas de finska kommunernas beslutanderätt av fullmäktige som är vald av kommunens invånare. I den finska kommunallagen i paragraf 9 stipuleras utöver detta att ledamöterna och ersättarna i fullmäktige utses genom kommunalval för de fyra kalenderår som följer efter valåret. I paragrafen konstateras också att kommunalval är direkta och proportionella och om förrättandet av kommunalval stadgas i vallagen (714/1998). Det kan konstateras här att med proportionella val anses sådana val som följer d'Hondts modell. Antalet ledamöter i fullmäktige regleras tydligt i paragraf 10: antalet invånare i kommunen styr storleken på fullmäktige. Är invånarantalet högst 2000 ska det sitta 17 stycken ledamöter i fullmäktige och är det över 400 000 ska antalet ledamöter vara 85. Till ersättare för fullmäktigeledamöterna väljs av de första icke valda kandidaterna från varje valförbund, parti och gemensam lista som uppträtt i kommunalvalet ett lika stort antal ledamöter (11 §). Fullmäktiges ordförande och vice ordförande väljs av fullmäktige bland dess ledamöter för fullmäktiges mandattid (12 §).

Till fullmäktiges uppgifter hör att ansvara för kommunens verksamhet och ekonomi. De viktigaste uppgifterna är att fatta beslut om de centrala målen för kommunens och kommunkoncernens verksamhet och ekonomi, fatta beslut om grunderna för hur förvaltningen ska organiseras, fatta beslut om grunderna för ekonomin och godkänna budgeten, fatta beslut om de allmänna grunderna för de avgifter som ska tas ut för kommunens tjänster och utse ledamöter i kommunens organ. (13 §)

Fullmäktige kan delegera beslutanderätt till kommunens övriga organ samt till förtroendevalda och tjänsteinnehavare (14 §). Ärenden som delegeras får dock inte vara sådana som fullmäktige enligt ett uttryckligt stadgande ska besluta om. Paragraf 15 reglerar fullmäktiges arbetsordning och fullmäktigegrupper: fullmäktiges ordförande ska se till att ordningen hålls i fullmäktiges sammanträden och att alla ledamöter blir likabehandlade på möten. För arbetet i fullmäktige kan ledamöterna bilda fullmäktigegrupper. Paragraf 15b innehåller ett intressant närdemokratibefrämjande inslag:

"Kommunen kan för att förbättra fullmäktigegruppernas verksamhetsbetingelser stödja verksamheten inom fullmäktigegrupperna samt de åtgärder genom vilka fullmäktigegrupperna främjar kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka."

Kommunens övriga förvaltning ska organiseras enligt kommunallagens regleringar och för detta ändamål ska fullmäktige skriva och godkänna behövliga instruktioner (16 §). Instruktionerna ska reglera hur befogenheterna ska fördelas mellan kommunens olika myndigheter.

Förutom fullmäktige är kommunens organ kommunstyrelsen, nämnder och direktioner, deras sektioner samt kommittéer (17 §). Fullmäktige tillsätter kommunstyrelsen samt en revisionsnämnd och kan dessutom tillsätta andra nämnder som under kommunstyrelsen ska sköta uppgifter av bestående natur samt direktioner för skötseln av affärsverk. Kommunstyrelsen ansvarar för kommunens förvaltning och ekonomi samt för beredningen och verkställigheten av fullmäktiges beslut (23 §). Kommunstyrelsen ska bevaka kommunens intresse. Fullmäktige har relativt fria händer att organisera förvaltningen och dess organ.

Det sista som den finska kommunallagen tar ställning till är kommunens direktör eller borgmästare: kommunens förvaltning, ekonomi och övriga verksamhet leds av en kommundirektör eller borgmästare som är underställd kommunstyrelsen (24 §). Stadgan om borgmästare är relativt ny, den har förts in 2006 (jfr. lagens ursprungliga

ikraftträdande 1995). Fullmäktige väljer kommundirektören eller borgmästaren: kommundirektören står i tjänsteförhållande till kommunen, borgmästaren är förtroendevald i kommunen. En förtroendevald kan således väljas tillsvidare medan en borgmästare kan väljas högst för fullmäktiges mandattid.

De norska kommunernas högsta kommunala organ är kommunstyrelsen samt översta länskommunala organ länstinget (6 §). Länstingsval ordnas i samband med kommunalval så att invånarna väljer samtidigt fullmäktige i sin egen kommun samt eget län. Detta gäller dock inte Oslo kommun som utgör ett eget län. Jag kommer att utreda det här vidare i kapitel 5.1.3. Kommunstyrelsens och länstingets sammansättning väljs med val av kommunens och länets invånare, valperioden är fyra år (7 §). Den norska kommunallagen reglerar antalet medlemmar i kommunstyrelsen och länstinget lika noga som den finska kommunallagen: ifall invånarantalet i en kommun är under 5000, ska det sitta minst 11 ledamöter i styrelsen och är antalet invånare över 100 000 ska det finnas minst 43 ledamöter i styrelsen. Är invånarantalet i ett län under 150 000 ska det sitta minst 19 ledamöter i länstinget, och är det över 300 000 ska ledamöternas antal vara minst 43. Ojämna tal föredras för att undvika jämna röstningar, såsom i den finska kommunallagen.

Kommunerna och länstinget utnämner sitt förmanskap och länsutskott bestående av minst 5 medlemmar (8 §). Detta gäller dock inte de kommuner och länsting som har infört parlamentarisk styrelseform (se närmare kap. 5.1.3). Bland förmanskapet och länsstyrelse väljs kommunstyrelsens ordförande och vice ordförande och länstingets ordförande och vice ordförande (9 §). I sådana kommuner och länsting där parlamentarisk styrelseform har införts, väljs ordföranden direkt bland kommunstyrelsens och länstingets medlemmar. Ordföranden har mötes- och uttalande rätt i alla kommunala eller länskommunala organ med kommun- och länsråd och organ under dem som undantag.

Kommunstyrelsen och länstinget har rätt att upprätta fasta utskott för diverse ändamål (10 §). Utskottens verksamhetsområde och medlemmar får kommunerna själv bestämma. Också tillfälliga kommittéer för olika utredningsuppgifter kan upprättas. Utskottens och kommittéernas sammansättning regleras överraskande noggrant: de ska ha minst tre medlemmar som ska väljas så att könsfördelningen bland dem beaktas (10 § och 10a §). Kommunstyrelsen och länstinget kan också upprätta egna styrelser för kommunala och länskommunala institutioner (11 §).

Kommunstyrelsen kan upprätta kommundelsstyrelser för kommunens olika delar (12 §). Kommunstyrelsen väljer medlemmarna och vice medlemmarna till styrelsen själv. Direkta val kan dock också anordnas och då ska vallagen tillämpas. Detta kan kommunerna

bestämma själv. Med direkta val anses val där kommundelens invånare själv väljer kommunalstyrelsens sammansättning. Ifall kommunalstyrelsen väljs med direkta val, ska kommunalstyrelsen välja ordförande för styrelsen bland sina medlemmar. Om kommunalstyrelser är upprättade av kommunstyrelsen, har kommunstyrelsen rätt att omorganisera eller lägga ner kommunalstyrelser. Kommunstyrelsen kan således påverka kommunens demokratiska organisering och huruvida beslutsfattande sker centralt eller decentraliserat.

5.1.3. Kommunal och länskommunal parlamentarism i den norska kommunallagen

Jag ska här kort utreda den norska kommunala och länskommunala parlamentarismen. Den norska kommunallagen reglerar detta i ett eget kapitel 3. Här ska behandlas kapitlets tre första paragrafer 18 §, 19 § och 20 §. Den finska kommunallagen innehåller inte något liknande.

Kommunstyrelsen eller länsstyrelsen kan införa parlamentarisk styrelseform enligt de regler som finns i den norska kommunallagen (18 §). Kommunstyrelsens eller länsstyrelsens understöd på minst 50 % krävs. Den parlamentariska styrelseformen kan likaså upphävas. En parlamentarisk styrelseform innebär att kommunstyrelsen och länsstyrelsen upprättar ett kommunråd eller länsråd som kommunens eller länets högsta administrativa organ. Någon förvaltningsdirektör behövs således inte. Rådet väljs av kommunstyrelsen eller länsstyrelsen bland sina medlemmar. (19 §) Antalet kvinnor på höga positioner regleras i denna paragraf.

Det eventuella kommunrådet eller länsrådet har flera uppgifter av vilka den viktigaste är att se till att de ärenden som kommunens eller länets folkvalda organ behandlar, bereds noga och att besluten verkställs (20 §). Rådet ska också se till att administrationen uppehålls så som lagar och föreskrifter stadgar. Kommunrådets och länsrådets medlemmar ska delta i kommunstyrelsens eller länsstyrelsens möten och har likaså rätt att delta i de andra kommunala organens möten.

Utgångspunkten till den norska kommunala och länskommunala parlamentarismen är decentralisering av makt. Ett kommunråd kan upphävas av kommunstyrelsen (20 §), medan en förvaltningsdirektör jobbar som tjänsteman och är således inte folkvald. Den norska kommunallagen ger med andra ord större möjligheter till utökad demokrati på

kommunernas administrativa nivå. En likadan jämförelse gäller naturligtvis val mellan kommundirektör eller borgmästare som den finska kommunallagen möjliggör (kap.3 § 24). Systemen liknar varandra men stadgas olika.

En annan fråga är den norska synen på kommun- eller länsrådets sammansättning: i Norge ska den bestå av flera medlemmar medan i Finland finns det möjlighet att välja en indirekt folkvald borgmästare till tjänsten i stället för en kommundirektör som tjänsteman. Det ska dock poängteras att frågan är tudelad. Både den finska och norska kommunallagen anger relativt breda ramar inom vilka kommunstyrelser och/eller länsting kan handla, men det är en annan sak hur det manifesteras i verkligheten och huruvida kommunerna tillämpar de demokratiska inslagen som lagarna möjliggör.

5.1.4. Kommuninvånarnas rätt och möjligheter till inflytande

I det här kapitlet utreder jag det som den norska och finska kommunallagen stadgar å ena sidan om kommuninvånarnas rätt till inflytande, och å andra sidan om kommuninvånarnas möjligheter till detta. För den finska kommunallagens del gäller det att behandla paragraferna 26 §-28 § och 30 §-31 § i kapitel 4, och för den norska kommunallagens del paragraferna 39a § och 39b § i kapitel 6A. Det är också skäl att hänvisa kort till den norska vallagen (LOV 2002-06-28 nr 57: Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre) och dess paragraf 2 § som stadgar om rösträtt. Detta behövs inte för den finska lagstiftningens del, eftersom den lag som stadgar om rösträtt inom kommunalval är den finska kommunallagen, inte den finska vallagen.

För den norska kommunallagens del behandlades kommuninvånarnas möjligheter till inflytande redan i kapitel 5.1.2. som redogjorde för möjligheten till kommundelsstyrelser som kommunstyrelsen kan upprätta (kap. 2 § 12). Detta behandlades i ett tidigare kapitel p.g.a. att kommundelsstyrelserna är anknutna till kommunernas organisationsstruktur. Kommundelsstyrelsernas uppgifter stadgas inte närmare i lagen utan kommunstyrelser får själv bestämma hurdana uppgifter befaller kommundelsstyrelserna. Detta kan leda till mycket olika uppgifter i olika kommuner.

Den norska vallagen konstaterar följande om rösträtt: alla norska medborgare som har fyllt 18 år innan utgång av valåret och är bosatta i Norge (2 §) har rösträtt. Medborgare av andra nordiska länder som är bosatta i Norge senast 30:e juni i valåret har lika rösträtt. Medborgare av andra länder är röstberättigade efter att ha varit bosatta tre år i Norge.

Den norska kommunallagen anger möjligheten till invånarinitiativ som kommunernas eller länens invånare kan själv framföra (39a §). Förslagen ska gälla kommunens eller länets verksamhet. Kommunstyrelsen eller länsrådet har skyldighet att ta ställning till förslaget ifall minst 2 procent av kommunens eller länets invånare står bakom förslaget. Likaväl räcker det med 300 underskrifter i kommunen eller 500 i länet. Kommunens eller länets ställning till förslaget ska levereras senast 6 månader efter att det har inlämnats. Under samma valperiod kan man inte framföra förslag som har samma innehåll som tidigare förslag eller samma innehåll som ett ärende som kommunstyrelsen eller länsstinget har behandlat. Kommunstyrelser och länssting har också möjlighet att besluta att det ordnas rådgivande lokala folkomröstningar (39b §). Resultat av dessa lokala folkomröstningar kan offentliggöras i den mån det avses nödvändigt och viktigt.

Den finska kommunallagen stadgar om rösträtt (26 §). Röstberättigade är alla finska medborgare och EU-medborgare samt isländska och norska medborgare som senast valdagen fyller 18 år och vars hemkommun är vid utgången av den 51 dagen före valdagen. Medborgare från andra länder är röstberättigade om de vid nämnda tidpunkt har haft hemkommun i Finland i två år. Samma gäller rösträtt i rådgivande kommunala folkomröstningar som jag skriver om mera senare i det här kapitlet. Rösträtt i en folkomröstning som gäller ett delområde i kommunen har endast de som bor inom delområdet.

Det hör till fullmäktiges uppgifter att se till att kommunens invånare och de som utnyttjar kommunens tjänster har möjligheter och förutsättningar att delta i och påverka kommunens verksamhet (27 §). I lagen listas i synnerhet viktiga sätt att främja deltagande och påverkande. Listan är mycket allmän till sin karaktär och betonar fullmäktiges avgörande roll. Ett sätt att delta är naturligtvis att en företrädare för dem som utnyttjar tjänsterna väljs in i kommunens organ, men av speciellt intresse här är paragrafens andra moment som anger ramar för delområdesförvaltning och dess tillämpning med kommuninvånarnas större deltagande som syfte. Andra sätt är informationsspridning och utredning av invånarnas åsikter innan beslut fattas samt att kommunala folkomröstningar ordnas.

Även finska kommuninvånare har initiativrätt i frågor som gäller kommunens verksamhet (28 §). Fullmäktige ska minst en gång om året underrättas om de initiativ som har tagits i frågor som hör till fullmäktiges befogenhet. Ifall minst 2 procent av kommunens röstberättigade invånare står bakom initiativet ska frågan tas upp till behandling i

fullmäktige inom 6 månader efter att den väcktes. Fullmäktiges roll här är stor jämfört med den norska kommunstyrelsen eller länstinget.

Rådgivande folkomröstningar kan ordnas av fullmäktiges beslut (30 §). En folkomröstning kan gälla hela kommunen eller ett delområde i kommunen. Minst 5 procent av kommunens röstberättigade kan ta initiativ till folkomröstning. I detta fall ligger beslutet dock ändå i fullmäktiges händer: det ska utan dröjsmål avgöra om en folkomröstning enligt initiativet ska ordnas.

Den norska och finska kommunallagen liknar varandra till stor del när det gäller kommuninvånarnas rätt och möjligheter till inflytande. Invånarinitiativ och rådgivande folkomröstningar nämns i båda lagarna, i den finska lagen har fullmäktige kanske en aning mer avgörande roll när det kommer till beslut om invånarinitiativ samt folkomröstningar. Det mest intressanta ligger delvis utanför det här kapitlet i kapitel 5.1.2. om norska kommunaldelsstyrelser och hur de kan etableras som en del av den kommunala organisationsstrukturen. Den finska kommunallagen nämner delområdesförvaltning som kan anses motsvara de norska kommunaldelsstyrelserna. Det är sant att möjligheten är lagstadgad och existerar, men det är upp till varje kommun att organisera det på det bästa möjliga sättet, om de överhuvudtaget anser att sådan organisationsmodell behövs.

5.1.5. Tabell 2: sammanfattning

Grupp	Den norska kommunallagen	Den finska kommunallagen	Likheter och skillnader
Allmänna stadganden	Anger övriga riktlinjer för kommunal verksamhet. Varje kommun hör till en länskommun (gäller dock inte Oslo som utgör ett eget län).	Anger övriga riktlinjer för kommunal verksamhet, ramar för kommunalt självstyre. Självständiga kommuner.	Finska kommuner mer självständiga enligt lagen, Oslo dock ett undantag i den norska lagstiftningen.
Organisation och organ	Högsta kommunala organ kommunstyrelsen, översta länskommunala organ länstinget. Länstingsval ordnas i samband med kommunalval. Kommuner och län kan välja ett parlamentariskt system.	Högsta beslutande organ fullmäktige, väljs med direkta och proportionella val. Kommunstyrelsen ansvarar för kommunens förvaltning och ekonomi samt för beredningen och verkställigheten av fullmäktiges beslut.	I Finland finns inga län, organ långt samma i Norge och i Finland. Kommunaldelsstyrelser i Norge, delområdesförvaltning i Finland. Borgmästare i Finland.

	Kommundelsstyrelser.	Kommundirektör eller borgmästare.	
Kommuninvånarnas möjligheter och rätt till inflytande	Rösträtt 18 år. Invånarinitiativ, rådgivande folkomröstningar. (kommundelsstyrelser)	Rösträtt 18 år. Invånarinitiativ, rådgivande folkomröstningar. Fullmäktiges roll. Delområdesförvaltning	

Den finska och norska kommunallagen har båda en tydlig gemensam nämnare: det nordiska välfärdssamhället som anger de övriga riktlinjerna när det gäller lagstiftning och samhällsstruktur. Övrigt kan man konstatera att den finska kommunallagen är mer allmän till sin karaktär när det gäller kommuninvånarnas möjligheter och rätt till inflytande. Den ger kommunens översta beslutsfattande organ fullmäktige en del större roll än vad den norska motsvarande kommunstyrelsen innehar. Detta kommer vi att jämföra i de kommande två kapitlen: hur ser ut kommunstrukturen i Oslo och Helsingfors (utnyttjas lagens ramar till fullo), hur besluten fattas i respektive städer och hur påverkar allt detta nivån på närdemokrati?

5.2. Oslos och Helsingfors beslutsfattande och organisationskartor i jämförelse

Kapitlet 5.1. var grunden till den kommande jämförelsen som jag kommer att utföra i de två kommande kapitlen. För att kunna förstå ramarna för den lokala förvaltningen och organisationerna behöver man kunskap om de riktlinjer och beslut som lagstiftningen anger. I det här kapitlet utreder jag först kort de ramar som den norska respektive finska lagstiftningen anger angående kommunförvaltning, m.a.o. det som lagen möjliggör. De två sista delkapitlen är reserverade för den egentliga jämförelsen mellan beslutsfattandekedjor och organisationskartor. Som material i den här jämförelsen använder jag dokumentet Slik styres Oslo samt Helsingfors stads och Oslo kommuns organisationskartor (bilaga 1 och 2).

5.2.1. Lagens ramar

Det summerande kapitlet 5.1.5. om den norska och finska kommunallagens likheter och skillnader sammanfattade de grundläggande riktlinjerna för båda lagarna. Den finska kommunallagen är mer allmän till sin karaktär när det gäller kommuninvånarnas möjligheter till inflytande. Kommuner har därmed större valfrihet att organisera kommunens tjänster på det mest lämpliga sättet. Detta kan ses som en positiv sak, lagen försäkrar kommunernas självständighet och beslutanderätt. Detta kan även ses som en negativ sak, ger man friare händer och därmed innehåller lagen inte tydliga riktlinjer, lider de närdemokratiska inslagen som paragrafen om kommuninvånarnas möjligheter till inflytande i den finska kommunallagen försöker försäkra. Kommundelsstyrelser eller delområdesförvaltning finns på lagnivå både i Norge och Finland: organisationen i Oslo innehåller kommundelsstyrelser, medan något motsvarande inte finns i Helsingfors.

De högsta kommunala organen beskrivs på ganska likadana villkor i Norge och i Finland. Norges länskommunala system utgör dock ett undantag och inom detta system utgör Oslo ett till undantag. För tillfället är Oslo den enda norska kommunen som utgör ett eget län och hör således inte i en större helhet med eventuella grannkommuner såsom alla andra norska kommuner gör. Oslo hör även till de få norska kommuner som utövar kommunal parlamentarism som innebär att kommunstyrelsen och länstinget själv upprättar ett kommunråd eller länsråd som kommunens eller länets högsta administrativa organ. Någon förvaltningsdirektör behövs således inte. I Oslo etablerades systemet redan 1986 (Slik styres Oslo, 5). Samma modell möjliggörs även av den finska kommunallagen, men systemet är inte i bruk i Helsingfors (däremot har systemet tagits i bruk t.ex. i Tammerfors).

I följande kapitel kommer jag att utreda hur allt det ovannämnda ser ut och fungerar i praktiken.

5.2.2. Organisation

I den här jämförelsen kommer jag att använda organisationskartor för Helsingfors stad (bilaga 1) samt Oslo kommun (bilaga 2) som är erhållna från respektive städers nätsidor. Bilagorna finner man i slutet av den här avhandlingen i kapitel 7.

5.2.2.1. Helsingfors

Helsingfors stad leds av stadsfullmäktige, stadsstyrelsen och stadsdirektören. Stadsfullmäktige innehar stadens högsta beslutanderätt och väljs av stadens invånare. Antalet ledamöter i Helsingfors stadsfullmäktige är 85. Stadsstyrelsen ansvarar för kommunens förvaltning och ekonomi samt för beredningen och verkställigheten av fullmäktiges beslut. Stadens operativa verksamhet leds av stadsdirektören samt fyra biträdande stadsdirektörer.

Stadsdirektörerna har varsitt eget verksamhetsområde. Under stadsdirektörens kontroll finns förvaltningscentralen, direktioner för affärsverket Helsingfors Energi och Helsingfors Hamn samt för affärsverket ekonomiförvaltningstjänsten, ekonomi- och planeringscentralen samt revisionskontoret. Biträdande stadsdirektören för stadsplanerings- och fastighetsväsendet ansvarar för bostadsnämnden, bostadsproduktionskommittén, stadsplaneringsnämnden, fastighetsnämnden och byggnadsnämnden. Biträdande stadsdirektören för bildnings- och personalväsendet har ett flertal direktioner och nämnder under sig: personalcentralen, direktionen för affärsverket, personalutvecklingstjänster, direktionen för stadsmuseet, direktionen för stadsorkestern, kultur- och biblioteksnämnden, idrottsnämnden, ungdomsnämnden, utbildningsnämnden, direktionen för svenska arbetarinstitutet, direktionen för finska arbetarinstitutet, direktionen för konstmuseet, faktacentralen, direktionen för djurgården samt företagshälsovårdscentralen. Biträdande stadsdirektören för byggnads- och miljöväsendet ansvarar för direktionen för affärsverket trafikverket, direktionen för affärsverket Palmia, räddningsnämnden, nämnden för tekniska tjänster, nämnden för allmänna arbeten och miljönämnden. Biträdande stadsdirektören för social- och hälsovårdsväsendet har enbart socialnämnden och hälsovårdsnämnden under sig, vilket dock inte betyder att hon eller han skulle ha den minsta biten av stadens verksamhetskaka.

Den uttömmande listan på stadsdirektörernas verksamhetsområden beskriver stadens enorma verksamhetsfält. På första titt kan Helsingfors organisation se ut som bemannad av tjänstemän, men i och för sig är alla nämnder och direktioner tillsatta av stadsfullmäktige. Hur nämnderna och direktionerna fungerar är en annan fråga och till den återkommer vi i kapitel 5.3. där jag granskar hur besluten fattats under en begränsad tidsperiod.

Ifall en stadsinvånare inte är nöjd med beslut fattat av någon av stadens nämnder har invånaren rätt att initiera en begäran om omprövning. Begäran riktas direkt till det organ som har fattat beslutet. Ifall missnöjet gäller beslut som stadsfullmäktige har fattat söks ändring i beslutet hos förvaltningsdomstolen genom kommunalbesvär.

5.2.2.2. Oslo

Oslos styrsystem baserar sig på parlamentarism vilket innebär att Oslo leds av stadsstyrelsen (bystyret), stadsrådet (byrådet) och 15 stadsdelsstyrelser (bydelsutvalg). Stadsstyrelsen är stadens högsta styrorgan och väljs av stadens invånare genom kommunalval. I stadsstyrelsen sitter 59 ledamöter. Stadsstyrelsen ansvarar för kommunens beslutsfattande och ekonomi. Stadsstyrelsen leds av ordförande och vice ordförande och har 5 kommittéer samt kontrollnämnden, valnämnden och ekonominämnden under sig. Alla ärenden som föredras till stadsstyrelsen behandlas först av någon av stadsstyrelsens kommittéer eller nämnder.

Utöver nämnder och kommittéer finns det en instans som behandlar klagomål som stadens invånare har initierat angående beslut som har fattats av stadsstyrelsen, stadsrådet eller stadsdelsstyrelser.

Ett parlamentariskt styrsystem innebär att stadsrådet ska åtnjuta styrelsens förtroende. Stadsrådet leder stadens administration och ser till att stadsstyrelsens beslut genomförs. Till stadsrådets uppgifter hör att utveckla stadens förvaltning och rådet har mandat att fatta beslut i vissa ärenden. En ledamot kan inte sitta både i stadsstyrelse och stadsrådet samtidigt. Stadsrådet består av 7 avdelningar som föredrar och förbereder ärenden som ska behandlas av stadsrådet eller av stadsstyrelsen. Avdelningarna leds av kommunaldirektören som fungerar som administrativ chef. Avdelningarna är kommundirektörens avdelning, avdelning för ekonomi och utveckling, avdelning för stadsutveckling, avdelning för kultur och utbildning, avdelning för välfärd och sociala tjänster, avdelning för miljö samt avdelning för näring och idrott. Till avdelningarnas uppgifter hör att se till att alla ärenden som behandlas är grundligt förberedda och följer lagen. Avdelningarna verkställer stadsrådets och stadsstyrelsens beslut.

Utöver stadsråd och stadsstyrelse finns det 15 stadsdelsstyrelser i Oslo. Stadsdelsstyrelserna är folkvalda och består av 15 medlemmar. Stadsdelsstyrelsen leds av en stadsdelsdirektör som också leder stadsdelens administration. Medlemmar till

stadsdelsstyrelser väljs i samband med kommunalval, år 2007 var första året då detta skedde i alla stadsdelar i Oslo. Tidigare utnämnde stadsrådet stadsdelsstyrelserna. Stadsdelsstyrelsernas möten är öppna för alla och möteskallelser och föredragningslistor offentliggörs. Stadsdelsstyrelserna fattar beslut som hör till deras ansvarsområde samt behandlar sådana uppgifter som stadsrådet eventuellt har delegerat till stadsdelsstyrelsen.

Stadsdelsstyrelsernas största ansvarsområde är social- och hälsovården och dess organisering. Största delen av stadsdelsstyrelserna tar också hand om barnomsorg, kultur- och ungdomsverksamhet samt förvaltar lokala parker och offentliga lokaler. Stadsdelsstyrelserna har möjlighet att köpa och sälja tjänster samt omorganisera uppgifter sinsemellan. De fungerar med andra ord som små byar inom en större kommun som ansvarar för den större helheten.

5.2.3. Beslutsfattande

5.2.3.1. Helsingfors

I Helsingfors fattas besluten i tre instanser: stadsfullmäktige, stadsstyrelsen samt nämnder och direktionsverksamhet. Arbetsfördelningen mellan de tre instanserna regleras i kommunallagen, stadsstyrelsens instruktion samt stadens förvaltningsstadga. Kommunallagen fastställer de ärenden som stadsfullmäktige ansvarar för, medan motsvarande regelverk för stadsstyrelsen är stadsstyrelsens instruktion och för stadens nämnder och direktionsverksamhet stadens förvaltningsstadga.

Ett ärende behandlas alltid vid den förvaltning eller det affärsverk till vars ansvarsområde ärendet hör (för organisationernas ansvarsområden: se kap. 5.2.2.). Förvaltningens eller affärsverkets uppgift är att bereda ett beslutsförslag för att avgöra ärendet. Efter detta behandlas det färdiga beslutsförslaget i den nämnd eller direktionsverksamhet som är behörig att fatta beslut i ärendet. Nämnderna och direktionsverksamheterna fattar beslut i ärenden som hör till deras egna verksamhetsområden. Ifall en nämnds eller direktionsverksamhets behörighet inte räcker till, överförs ärendet till stadsstyrelsen och eventuellt till stadsfullmäktige för avgörande. (Helsingfors stads nätsidor)

Förvaltningarna bereder även ärenden som går direkt till stadsstyrelsen där beslut fattas. Stadsstyrelsens instruktion fastställer de ärenden som stadsstyrelsen ansvarar för. I dessa ärenden fungerar stadsdirektören och de biträdande stadsdirektörerna som föredragande.

Stadsfullmäktige behandlar ärenden som stadsfullmäktige enligt kommunallagen har beslutanderätt i (se närmare kap. 5.1.2.). Stadsstyrelsen bereder beslutsförslag till stadsfullmäktige. Koncernsektionen behandlar ärenden som berör stadens dotterbolag och stiftelser. När beslutet är fattat verkställs det av den förvaltning eller det affärsverk vars ansvarsområde beslutet hör till. Stadsstyrelsen brukar tillsätta kommittéer och kommissioner för att bereda, utföra eller följa upp en bestämd verksamhet.

Stadsdirektörens och förvaltningens invånaraftnar är en möjlighet för stadsbor att påverka beslutsfattandet. Tillfällena anordnas i olika stadsdelar och på mötena diskuteras stadsdelens utmaningar, problem och framtid; inte sällan frågor som gäller stads- eller trafikplanering. Stadsdelsföreningens aktiva roll i detta är viktig, men det finns många stadsdelar där det inte finns någon stadsdelsförening. Föreningarna har ingen officiell status inom stadens förvaltning. Helsingfors Energi, Ungdomscentralen och Socialverket anordnar också invånaraftnar på stadsdelsföreningarnas begäran. Även stadsplaneringskontoret och byggnadskontoret presenterar sina aktuella projekt med jämna mellanrum. Stadsborna har möjlighet att bekanta sig med planerna samt kommentera dem.

En intressant fråga med tanke på stadsinvånarnas möjligheter att delta och påverka är hur ärenden tas till behandling: hur kommer ett ärende till behandling, vem initiativtagaren är och hur ofta leder stadsinvånarnas initiativ till ett ärende som behandlas vidare inom stadens förvaltning. Eller sker detta alls: borde stadens invånare inkluderas i kedjan mycket tidigare?

5.2.3.2. Oslo

Besluten fattas i huvudsak av tre instanser: stadsstyrelsen, stadsrådet samt stadsdelsstyrelserna. Utöver dessa tre instanser kan beslutanderätt ha delegerats till övriga kommunala organ tillsatta av stadsstyrelsen. Kommunallagen reglerar ansvarsfördelningen instanserna emellan.

Stadsstyrelsen är Oslos högsta beslutsfattande organ. Ärenden som behandlas i stadsstyrelsen förbereds i huvudsak av stadsrådet. Ärenden förs av stadsrådet till behandling till en av stadsstyrelsens kommittéer som för nuvarande är fem stycken: stadsutvecklingskommittén, finanskommittén, social- och hälsokommittén, kultur- och utbildningskommittén samt trafik- och miljökommittén. Stadsstyrelsen avgör själv hur många kommittéer den behöver. Efter kommitténs behandling fattar stadsstyrelsen sitt beslut.

Enligt det parlamentariska styrsystemet ska stadsrådet åtnjuta stadsstyrelsens förtroende. Stadsrådet leder kommunens administration och ser till att stadsstyrelsens beslut genomförs. Stadsrådet har sina sju avdelningar som förverkligar stadsstyrelsens beslut. Stadsrådet fattar beslut i ärenden som är delegerade till det av stadsstyrelsen. Ärenden i vilka stadsrådet har beslutanderätt är oftast instruktionsmässiga eller berör enbart stadens förvaltning. En närmare titt på detta tas i kapitel 5.3.

Stadsdelsstyrelsernas placering i Oslos styrsystem regleras av s.k. dubbla instruktioner: delegations- och instruktionsmyndigheten som går i den administrativa linjen (stadsstyrelse – stadsråd – stadsdelsstyrelse) samt delegations- och instruktionsmyndighet som går i den politiska linjen (stadsstyrelse – stadsdelsstyrelse – stadsdelsadministration). (Oslo kommune, 12.6.2012)

Den administrativa linjen gäller stadsdelsstyrelsen som ansvarar för årsbudgeten samt den allmänna planeringen och uppföljningen av stadsdelens ansvarsområden. I dessa ärenden fattar stadsdelsstyrelsen beslut. Stadsrådet har alltså delegerat den instruktiva och administrativa makten till stadsdelsstyrelsen. Den politiska linjen gäller stadsdelsadministrationen som fattar beslut i enklare saker såsom sådana som gäller enstaka invånare. Stadsdelsdirektören är tillsatt av stadsrådet.

Det tudelade systemet har kritiserats, inte minst för att stadsdelsstyrelsen väljs av stadsdelens invånare (fr.o.m. 2007) i samband med kommunalval, men den innehar ingen politiskt makt i sig. Stadsrådet anses fortfarande ha för mycket kontroll över stadsdelarna. Stadsrådets roll som betrodd stadsstyrelsen spelar en stor roll: som ansvariga över stadens administration vill stadsrådet ha koll på administrationen i stadsdelarna. Detta gäller dock inte stadsdelens administration samt dess beslutsfattande i ärenden som stadsdelsstyrelsen har delegerat till den. Beslutsfattande sker enligt den politiska linjen i stadsdelarnas administration. (Oslo kommune, 12.6.2012)

5.2.4. Tabell 3: sammanfattning

Grupp	Oslo	Helsingfors	Skillnader och/eller likheter
Organisationsstruktur	Stadsstyrelse, stadsråd, stadsdelsstyrelser (15). Tjänstemannaberedning, men parlamentariskt styrsystem: stadsrådet ska vara betrodd stadsstyrelsen.	Stadsfullmäktige, stadsstyrelse, stadsdirektör. Tjänstemannaberedning, gäller inte beslutsfattande som har delegerats till nämnder och kommittéer tillsatta av stadsfullmäktige.	Stadsfullmäktige och stadsstyrelse i Helsingfors motsvarar Oslos stadsstyrelse och stadsråd. Ärenden bereds av tjänstemän. Oslos styrsystem baserar sig på parlamentarism: Oslo leds av stadsstyrelsen, stadsrådet och 15 stadsdelsstyrelser. Stadsdirektör i Helsingfors vs. stadsrådets ordförande som administrativ chef i Oslo.
Beslutsfattande	Besluten fattas av stadsstyrelsen, stadsrådet, stadsdelsstyrelserna. Stadsstyrelsen högsta beslutsfattande organ. Stadsrådet leder kommunens administration och ser till att stadsstyrelsens beslut genomförs. Stadsrådet fattar beslut i ärenden som är delegerade till det av stadsstyrelsen. Stadsdelsstyrelsernas placering i Oslos styrsystem regleras av s.k. dubbla instruktioner: stadsdelsstyrelsens har en administrativ roll medan stadsdelsadministrationen fattar beslut i enklare saker.	I Helsingfors fattas besluten på tre håll: stadsfullmäktige, stadsstyrelsen samt nämnder och direktioner tillsatta av stadsfullmäktige. Stadsfullmäktige högsta beslutsfattande organ, stadsstyrelsen bereder beslutsförslag till stadsfullmäktige. Besluten genomförs (samt oftast bereds) av stadens administration som jobbar under stadsdirektören. Stadsdirektörernas starka roll.	Det allmänna beslutsfattandet sker enligt likadana regler i Oslo och Helsingfors (jfr. stadsfullmäktige H och stadsstyrelsen O högsta beslutsfattande organ). Inga stadsdelsstyrelser i Helsingfors, beslutsfattande delegeras lättare till nämnder och kommittéer. Oslos stadsdelsstyrelser har en starkt administrativt präglad roll: som ansvariga över stadens administration vill stadsrådet ha koll på administrationen i stadsdelarna.

5.3. Begränsad tidsperiod: hur fattas besluten?

Det här kapitlet utgör denna avhandlings empiriska del: jag kommer att granska en begränsad tidsperiod och utreda hur besluten fattas i verkligheten. Tanken är att ta reda på hur beslutsfattandet ser ut i praktiken och huruvida det demokratiska idealet om deltagande förverkligas i Oslo och Helsingfors. Med andra ord, hur syns en vanlig stadsbo i beslutsfattandet?

Jag kommer att lista besluten fattade för det första av stadsfullmäktige i Helsingfors och stadsstyrelse i Oslo, och för det andra av stadsdelsstyrelser i Oslo. Jag kommer att koncentrera mig endast på de instanser som är i lagen tillsatta, högsta beslutsfattande, organ. En egen jämförelse mellan Helsingfors stadsstyrelse och Oslo stadsråd görs inte eftersom de är i lagen tillsatta föredragande och administrativa organ i kommunalt beslutsfattande, och de har således en betydande roll i det högsta beslutsfattande organets arbete. Oslos stadsdelsstyrelser utgör den här jämförelsens undantag: eftersom sådan instans inte finns i Helsingfors, är det skäl att ta en närmare titt på hur systemet fungerar i Oslo. I den här avhandlingen fokuseras på demokratins mobiliserande funktion: hur ärenden tas till behandling och vem som bereder ärenden samt hurdana möjligheter en vanlig stadsbo har att delta i beslutsfattandet. Jag har valt att fokusera på två stadsdelar som varierar i storlek samt som är olika till sin sammansättning vad gäller invånare. Med jämförelse som baserar sig på variation önskar jag få pålitliga resultat.

Jag ämnar utreda följande tre frågor: vem fungerar som initiativtagare, hur tas ett beslut till behandling samt vem föredrar ärendet? Indikatorerna som jag kommer att lista är: vem har varit initiativtagare, vilka vägar har ärendet tagits till behandling samt vem föredrar ärendet?

Den granskade tidsperioden omfattar protokoll och andra möteshandlingar under tiden 1.1.2012–31.5.2012. Materialet har erhållits från respektive städernas nätsidor där alla möteshandlingar och beslut läggs ut innan och efter varje möte.

5.3.1. Helsingfors stadsfullmäktige och Oslo stadsstyrelse

Under tidsperioden 1.1.2012–31.5.2012 sammanträdde stadsfullmäktige i Helsingfors sammanlagt 10 gånger och Oslo stadsstyrelse 5 gånger. Jag kommer att jämföra både

Helsingfors och Oslos högsta beslutsfattande organ som den instans som möjliggör antingen direkta eller indirekta möjligheter till inflytande. Indikatorerna som granskas i den här jämförelsen är följande: initiativtagare, ärendens natur, föredragande. Av intresse är vem som föredrar ärenden och vem som tar initiativ, inte hurdana beslut som fattas eller vad slutresultatet av beslutsfattandet är. Jag kommer att lämna bort protokollsmässiga punkter som förekommer på varje möte: godkännande av föregående mötes protokoll, val av protokolljusterare mm.

5.3.1.1. Tabell 4: Helsingfors stadsfullmäktige

Datum	Ärenden	Föredragande	Initiativtagare
18.1.2012	1. Val av fullmäktiges ordförande och vice ordförande för verksamhetsperioden 2012 2. Frågestund (2 av 8 motioner behandlades muntligt)* 3. Utnämning av medlemmar till olika utskott, ändring av fullmäktiges arbetsordning, uppdatering av utvecklingsprogram för Helsingfors energi 4. Val av tingsrätt nämndeman 5. Ändring av stadsplan i Gloet, utthyrning av utrymmen i Asematunneli, tomtärenden i Vik, Sockenbacka och Norra Haga	- Stadsstyrelsen - Stadsdirektören/ biträdande stadsdir. - Stadsstyrelsen - Stadsstyrelsen - Stadsstyrelsen	- Stadsstyrelsen -Fullmäktigeledamöter - Stadsstyrelsen -Biträdande stadsdir. - Fastighetsnämnden
1.2.2012	1. Tillsättning av vd för Helsingfors energi, överskridning samt ändring av anslag vid stadens olika ämbetsverk 2. Tomtärenden i Nordsjö och Kårböle, ändring av stadsplan i Kårböle 3. Val av styrelsemedlem för Helsingfors Energis styrelse	- Stadsstyrelsen - Stadsstyrelsen -Stadsstyrelsen	- Stadsstyrelsen - Fastighetsnämnden -Stadsstyrelsen
15.2.2012	1. Budgetförhandlingarna för 2013, beviljande av avsked för biträdande stadsdirektör, beviljande av lån till Helsingfors Golfklubb, val av medlem i utbildningsnämnden 2. Val av tingsrätt nämndeman 3. Tomtärenden och ändringar av stadsplan i Åggelby, Nordsjö och Hermanstad 4. Fullmäktigeledamöter lämnade in 8 motioner	- Stadsstyrelsen - Stadsstyrelsen - Stadsstyrelsen	-Stadsstyrelsen -Biträdande stadsdir. - Fastighetsnämnden -Fullmäktigeledamöter
29.2.2012	1. Frågestund (2 av 6 motioner behandlades muntligt)* 2. Tillsättning av	-Stadsdirektören/ biträdande stadsdir. - Stadsstyrelsen	- Fullmäktigeledamöter - Stadsstyrelsen

	<p>stadsdirektörens tjänst (Jussi Pajunen valdes), val av suppleant i socialnämnden, beviljande av lån och borgen till Urheiluhallit Oy</p> <p>3. Tilläggsbyggande i Kvarnbäcken, ändring av stadsplan i Bortre Tölö för att bygga underjordisk parkering</p> <p>4. Den av en ledamot väckta motionen om ändring av HITAS-systemet: lämnades på bordet på begäran av mötets vice ordförande</p>	<p>- Stadsstyrelsen</p> <p>- Stadsstyrelsen</p>	<p>- Fastighetsväsendet</p> <p>- Fullmäktigeledamot</p>
14.3.2012	<p>1. Oppnådda bindande verksamhetsmål i 2011 års budget, val av ledamot i fastighetsnämnden, val av ersättare i socialnämndens svenska sektion</p> <p>2. Ändring av instruktionen för utbildningsväsendet</p> <p>3. Projektplan för ombyggnad av Mejlans lågstadium skolhus, arrendegrunder för tomter för flervåningshus på Sörnäsudden, arrendegrunder för en tomt i Solvik</p> <p>i Nordsjö, detaljplaneändring för kvarteren nr 49177 49179 och andra områden på Degerö</p> <p>4. Val av ledamot i fullmäktige för Kårkulla samkommun</p> <p>5. Den av en ledamot väckta motion om ändring av HITAS-systemet</p> <p>6. Fullmäktigeledamöter lämnade in 39 motioner</p>	<p>- Stadsstyrelsen</p> <p>- Stadsstyrelsen</p> <p>- Stadsstyrelsen</p> <p>- Stadsstyrelsen</p> <p>- Stadsstyrelsen</p>	<p>- Stadsstyrelsen</p> <p>-Utbildningsväsendet</p> <p>- Fastighetsväsendet</p> <p>- Biträdande stadsdirektör</p> <p>- Fullmäktigeledamot</p> <p>- Fullmäktigeledamöter</p>
28.3.2012	<p>1. Frågestund (inga motioner behandlades muntligt, sammanlagt 39 motioner)</p> <p>2. Remissdebatt om utredningen från arbetsgruppen för kommunförvaltningens struktur och om andra reformer i anslutning till kommunreformen</p> <p>3. Val av ledamot och ordförande i direktionen för affärsverket Helsingfors Hamn</p> <p>4. Avskedsansökan från verkschefen för stadsplaneringskontoret, projektplan för renovering av Haagan peruskoulus byggnad, detaljplaneändring för tomterna 64/5, 15 - 17 och 24 i Kampen, detaljplaneändring för tomten 161/3 och gatuområde på</p>	<p>-Stadsdirektören/ biträdande stadsdir.</p> <p>- Stadsstyrelsen</p> <p>- Stadsstyrelsen</p> <p>- Stadsstyrelsen</p> <p>- Stadsstyrelsen</p> <p>- Stadsstyrelsen</p>	<p>- Fullmäktigeledamöter</p> <p>- Stadsstyrelsen</p> <p>- Stadsstyrelsen</p> <p>- Stadsplanerings- och fastighetsväsendet</p> <p>- Biträdande stadsdirektör</p>

	Skatudden 5. Avskedsansökan från verkschefen för ungdomscentralen med anledning av pensionering 6. Fullmäktigeledamöter lämnade in 2 motioner		- Fullmäktigeledamöter
11.4.2012	1. Beslut med anledning av jubileet Helsingfors 200 år som huvudstad 2. Fullmäktigeledamöter lämnade in 7 motioner	- Stadsstyrelsen	- Stadsstyrelsen - Fullmäktigeledamöter
25.4.2012	1. Frågestund (1 av 2 motioner behandlades muntligt)* 2. Anställning av innehavare av tjänsten som biträdande stadsdirektör för bildnings- och personalväsendet, remissdebatt om ett projekt rörande påverkansmöjligheter för invånarna och starkare demokrati, val av ersättare i stadsstyrelsen och ledamot i stadsstyrelsens koncernsektion, val av ledamot och vice ordförande i direktionen för djurgården, val av ersättare i miljönämnden 3. Kommuninvånarnas initiativ 2011: 8 motioner av vilka 1 ledde till vidareutveckling 4. Ändring av instruktionen för Helsingfors stads räddningsväsen 5. Projektplan för en arbetsstation på Busholmen för byggtjänsten, detaljplaneändring för tomten nr 4/4 (Lampaska huset) i Kronohagen, detaljplaneändring för tomterna 29128/3 och 29129/5 och gatu- och parkområden i Haga (området vid Kaprifolgränden), detaljplaneändring för tomten nr 31134/2 på Drumsö (nr 12021) 6. Val av nämndeman vid tingsrätten 7. Fullmäktigeledamöter lämnade in 7 motioner	- Stadsdirektören/ biträdande stadsdir. - Stadsstyrelsen - Stadsstyrelsen - Stadsstyrelsen - Stadsstyrelsen	- Fullmäktigeledamöter - Stadsstyrelsen - Kommuninvånare - Byggnads- och miljöväsendet - Stadsplanerings- och miljöväsendet - Bildnings- och personalväsendet - Fullmäktigeledamöter
9.5.2012	1. Lån till Tapanilan Urheilutallosäitiö 2. Köp av fastigheter som ägs av Sibbo kommun i Östersundom, arrendegrunder för en bostadstomt i Arabiastranden, arrendegrunder för tomten 38248/7 i Malm,	- Stadsstyrelsen - Stadsstyrelsen	- Idrottsnämnden - Stadsplanerings- och fastighetsväsendet

	<p>detaljplaneändring för tomterna 23100/61 och 74 i Majstad, detaljplaneändring för kvarteren nr 29005 - 29008, tomterna nr 29009/1 - 4, kvarteren nr 29012 - 29014 m.m. i Haga,</p> <p>detaljplaneändring för vissa områden i stadsdelarna Botby, Mellungsby och Nordsjö</p> <p>3. Fortsättning på servicesedelsförsöket</p> <p>4. Avskedsansökan från biblioteksdirektören med anledning av pensionering</p> <p>5. Fullmäktigeledamöters motioner: 57 st besvarades muntligt</p> <p>6. Fullmäktigeledamöter lämnade in 3 motioner</p>	<p>- Stadsstyrelsen</p> <p>- Stadsstyrelsen</p> <p>- Stadsstyrelsen</p>	<p>- Social- och hälsovårdsväsendet</p> <p>- Bildnings- och personalväsendet</p> <p>- Fullmäktigeledamöter</p> <p>- Fullmäktigeledamöter</p>
23.5.2012	<p>1. Frågestund (1 av 5 motioner behandlades muntligt)</p> <p>2. Remissdebatt om beredningen av strategiprogrammet för 2013-2016</p> <p>3. Lån till Nuorisojääkenttä Oy</p> <p>4. Överskridning av ett anslag i 2012 års budget med syftet att bevilja Helsingfors Busstrafik Ab ett kapitallån, förändring i stadsfullmäktiges sammansättning, val av ersättare i stadsstyrelsen och dess koncernsektion, val av ledamot och vice ordförande i fastighetsnämnden, val av ersättare i socialnämnden</p> <p>5. Byggande av tilläggslokaler för yrkesutbildning i Havshuset, projektplan, ombyggnad av utbildningsenheten i Kasberget vid Helsingfors läroanstalt för servicebranscherna, detaljplaneändringar</p> <p>6. Fortsättning på servicesedelsförsöket, uppföljning av hur de barn- och ungdomspsykiatriska tjänsterna har skötts</p> <p>7. Fullmäktigeledamöter lämnade in 6 motioner</p>	<p>- Stadsdirektören/ biträdande stadsdir.</p> <p>- Stadsstyrelsen</p> <p>- Stadsstyrelsen</p> <p>- Stadsstyrelsen</p> <p>- Stadsstyrelsen</p> <p>- Stadsstyrelsen</p>	<p>-Fullmäktigeledamöter</p> <p>-Stadsstyrelsen</p> <p>-Idrottsnämnden</p> <p>-Stadsstyrelsen</p> <p>-Stadsplanerings- och fastighetsväsendet</p> <p>-Social- och hälsovårdsväsendet</p> <p>-Fullmäktigeledamöter</p>

*Frågetimme hålls minst en gång i månaden, motionerna ska skickas till registreringskontoret. Motioner som ska behandlas muntligt tas upp på fullmäktiges möten, annars besvaras motionerna skriftligt.

5.3.1.2. Tabell 5: Oslo stadsstyrelse

Datum	Ärenden	Föredragande	Initiativtagare
25.1.2012	<p>1. Frågestund (10 motioner)</p> <p>2. Undersökelse i Kollektivtransportproduksjon AS og Unibuss AS, Sporveisbussene AS – mulig lovbrudd</p> <p>3. Detaljplaneendringar i stadsdelar Nordre Aker og Grünerløkka</p> <p>4. Utvekkling av sjukhusverksamhet i Oslo</p> <p>5. Detaljplaneendringar/bevaring av kulturmiljø i Fiskehall og St. Hanshaugen</p> <p>6. Oljevernberedskapen i Inre Oslofjord</p> <p>7. Privat forslag fra Bjørnar Moxnes (R) og Ingrid Baltzersen av 15.11.2011 -Stans anbuds konkurransen Busstjenester Oslo vest 2011</p> <p>8. Godkjenning av leiekontrakt mellom Trondheimsveien 2 ANS og Oslo kommune, delegasjon av fullmakt til å oppnevne medlemmer til styret i Klima og Energi Oslo KF, ny aksjonæravtale mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune vedrørende Ruter, Lovisenberg Omsorg+ - Tilleggskontrakt med Diakonissehuset Lovisenberg (SDL), tilvisning av leieboliger med finansiering fra Husbanken, oppnevning av medlemmer til Markarådet</p> <p>9. Val av medlemmar/suppleanter (16 ulike nämnder, arbeidsgrupper mm.)</p>	<p>-Stadsrådet</p> <p>-Kontrollutskottet</p> <p>- Stadsrådet</p> <p>-Stadsrådet</p> <p>-Stadsrådet</p> <p>-Stadsrådet</p> <p>-Stadsrådet</p> <p>-Förrättningsutskottet</p>	<p>-Fullmäktigeledamöter</p> <p>-Kontrollutskottet, samfärds- och miljökommitté</p> <p>-Stadsutvekklingskommittéen</p> <p>-Hälso- och socialkommittéen</p> <p>-Stadsutvekklingskommittéen</p> <p>-Samfärds- och miljö. -Moxnes & Baltzersen (Stadsstyrelsens medlemmar)*</p> <p>-Finanskommittéen</p> <p>-Förrättningsutskottet</p>
15.2.2012	<p>1. Frågestund (11 motioner)</p> <p>2. Privat forslag fra Libe Rieber-Mohn (A), Andreas Halse (A) og Marianne Borgen (SV) av 10.01.2012 - Innforing av valgfag i Osloskolen</p> <p>3. Nytt og utvidet forsok med valgfritt skriftlig sidemal i videregående opplaring</p> <p>4. Forslag fra Marianne Borgen (SV) av 28.11.2011 - En trygg skolevei er sentralt for barns laring</p>	<p>-Stadsrådet</p> <p>-Stadsrådet</p> <p>-Stadsrådet</p>	<p>-Fullmäktigeledamöter</p> <p>-Rieber-Mohn, Halse, Borgen (stadsstyrelsens medlemmar)*</p> <p>-Kultur- och utbildningskommittéen</p> <p>-Borgen (stadsstyrelsens medlem)*</p> <p>-Samfärds- och</p>

	<p>5. Ny renovasjonsforskrift, Lokal forskrift om gebyr for gjennomføring av feiing og tilsyn i brannobjekter med fyringsanlegg i Oslo kommune</p> <p>6. Evaluering av forsok med foretaksmote i kommunale foretak</p> <p>7. Privat forslag fra Marianne Borgen (SV) og Ivar Johansen (SV) av 30.09.11 - Verdig behandling av papirløse migranter</p> <p>8. Detaljplaneändringar (6 st)</p> <p>9. Fornyelsen 01.07.2012-30.06.2016 - Kommunale salgs- og skjenkebevillinger i Oslo</p> <p>10. Interpellasjon fra Ingvild Reymert (SV) av 13.01.2012 - Diskriminering av arbeidssokere med utenlandsk navn</p> <p>11. Innbyggerinitiativ av 13.11.2011 - Et tryggere Oslo - Tiltak mot overfallsvoldtekter</p> <p>12. Fritak fra verv som medlem av bystyret og samferdsels- og miljøkomiteen - Maria Angell-Dupont (H) - Endring i bystyrekomiteenes sammensetning</p>	<p>-Stadsrådet</p> <p>-Stadsrådet</p> <p>-Stadsrådet</p> <p>- Finanskommittéen</p>	<p>miljøkommittéen</p> <p>-Finanskommittéen</p> <p>-Borgen och Johansen (stadsstyrelsens medlemmar)*</p> <p>-Stadsutvecklingskommittéen</p> <p>-Hälso- och socialkommittéen</p> <p>-Reymert**</p> <p>-Kommuninvånare***</p> <p>-Angell-Dupont</p>
28.3.2012	<p>1. Frågestund (12 motjoner)</p> <p>2. Kontrollutvalgets årsmelding 2011, Rapport 18/2011- Forvaltning av beboermidler i samlokaliserte boliger</p> <p>3. Møteplan for bystyret 1. og 2. halvår 2013</p> <p>4. Fysioterapitjenesten i Oslo - Status og utviklingstrekk, Oppnevning av medlemmer til Rådet for funksjonshemmede i Oslo for perioden 2011-2015 - Endring av vedtekter, Sykehjemsbehovsplanen - rullering 2012 – 2022, Samarbeidsavtaler mellom Oslo kommune og helseforetak/ sykehus i Oslo</p> <p>5. Privat forslag fra Ivar Johansen og Marianne Borgen (SV) datert 21.12.2011 om at Oslo kommune umiddelbart skal stoppe å sette enkeltmennesker ut på anbud både innenfor barnevern, helse</p>	<p>-Stadsrådet</p> <p>-Kontrollutskottet</p> <p>-Förrättningsutskottet</p> <p>-Stadsrådet</p> <p>-Samfärds- och miljökommittéen</p>	<p>-Fullmäktigeledamöter</p> <p>-Kontrollutskottet, hälso- och socialkommittéen</p> <p>-Förrättningsutskottet</p> <p>-Hälso- och socialkommittéen</p> <p>-Johansen och Borgen*</p> <p>-Kommuninvånare***</p>

	<p>og sosialtjenesten</p> <p>6. Innbyggerinitiativ av 07.10.2011 - Mot lufthengte ledninger på Nordstrand i Oslo, Innbyggerinitiativ av 30.11.2011 - Ikke steng Vestkantbadet, Innbyggerinitiativ av 03.10.2011 - Behandle og innvilge konsesjonsøknad fra Økotaxi</p> <p>7. Lån fra Oslo kommune til Kollektivtransportproduksjon AS til bygging av Avløs base, salg av kommunal eiendom i Vahls gate/ Heimdalsgata/ Lakkegata samt oppføring av flerbrukshall, Sydhavna - Avtale om makeskifte og opparbeidelse av offentlig infrastruktur, samarbeidsavtale mellom Oslo Fotballkrets og Oslo kommune - Kunstgressbaner, ny helse- og omsorgslovgivning - Endring i bydelsreglementets § 2-6 lokal klagenemnd</p> <p>8. Privat forslag fra Reza Rezaee (R), Ingrid Baltzersen (R) og Morten Elster (R) av 25.10.2011 om at Oslo kommune virkelig skal være språknøytral</p> <p>9. Detaljplaneendringar (8 st)</p> <p>10. Plan- og bygningsloven kap 16 - Presisering av gjeldende delegasjon av myndighet til byrådet</p> <p>11. Val av medlemmar/suppleanter (5 ulike nämnder mm.)</p>	<p>- Stadsrådet</p> <p>- Stadsrådet</p> <p>- Stadsrådet</p> <p>-Förrättningsutskottet</p>	<p>- Finanskommittéen</p> <p>- Rezaee, Baltzersen, Elster*</p> <p>- Stadsutvecklingskommittéen</p> <p>- Stadsutvecklingskommittéen</p> <p>-Förrättningsutskottet</p>
25.4.2012	<p>1. Frågestund (8 motioner)</p> <p>2. Rapport 2/2012 - Bydelene som barnehagemyndighet - Bydel St. Hanshaugen og Bydel Nordstrand</p> <p>3. Rapport 1/2012 - Gjennomgang av anskaffelsesdokumentasjon i 16 virksomheter</p> <p>4. Nedklassifisering av sidevei til Treskeveien, detaljplaneendringar</p> <p>5. Tilskuddssatser til ikke-kommunale barnehager i 2012</p> <p>6. Sak fra Ungdommens bystyremøte 2012 vedrørende</p>	<p>- Stadsrådet</p> <p>- Kontrollutskottet</p> <p>- Kontrollutskottet</p> <p>- Stadsrådet</p> <p>- Stadsrådet</p> <p>-Stadsrådet, finanskommittéen</p> <p>- Stadsrådet</p>	<p>- Fullmæktigeledamöter</p> <p>- Kultur- och utbildningskommittéen</p> <p>-Finanskommittéen</p> <p>-Stadsutvecklingskommittéen</p> <p>-Kultur- och utbildningskommittéen</p> <p>- Ungdommens bystyremöte</p> <p>-Finanskommittéen</p>

	<p>grunnleggende rettigheter for papirløse</p> <p>7. Salg av fritidseiendom i Bærum kommune, Oslo kommunes prinsipper for god eierstyring av aksjeselskaper, orientering om bedrifter for yrkeshemmede, krisehåndtering i Oslo kommune under og etter hendelsene 22.07.2011</p> <p>8. Privat forslag fra Mazyar Keshvari (F) av 10.01.2012 - Innføring av videoovervåking på trikk og T-bane</p> <p>9. Val av medlemmar/suppleanter (2 ulike nämnder), endringer i bystyrekomiteenes sammensetning</p> <p>10. Innbyggerinitiativ - opprettholdelse av Geitmyrsveien barnepark</p>	<p>- Förrättningsutskottet</p> <p>- Förrättningsutskottet</p>	<p>- Keshvari*</p> <p>-Förrättningsutskottet</p> <p>-Kommuninvånare***</p>
23.5.2012	<p>1. Frågestund (13 motjoner)</p> <p>2. Endring i bystyrekomiteenes sammensetning</p> <p>3. Oppfølging av juridisk strategi - Vurdering av forskrifter, budsjettjustering - Oppgradering av Ensjø T-banestasjon</p> <p>4. Privat forslag av 01.02.2012 fra Tone Tellevik Dahl (A) - Langtidsbudsjett for frivillige organisasjoner</p> <p>5. Detaljplaneendringer</p> <p>6. Sak fra Ungdommens bystyremøte 2012 vedr. endret skolevalgsordning</p> <p>7. Forslag fra Marianne Borgen (SV) av 02.02.2012 - Prosjekt med klimameter i Oslo</p> <p>8. Endring i renovasjonsforskrift for Oslo kommune, Olympiske leker/Paralympics 2022 - Utarbeidelse av søknad</p> <p>9. Forslag fra Tone Tellevik Dahl (A), Carl I. Hagen (F) og Bjørnar Moxnes (R) datert 04.05.2012 vedrørende behovet for granskning av "Lindebergsakene" i Sykehjemsetaten</p> <p>10. Endring i bestemmelsen om foretakets styre i vedtekter for Oslo Havn KF - Utvidelse av styre, salg av gnr 182 bnr 21 i Oslo kommune - Mosseveien</p>	<p>- Stadsrådet</p> <p>- Förrättningsutskottet</p> <p>- Stadsrådet</p> <p>- Stadsrådet</p> <p>- Kultur- og utvalgskommittéen</p> <p>- Stadsrådet</p> <p>- Stadsrådet</p> <p>- Förrättningsutskottet</p>	<p>- Fullmäktigeledamöter</p> <p>- Förrättningsutskottet</p> <p>-Finanskommittéen</p> <p>- Tellevik Dahl*</p> <p>- Stadsutvecklingskomm.</p> <p>- Ungdommens bystyremöte</p> <p>-Borgen*</p> <p>-Samfärds- og miljøkommittéen</p> <p>-Tellevik Dahl, Hagen, Moxnes*</p> <p>-Förrättningsutskottet</p> <p>- Förrättningsutskottet</p>

190 11. Hedring av Gunnar Sønsteby - Videre prosess		
---	--	--

*Stadsstyrelsens medlemmar har möjlighet att fungera som privata initiativtagare.

**Interpellation.

***Invånarinitiativen ska behandlas inom 6 månader efter att initiativen har lämnats in.

5.3.1.3. Tabell 6: sammanfattning och diskussion

Indikatorerna	Helsingfors stadsfullmäktige	Oslo stadsstyrelse
Ärenden	Fullmäktigeledamöters motioner, kommuninvånarnas initiativ, förvaltningsmässiga beslut: detaljplaneändringar, val av medlemmar, köp av fastigheter, uppföljning av olika projekt osv.	Fullmäktigeledamöters motioner, kommuninvånarnas initiativ, förvaltningsmässiga beslut: detaljplaneändringar, val av medlemmar, köp av fastigheter, uppföljning av olika projekt osv.
Föredragande	Stadsstyrelsen 38 (av 43 ärenden)* Stadens övriga förvaltning 5	Stadsrådet 28 (av 42 ärenden)* Stadens övriga förvaltning 14
Initiativtagare	Stadsstyrelsen 13 (av 50 ärenden) Stadens övriga förvaltning 21 Fullmäktigeledamöter 15 Kommuninvånare 1	Stadsrådet 0 (av 53 ärenden) Stadens övriga förvaltning 31 Fullmäktigeledamöter 17 Kommuninvånare 3 Andra aktörer 2**

*i alla ärenden kommer inte den föredragande parten fram

** andra aktörer i Oslo: Ungdommens bystyremöte

Sammanfattningen skapar två bilder som liknar varandra en hel del med några små nyansskillnader. Antalet behandlade ärenden är så gott som samma i båda organen. De är mycket lika också när det gäller innehållet: stadsplanering, detaljplaneändringar, val av medlemmar till olika organ osv.

Indikatorn föredragande är exakt likadan i Helsingfors och i Oslo. Man kan således säga att den förvaltningsmässiga organisationen är uppbyggd på ett likadant sätt i båda länderna, vilket också var lätt att se i den lagmässiga jämförelsen i kapitel 5.1. I den här jämförelsen betraktades enbart den högsta nivån i städernas beslutsfattandekedja och vi kommer att i

följande kapitel se hur det ser ut på de lägre nivåerna, nämligen stadsdelsstyrelserna i Oslo.

Indikatorn initiativtagare är den indikator som avslöjar de små skillnaderna. Stadens förvaltning är den största aktören som initiativtagare i de båda betraktade städerna. I Helsingfors tar stadsstyrelsen initiativ i en hel del frågor medan i Oslo gör stadsrådet inte det. I Oslo har initiativtagandet delegerats till stadens förvaltning. Det mest intressanta med tanke på den här avhandlingens syfte är kommuninvånarnas samt fullmäktigeledamöternas initiativtaganden. Initiativtagandet i siffror i Oslo är mycket nära Helsingfors siffror. I Oslo har fullmäktigeledamöterna möjlighet att på tre huvudsakliga sätt ta fram ärenden i stadsstyrelsen: motioner, privata initiativ samt förslag. I Helsingfors kan fullmäktigeledamöterna lämna in motioner. En intressant detalj är Ungdommens bystyremöten i Oslo. Ett organ där de ungas röst blir hörd, och som kan föra ärenden vidare till behandling på stadsstyrelsens möten. Helsingfors stads Krut-projekt fungerar på likadana villkor, de ungas initiativ behandlas dock inte i stadsfullmäktige utan i stadens nämnder och kommittéer.

Kommuninvånarnas röst hörs en gång i Helsingfors och tre gånger i Oslo under den betraktade tidsperioden. Den finska kommunallagen förpliktar kommunerna att behandla ärenden framförda av kommuninvånare minst en gång om året, medan den norska kommunallagen konstaterar att kommuninvånarens förslag ska behandlas i stadsstyrelsen senast 6 månader efter att förslaget har lämnats in. Under den betraktade tidsperioden behandlas i Helsingfors stadsfullmäktige invånarinitiativ en gång, i Oslo stadsstyrelse 3 gånger. Strukturen för medborgardeltagande är mer omfattande och givande i Oslo, men detta syns inte i deltagandet så tydligt. I följande kapitel betraktar jag beslutsfattandet på den lägsta nivån av beslutsfattandekedjan i Oslo, nämligen stadsdelsstyrelserna.

5.3.2. Oslos stadsdelsstyrelser

I det här kapitlet jämför jag två olika stadsdelsstyrelser i Oslo: dels för att utreda beslutsfattandekedjan inom stadsdelsstyrelsernas förvaltning, dels för att utreda hur den är kopplad till stadens allmänna beslutsfattandekedja. Det vill säga hurdan arbetsfördelning det finns stadsstyrelsen, stadsrådet och stadsdelsstyrelserna emellan, samt huruvida denna bidrar till kommuninvånarnas deltagande.

Den s.k. dubbla instruktionen reglerar stadsdelsstyrelsernas placering i stadens beslutsfattandekedja (se närmare kap. 5.2.3.2.). Instruktionens administrativa linje gäller stadsdelsstyrelsen som ansvarar för årsbudgeten samt den allmänna planeringen och uppföljningen av stadsdelens ansvarsområden. I dessa ärenden fattar stadsdelsstyrelsen beslut. Stadsrådet har alltså delegerat den instruktiva och administrativa makten till stadsdelsstyrelsen. Instruktionens politiska linje gäller stadsdelsadministrationen som fattar beslut i mindre ärenden t.ex. sådana som gäller enbart enstaka invånare. Stadsdelsdirektören är tillsatt av stadsrådet vilket också betonar stadsdelsstyrelsens administrativa roll.

I Oslo finns det 15 stadsdelar och en stadsdelsstyrelse i var och en. Eftersom det inte är vettigt att utföra en jämförelse mellan stadens alla 15 stadsdelsstyrelser inom ramen för den här avhandlingen, kommer jag att jämföra två stadsdelar och stadsdelsstyrelser som är olika till storlek, infrastruktur samt invånarantal. Jämförelsen görs med andra ord som en case study.

Stadsdelarna som jag har valt att jämföra heter Alna och Sagene. Stadsdelen Alna är en av Oslos största förorter med drygt 47 000 invånare. Den vanligaste boendeformen i Alna är höghus. 47 % av stadsdelens invånare har invandrarbakgrund. Alnas organisationsstruktur är mycket stor med stadsdelsstyrelse som högsta och enda politiska organ. Under stadsdelsstyrelsen jobbar 11 olika nämnder och kommittéer. Arbetsnämnden har helhetsansvar för stadsdelens budget och ekonomiplanering och nämnden består av med val inröstade stadsdelsstyrelsens medlemmar. Stadsdelsdirektören tillsammans med ledningsgruppen ansvarar för stadsdelens administration och under den jobbar 15 olika resultatenheter som ansvarar för stadsdelens service.

Stadsdelen Sagene är en av Oslos minsta stadsdelar med ca. 6000 invånare. Sagene kallas för Oslos kulturstad del och den ligger ca. 2 kilometer från Oslo centrum. Sagenes organisationsstruktur består av stadsdelsstyrelsen som stadsdelens högsta organ, stadsdelsstyrelsens nämnder och kommittéer samt en stadsdelsadministration som leds av stadsdelsdirektören. Stadsdelsadministrationen består av tre enheter med ansvar för stadsdelens service: barn- och ungdomsservice, hälso- och socialservice och kultur- och närmiljöservice. I Sagene finns det också en arbetsnämnd som har helhetsansvar för stadsdelens budget.

Jag kommer att utreda beslutsfattandet som sker i stadsdelsstyrelserna eftersom de är de enda politiska organen inom stadsdelarnas förvaltning. I jämförelsen används samma

tidsperiod 1.1.2012–31.5.2012 som i jämförelsen mellan Helsingfors och Oslo stadsstyrelser, stadsfullmäktige och stadsråd. Under den betraktade tidsperioden sammanträdde stadsdelsstyrelsen i Alna 3 gånger och i Sagene 4 gånger.

Tabell 7: Alna och Sagene

Sammanfattning (för hela tabellen, se bilaga 3 och 4)

Indikatorerna	Bydel Alna	Bydel Sagene
Ärenden	Budgetfrågor, ekonomistyrning, inköpsstrategier, planlägningsärenden, Alna ungdomsråds initiativ	Budgetfrågor, ekonomistyrning, inköpsstrategier, planlägningsärenden, servicestrategier
Föredragande	Stadsdelsdirektören 24 (av 25 ärenden) Stadsdelens förvaltning 1	Stadsdelsdirektören 52 (av 58 ärenden) Stadsdelens förvaltning 2 Politiska partier 1 Stadsdelsstyrelsens medlem 1
Initiativtagare	Ekonomiavdelningen 5 Arbetsnämnden 10 Eldrerådet 5 BU-leder 1 Alna ungdomsråd 2 Stadsdelsdirektören 1 Oppvekst- och kulturkomiteen 1 (Stadsdelens invånare 2, öppen halvtimme)	Arbetsnämnden 14 Kultur- och närmiljökomiteen 17 Helse- og sosialkomiteen 11 Eldrerådet 1 Fremskrittspartiet 1 Stadsdelsstyrelsens medlemmar 5 Barne- og ungekomiteen 6 Stadsdelsdirektören 2 Oslo kommune 1 (Stadsdelens invånare 4, öppen halvtimme)

Jämförelsen visar tydligt hur den s.k. dubbla instruktionen fungerar för den administrativa linjens del: stadsdelsstyrelsen fattar beslut som gäller ekonomi, stadsdelens service och förvaltning samt ärenden delegerade av stadsrådet till stadsdelsstyrelsen.

I och med att stadsdelsstyrelsen har budgetmakt, har stadsdelsstyrelsen riktiga möjligheter att styra servicen inom sitt eget område. Och det är stadsdelens egna invånare som sitter i stadsdelsstyrelsen. Utöver detta har gemene man möjlighet att föra fram ärenden (se öppen halvtimme) utan något mandat eller representant i de rådande strukturerna. Det demokratiska deltagandet möjliggörs på en mycket konkret gräsrotsnivå.

Stadsdelsstyrelser tar också emot invånarinitiativ som gäller servicen eller andra områden i stadsdelen i fråga. Ett invånarinitiativ på stadsdelsnivå kräver 300 stadsdelsbor bakom sig. Under den betraktade tidsperioden behandlades inga invånarinitiativ: tydligen har organisationsstrukturen inte lett till aktivt deltagande i form av invånarinitiativ. Det kan således konstateras att trots att beslutsfattandet sker närmare invånare, leder inte möjlighet till olika sorters invånarinitiativ till mer aktivt deltagande.

Utöver invånarinitiativ har en del stadsdelsbor möjlighet till att delta i s.k. dialogmöten där stadsdelens service utvärderas och utvecklas. Syftet är att förbättra stadsdelens service såsom stadsdelens invånare önskar. I Alna finns det 7 dialoggrupper, i Sagene utförs inga dialogmöten. Grupperna består av stadsdelens egna politiker som sedan utför diskussioner med stadsdelsbor som använder servicen i fråga. Diskussionerna administreras av stadsdelens egen administration. Även användarundersökningar utförs med jämna mellanrum.

5.4. Vilka faktorer är mobiliserande?

I det här kapitlet sammanfattas de mekanismer som presenterades i kapitel 4.1. Denna sammanfattning binder ihop den här avhandlingens trådar: med hjälp av avhandlingens teoretiska referensram förklaras de jämförelser som hela kapitlet 5 handlar om.

Den här avhandlingens syfte kan delas i två kategorier (se kap. 2). Den första kategorin utgörs av den demokratiska diskussionens mobiliserande funktion och de förutsättningar eller mekanismer som mobiliserar invånare och ökar påverkningsmöjligheter. Med de närdemokratiska mekanismerna anses sådana direkta arrangemang som har en verklig betydelse i det vardagliga livet. Den andra kategorin utgörs av de närdemokratiska mekanismerna i Oslo och Helsingfors och antagandet om Oslos starkare utbud på närdemokratiska inslag i jämförelse med Helsingfors.

De närdemokratiska mekanismerna är således den här avhandlingens beroende variabel: jag har valt fall utifrån värdet på den oberoende variabeln (de kommunala systemen och närdemokratisk struktur) och fastställt värdet på den beroende variabeln (de närdemokratiska mekanismerna).

I kapitel 5.1. jämförde jag Norges och Finlands kommunallagar. Lagen anger ramarna för strukturen och verksamheten som jämfördes i kapitlen 5.2. och 5.3. Jag börjar med att kort

öppna de mekanismer som har tidigare presenterats och avslutar sedan med en sammanfattning och diskussion där jag ämnar diskutera den här avhandlingens egentliga antagande om närdemokrati och dess mobiliserande funktion.

5.4.1. Valdemokratiska mekanismer

Med valdemokratiska mekanismer avses här de kanaler som ser till att stadens invånare är informerade om den politik som har förts och om de alternativ till politik som ställer upp till val. Möjligheter att uppfölja det nuvarande politiska läget och eventuella olika möjligheter att rösta och påverka genom detta är också väsentliga mekanismer. De valdemokratiska mekanismerna som betraktas här kan således delas in i två kategorier: informationskanaler som möjliggör uppföljningen av stadens politik, och möjligheter att rösta och påverka genom detta.

Den finska kommunallagen möjliggör tillämpning av delområdesförvaltning samt rådgivande folkomröstningar. Som valdemokratiska mekanismer är delområdesförvaltning och rådgivande folkomröstningar väsentliga, men eftersom de inte tillämpas i Helsingfors, kan man inte betrakta dem som mobiliserande faktorer på den närdemokratiska nivån. I Finland ordnas det kommunalval vart fjärde år, Helsingfors utgör inget undantag här. Detta är den klassiska mekanismen att rösta och påverka. Kommunalvalets resultat kan man inte besvära sig över i någon kommun i Finland, men ifall en stadsinvånare inte är nöjd med beslut fattat av någon av stadens nämnder har man rätt att initiera begäran om omprövning. Vad gäller de beslut som stadsfullmäktige har fattat, har man möjlighet att initiera ett kommunalbesvär hos förvaltningsdomstolen.

I Helsingfors är fullmäktiges alla möten offentliga, vilket gäller också fullmäktiges mötesprotokoll, agendor och bilagor. Materialet kan lätt hittas på stadens webbsidor. Fullmäktiges möten kan dessutom ses i realtid på webben. Stadens kungörelser t.ex. angående detaljplaneändringar publiceras också regelbundet i Helsingin Sanomat och Hufvudstadsbladet.

Den norska kommunallagen anger också ramar för rådgivande folkomröstningar samt för delområdesförvaltningen som organiserats i stadsdelsstyrelser. Folkomröstningar används inte heller i Oslo men stadsdelsstyrelser utgör nuförtiden en del av stadens förvaltning och beslutsfattandekedja. I Norge anordnas kommunalval vart fjärde år och i samband med kommunalval väljs också representanter till Oslos stadsdelsstyrelser. De

valdemokratiska mekanismerna att rösta och påverka genom detta är således lite bredare i Oslo än i Helsingfors.

I Oslo är stadsrådet samt stadsdelsstyrelsers möten offentliga, vilket gäller också protokoll, agendor och annat mötesmaterial. Stadsstyrelsens möten sänds i realtid på webben. Stadens kungörelser publiceras regelbundet, vilket för sin del bidrar till stadsbornas möjligheter att vara informerade samt att få information om stadens beslutsfattande och således uppfölja det politiska läget.

Ifall stadens invånare är missnöjda med beslut som har fattats av stadsrådet, stadsstyrelsen eller stadsdelsstyrelserna finns det vid kommunen en instans som behandlar klagomål initierade av stadens invånare. Detta är betydligt mycket lättare i Oslo än i Helsingfors, där det gäller att initiera ett kommunalbesvär hos förvaltningsdomstolen. Endast beslut fattade av stadens nämnder kan bestridas direkt.

5.4.2. Deltagardemokratiska mekanismer

Med deltagardemokratiska mekanismer avses här sådana mekanismer som betonar aktivt deltagande samt uppmuntrande till detta. Deltagardemokratiska drag kan uttryckas som påverkningsförsök eller som direktdemokratiskt deltagande. Med påverkningsförsök avses tanken om att medborgarna själv för fram sina synpunkter till de politiska beslutsfattarna medan direktdemokratiskt deltagande innebär att medborgarna själva fattar politiska beslut. Tanken bakom detta är att deltagande fostrar till att ta ansvar. I den här jämförelsen betraktas mekanismer som uppmuntrar till att ta ansvar och de möjligheter som Helsingfors och Oslo erbjuder sina invånare med tanke på deltagande och självständigt beslutsfattande. Invånarnas egen aktivitet är också av betydelse här.

I Helsingfors bereds ärenden av tjänstemän, med nämnder och direktions tillsatta av stadsfullmäktige som undantag. Besluten fattas av med folkval tillsatta stadsfullmäktige, stadsstyrelsen samt några nämnder och direktions som har blivit delegerade beslutsfattandemakt av stadsfullmäktige. I dessa nämnder sitter i första hand fullmäktigeledamöter. Fullmäktigeledamöterna är stadens egna invånare.

Stadens invånare uppmuntras till invånarinitiativ: men under den betraktade tidsperioden (1.1.2012–31.5.2012) i kapitel 5.3. behandlade Helsingfors stadsfullmäktige invånarinitiativ en gång, vilket i och för sig följde de av lagen stipulerade reglerna.

Invånarna uppmuntras att delta genom att följa upp stadsfullmäktiges möten samt delta i stadsdirektörens invånaraftnar. Olika invånarprojekt bidrar dock, det senaste exemplet är stadens demokratipilot – ett projekt som uppmuntrar stadsbor att föreslå olika kreativa och nya sätt att aktivera stadsborna i demokratifrågor.

Deltagandet i Helsingfors är i stort sett delegerat till stadsfullmäktige och dess fullmäktigeledamöter. Motioner inlämnade av fullmäktigeledamöter behandlades i flera omgångar under den betraktade tidsperioden. Den representativa demokratin är Helsingfors rättesnöre, en ny tid med mer engagerande demokrati håller på att söka sina former.

I Oslo bereds ärenden också till stor del av tjänstemän. Besluten fattas av tre instanser: stadsstyrelsen, stadsrådet och stadsdelsstyrelserna. I stadsstyrelsen och i stadsdelsstyrelserna sitter folkvalda stadsbor.

Vanliga stadsbor uppmuntras till invånarinitiativ både i stadsstyrelse och stadsdelsstyrelser. Under den betraktade tidsperioden behandlade stadsstyrelsen invånarinitiativ tre gånger medan det i stadsdelsstyrelser skedde mer inofficiellt i form av en sorts frågetimme. Fullmäktigeledamöter har möjlighet att initiera nya motioner i form av traditionella motioner, som privata initiativ eller som allmänna förslag. Stadens ungdom uppmuntras att delta genom Ungdommens bystyremöten som kan föra initiativ till stadsstyrelsen. Trots att stadsdelarnas administration sköts av tjänstemän, består stadsdelsstyrelsens folkvalda medlemskår av stadsdelens egna invånare. Och stadsdelsstyrelserna fattar ekonomiska beslut inom sin stadsdel och har genom detta direkt möjlighet att påverka stadsdelens verksamhet och service.

Den representativa demokratin är Oslos rättesnöre men på ett annat sätt än i Helsingfors. Utöver stadsstyrelsen sker beslutsfattandet närmare stadsbor i stadsdelsstyrelser, och Oslobor har dubbla möjligheter att initiera motioner eller uttrycka sin oro över stadens verksamhet. Och stadsborna använder sig av möjligheten, dock mycket sporadiskt. Den viktigaste aspekten i stadsdelsstyrelsernas beslutsfattande är deras budgetmakt: beslutsfattandet sker representativt i stadsdelsstyrelserna, men de får fatta beslut i ekonomiska ärenden. Detta utgör kärnan i Oslos stadsdelsförvaltning, formen styrs genom att föra beslutsfattandet närmare stadsdelarnas invånare som i sin tur får fatta tunga ekonomiska beslut inom sin egen stadsdel. Detta kan anses vara representativt, men det är stadsdelarnas egna invånare som sitter stadsdelsstyrelserna.

5.4.3. Deliberativa mekanismer

De deliberativa mekanismerna baserar sig på aktivt samtal i offentligt beslutsfattande. Beslutsfattande som har sin bas i konsensus efterlyses. Den demokratiska deliberationen och den ideala beslutande samtalsdemokratin förutsätter tre aspekter: responsivitet, medborgarnas möjligheter till ansvarsutkrävande samt öppenhet. Mekanismerna som betraktas här är således det allmänna utrymmet för samtal och diskussion som kommunerna har reserverat för sina medborgare, samt de tre aspekterna som den demokratiska deliberationen betonar: responsivitet, utkrävandet av ansvar och öppenhet. För att kunna granska den beslutande samtalsdemokratis tre aspekter skall det finnas utrymme för diskussion.

För Helsingfors del gäller det att delvis betrakta de samma mekanismer som redan har behandlats i jämförelsen som gällde de deltagardemokratiska mekanismerna. Stadsbornas möjligheter till invånarinitiativ som Helsingfors stad erbjuder är både en deliberativ och en deltagardemokratisk mekanism. Genom invånarinitiativ och diskussion, som man kan väcka med hjälp av det, har stadsborna möjlighet till att påverka beslutsfattandet med aktivt samtal. I Helsingfors sker detta dock sällan, under den betraktade tidsperioden behandlade stadsfullmäktige invånarinitiativ en gång. Huruvida detta kan kallas för aktivt samtal som sker med jämna mellanrum är diskutabelt.

Helsingfors stadsbor erbjuds möjlighet till att påverka beslutsfattandet i form av stadsdirektörens invånaraftnar som anordnas i olika stadsdelar. På mötena diskuteras stadsdelens utmaningar, problem och framtid. Stadsdelsföreningens aktiva roll i detta är viktig, men det finns många stadsdelar där det inte finns någon stadsdelsförening. Föreningarnas tillvaro och aktivitet baserar sig på frivillighet och de har ingen officiell status inom stadens förvaltning. Helsingfors Energi, ungdomscentralen och socialverket anordnar också invånaraftnar på stadsdelsföreningarnas begäran. Invånaraftnarna videobandas och kan återfinnas på stadens webbsidor.

Stadsplaneringskontoret och byggnadskontoret presenterar sina aktuella projekt med jämna mellanrum. Planeringen av markanvändningen och trafiken utförs i samråd med berörda parter, och med stadsborna som en del av detta. Stadens invånare har möjlighet att se planerna samt kommentera dem.

Också för Oslos del gäller det att börja med en mekanism som redan har nämnts i kapitlet om deltagarmekanismerna. Oslobornas möjlighet till invånarinitiativ är både en

deliberativ och deltagardemokratisk mekanism. Genom invånarinitiativ och diskussion som har initiativ som bas kan stadens invånare påverka beslutsfattandet med aktivt samtal. I Oslo sker detta oftare än i Helsingfors, men huruvida detta bidrar som en de facto deliberativ mekanism kan ifrågasättas. En naturlig dialog mellan stadens högsta beslutsfattande organ och dess invånare nås knappast med hjälp av invånarinitiativ. Stadsdelsstyrelserna tar också emot invånarinitiativ som gäller service eller andra frågor inom stadsdelen i fråga.

Oslo satsar på gräsrotsnivån och den riktiga dialogen utförs egentligen mellan Oslos stadsdelsstyrelser och stadsdelarnas invånare. Så kallade dialogmöten utförs i en del stadsdelar, till stor del gäller detta de största stadsdelarna. På dialogmöten har stadsdelens invånare en verklig deliberativ möjlighet att påverka beslutsfattandet genom aktivt samtal. Syftet med dialogmötena är att förbättra stadsdelens service i en riktning som användarna, d.v.s. stadsdelens invånare, anser bra och väsentligt. På mötena behandlas mycket konkreta frågor bland annat om dagvård, sjukvård o.s.v. En stor svaghet är dock att dialogmöten inte utförs i alla stadsdelar.

I Finland har s.k. dialogmöten piloterats bland annat i Vasa och Jyväskylä. I Helsingfors har försöket inte tagits i bruk.

5.4.4. Tabell 8: sammanfattning

Demokratiteori	Mekanismer	Helsingfors	Oslo
Valdemokratiska mekanismer	<p>1.INFORMATIONSKANALER: MÖJLIGHETER ATT UPPFÖLJA STADENS POLITISKA LÄGE</p> <p>2.OLIKA MÖJLIGHETER ATT RÖSTA OCH PÅVERKA GENOM DETTA</p>	<p>- fullmäktiges beslut (protokoll, agendor mm.) offentliga, samma gäller möten</p> <p>- stadens offentliga kungörelser</p> <p>- beslut fattade av stadens nämnder kan besvärmas direkt, beslut fattade av fullmäktige: kommunalbesvär hos förvaltningsdomstolen</p> <p>- kommunalval vart fjärde år</p>	<p>-stadsrådets och stadsdelsstyrelser beslut (protokoll, agendor mm.) och möten offentliga</p> <p>- Ifall stadens invånare är missnöjda med beslut som har fattats av stadsrådet, stadsstyrelsen eller stadsdelsstyrelserna finns det vid kommunen en instans som behandlar klagomål initierade av stadens invånare</p> <p>- kommunalval vart fjärde år, stadsdelsstyrelser representanter väljs i samma väva</p>
Deltagardemokratiska mekanismer	<p>1.MEKANISMER SOM UPPMUNTRAR TILL ATT TA ANSVAR: PÅVERKANSFÖRSÖK</p> <p>2.STÄDERNAS RAMAR FÖR DELTAGANDE OCH SJÄLVSTÄNDIGT BESLUTFATTANDE: DIREKTDEMOKRATISKT DELTAGANDE</p>	<p>-fullmäktigeledamöters motioner: indirekt</p> <p>-olika invånarprojekt, invånarinitiativ</p> <p>-inga</p>	<p>-fullmäktigeledamöters motioner: indirekt</p> <p>-invånarinitiativ, öppna halvtimmar</p> <p>-stadsdelsstyrelserna: stadsdelens egna invånare sitter i stadsdelsstyrelsen som fattar beslut som berör hela stadsdelen, budgetmakt</p>
Deliberativa mekanismer	<p>1.UTRYMME FÖR SAMTAL OCH DISKUSSION</p> <p>2.RESPONSIVITET, UTKRÄVANDET AV ANSVAR, ÖPPENHET</p>	<p>- invånarinitiativ</p> <p>- stadsdirektörens och andra instansers invånaraftnar</p> <p>-stadsplanering och byggnadsprojekt: planerna finns till påseende och kan kommenteras</p> <p>-stadsdirektörens och andra instansers invånaraftnar</p>	<p>-invånarinitiativ: stadsstyrelse och stadsdelsstyrelser tar emot</p> <p>-stadsdelsstyrelsernas dialogmöten</p>

6. Resultat och diskussion

I den här avhandlingen antog jag att Oslos och Helsingfors närdemokratiska mekanismer är beroende av städernas kommunala system, dess reglering och den närdemokratiska organisationsstrukturen. En demokratiteoretisk tredelning av de närdemokratiska mekanismerna kategoriserades så att de närdemokratiska mekanismerna delas i valdemokratiska, deltagardemokratiska respektive samtalsdemokratiska mekanismer. Jag antog att Oslos bredare utbud på deltagararenor är avgörande för mobiliseringen av invånare och invånaraktivitet och att det således finns en väsentlig skillnad mellan Helsingfors och Oslo.

Den här avhandlingens syfte delades in i två kategorier. Den första kategorin utgjordes av det kommunala systemet och den närdemokratiska strukturen och var metodologiskt sett den här avhandlingens oberoende variabel. Den oberoende variabeln därför för att det var den som jag antog att orsakar fenomenet. Den andra kategorin utgjordes av de närdemokratiska mekanismerna som jag antog att kan förklara skillnaden mellan Helsingfors och Oslo: Oslos utbud av deltagararenor är avgörande för mobiliseringen av invånare och invånaraktivitet.

Den oberoende variabeln delades i två underrubriker: reglering och beslutsfattandets nivåer, storlek och organisering. Jag utredde de lagliga ramarna som kommunallagen i Norge och Finland anger för den närdemokratiska mobiliseringen. Utöver reglering utredde jag också beslutsfattandets organisering i Oslo och Helsingfors: var och hur fattades beslut och vem initierade beslutsfattandet. Den beroende variabeln handlade om utbudet av möjligheter att delta i beslutsfattandet och detta utredde jag med hjälp av den teoretiska tredelningen mellan val-, deltagar- och samtalsdemokrati. Jag utredde de närdemokratiska mekanismerna som man kunde urskilja i båda städernas verksamhet och organisationsstrukturer. Jag antog att den teoretiska jämförelsen mellan de olika närdemokratiska mekanismerna kunde förklara skillnaden städerna emellan.

Jag använde mig av den s.k. mest lika-designen (most similar systems design, MSSD) som tillämpas på fenomen som förekommer i ett begränsat antal eller om fenomenet ifråga är en enda given händelse man är intresserad av (Esaiasson et al. 2004). I detta fall var det närmast fråga om föregående orsak.

6.1. Avhandlingens variabler: de närdemokratiska mekanismerna i jämförelse

Det kan konstateras att avhandlingens oberoende variabler påverkar den beroende variabeln. Oslos och Helsingfors kommunala system påverkar de närdemokratiska inslagen i respektive städerna. Det kan konstateras att i och med att man har spjälkat upp den organisatoriska kartan så att beslutsfattandet sker närmare invånare och på flera nivåer, är utbudet av deltagarmöjligheter bredare i Oslo var det kommunala systemet är byggt så att de närdemokratiska mekanismerna har en officiell ställning i organisationen och samarbetar med den övriga organisationen. Med dessa avses Oslos stadsdelsstyrelser och deras administration. Formerna för invånarnas engagemang är mångsidigare i Oslo, men effekten av formerna är en annan sak. Detta gäller dock enbart den organisatoriska nivån. Avhandlingen diskuterar även vilka mekanismer som förstärker närdemokratins, dvs. förstärker demokratins mobiliserande funktion.

De valdemokratiska mekanismerna som jämfördes var stadens informationskanaler, d.v.s. möjligheter att uppfölja stadens politiska läge, och olika möjligheter att rösta och påverka genom detta. Både Helsingfors och Oslo satsar på detta klassiska område. I Helsingfors är alla fullmäktigebeslut, protokoll och föredragningslistor offentliga, möten är öppna och kan uppföljas på plats eller på webben och stadens kungörelser publiceras med jämna mellanrum i dagstidningar. I Oslo är alla stadsstyrelse- och stadsdelsstyrelsebeslut, protokoll och föredragningslistor offentliga, möten är öppna och kan uppföljas på plats eller på webben osv. Dessa mekanismer är s.k. klassiska demokratiska mekanismer som kanske inte bidrar eller förstärker de närdemokratiska inslagen hemskt mycket. Därför vore det skäl att utveckla invånarnas möjligheter till att delta med hjälp av den sociala median: den teknologiska utvecklingen kan erbjuda nya sätt att mobilisera medborgare. Framtiden får visa, huruvida stadens invånare kan kommentera fullmäktigemöten eller ställa frågor t.ex. via Twitter eller Facebook.

I bägge städer väljs representanterna för de beslutsfattande organen vart fjärde år, i Oslo väljs representanterna både till stadsstyrelse också stadsdelsstyrelser. Genom att rösta i val kan Oslos invånare påverka beslutsfattandekedjan på två olika nivåer. Detta system erbjuder ett lätt sätt att påverka stadens beslutsfattande och således indirekt delta i det: stadens närdemokratiska inslag förstärks.

De deltagardemokratiska mekanismerna som jämfördes var mekanismer som uppmuntrar till att ta ansvar samt städernas ramar för deltagande och beslutsfattande. Mekanismerna

som uppmuntrar till att ta ansvar är ganska likadana både i Helsingfors och Oslo, mer eller mindre indirekt dock. Städernas ramar för deltagande och beslutsfattande med direktdemokratiskt deltagande som syfte är en avgörande faktor: i Helsingfors är det svårt att hitta några mekanismer för detta medan det i Oslo finns stadsdelsstyrelser där stadsdelens egna invånare får fatta beslut om stadsdelens service och budget. Och det är just detta effekten av olika former av engagemang handlar om: formen av engagemang ger utslag i beslutsfattande och implementering. Man kan hävda att det bästa uttrycket för detta är stadsdelsstyrelser med budgeträtt.

Stadsdelsstyrelsernas ledamöter utses genom val, alltså snarare ett slags representativt närdemokratiskt system. Stadsdelsstyrelserna fungerar dock som en mekanism som förstärker närdemokratin (=aktivt deltagande): stadsdelens invånare får fatta beslut i ärenden som berör dem själva och deras grannar, och framför allt hur pengarna används för att organisera dessa ärenden. Denna form av engagemang har således stor betydelse. Ärenden som behandlas i stadsdelsstyrelserna kunde dock vara ännu mer praktiska till sin natur för att undvika stadsdelsstyrelsernas omvandling till en byråkratisk "diskussionsklubb". Stadsdelsstyrelserna bidrar dock inte till mer mobiliserade invånare, åtminstone när man ser på antalet inlämnade invånarinitiativ och deltagande i öppna frågetimmar.

De deliberativa mekanismerna som jämfördes var utrymme för samtal och diskussion samt responsivitet och utkrävandet av ansvar. Bägge städerna satsar på detta område en hel del, Helsingfors kanske en aning mera, åtminstone på stadens centrala nivå. Invånarinitiativen får framföras i båda städerna, i Oslo också på stadsdelsstyrelsenivån. Initiativen är en möjlighet för invånare att väcka diskussion och delta i den politiska debatten. I Oslo behandlades initiativen oftare. I Helsingfors ordnar stadsdirektören samt diverse förvaltningsenheter invånaraftnar, där stadsdelarnas invånare har möjlighet att ställa frågor som gäller sin stadsdel och genom detta väcka diskussion och påverka beslutsfattarna. Invånaraftnarna bandas och kan uppföljas på webben. Stadsplaneringen sker i samarbete med stadens invånare: planerna finns till påseende och kan kommenteras. En öppen dialog skapas dock endast på stadens invånaraftnar som dessvärre beror en hel del på stadsdelsföreningens egen aktivitet. Ifall det överhuvudtaget finns en stadsdelsförening: alla stadsdelar har inte egen förening. I Oslo satsar stadsdelsstyrelserna på dialogmöten som liknar Helsingfors invånaraftnar. Regelbundna användarundersökningar görs också, dessvärre enbart i de större stadsdelarna. Det är dock diskutabelt att sker detta för sent: invånare borde inkluderas i beslutsfattandet tidigare, inte först då när beslutet redan behandlas i stadens beslutsfattandekedja.

Ska avhandlingens antagande då godkännas eller förkastas? Jo och nej. Det som jag har ämnat pröva är huruvida Oslos bredare utbud på deltagararenor bidrar till starkare när demokrati inom ramarna för demokratins mobiliserande funktion. Jag har förutsatt att det finns variation städerna emellan. Jag har granskat detta utgående från tre olika mekanismer som baserar sig på tre olika teorier om demokrati: valdemokrati, deltagardemokrati och deliberativ demokrati. Mekanismerna fokuserar till stor del på de officiella ramarna och strukturerna som de granskade städerna består av och har att erbjuda sina invånare. Invånarnas aktivitet utanför de granskade ramarna har inte beaktats.

Både Oslo och Helsingfors har när demokratiska inslag i varierande mängder. Speciellt den valdemokratiska delen är någonting som båda satsar på, i Oslo både i stadsstyrelsen och stadsdelsstyrelserna. Oslos stadsdelsstyrelser hämtar beslutsfattandet närmare deras invånare, och stadsdelsstyrelserna har makt att fatta beslut i ekonomiska frågor och frågor som gäller stadsdelens service. Stadsdelens egna invånare sitter i stadsdelsstyrelser och icke-stadsdelsstyrelse-invånare har möjlighet att ställa frågor till stadsdelsstyrelsen om vad som helst som gäller stadsdelens verksamhet. Detta utnyttjas dock sporadiskt. Effekten av olika former av engagemang är avgörande här: stadsdelsstyrelser med budgetmakt ger utslag i beslutsfattande och implementering, medan andra former av invånarengagemang inte nödvändigtvis gör det.

De deltagardemokratiska mekanismerna är de som bägge städerna borde utveckla vidare. Både Oslo och Helsingfors har byggt en del strukturer och mekanismer som kunde medverka till invånarnas deltagande. Båda har förverkligat dessa mekanismer till stor del inom ramen för sina kommunallagar, till exempel möjligheter att lämna in invånarinitiativ, men inte så mycket mera. Man kunde utnyttja den moderna tekniken och sociala medier i mycket större omfattning, och genom detta engagera stadsbor i politiskt beslutsfattande. En viktig aspekt är konkreti: besluten som fattas är ofta mycket abstrakta, strategiska och glömmer bort gräsrotsnivån eller den enskilda invånaren. Det kan således diskuteras huruvida det lönar sig att skapa officiella ramar för deltagande eller om man borde satsa mer på inofficiella aktiviteter och möjligheter. Den deliberativa demokratin har fått starkare inslag i båda städerna och båda utvecklar den. Olika diskussionsforum finns och speciellt i Oslo är stadsbornas möjligheter till påverkande mycket konkreta i de stadsdelarna var användarundersökningar och invånardialoger har införts.

Skillnaden städerna emellan förklaras delvis både av de valdemokratiska mekanismerna och de deltagardemokratiska mekanismerna. Mekanismerna är mycket lika både i

Helsingfors och Oslo men den avgörande faktorn som förklarar skillnaden erbjuder de valdemokratiska mekanismerna och hur de har förverkligats i Oslo. Stadens stadsdelsstyrelser erbjuder en valdemokratisk möjlighet att delta: genom att rösta i val kan Oslos invånare välja en stadsdelsstyrelse. Stadsdelens egna invånare sitter i stadsdelsstyrelsen som fattar beslut i ärenden som berör hela stadsdelen och allra viktigast: stadsdelsstyrelserna har budgetmakt i ärenden som de behandlar. Detta kan ses som ett temporärt sätt att förstärka närdemokratin: beslutsfattandet sker närmare stadens invånare men bidrar inte med starkare mobilisering.

Avhandlingens antagande kan således delvis bekräftas, men delvis omkastas. Oslo har lyckats med att skapa starkare officiella ramar för närdemokrati och den kommunala strukturen stöder deltagande mera än i Helsingfors. Den valdemokratiska lösningen har dock inte bidragit med mycket tydligt deltagande (jfr. invånarinitiativ), och det är just aktivt deltagande som utgör kärnan i begreppet närdemokrati.

Skillnaderna är dock relativt små och Helsingfors presterade bra i andra områden. Det kan således diskuteras huruvida de officiella ramarna, d.v.s. en organisationsnivå till i stadsförvaltningen, för närdemokratiska inslag är det bästa sättet att förbättra närdemokratin och deltagandet. Effekten av engagemang är av betydelse här: hurdana beslut fattas och vem har budgetträtt. Ifall stadsdelsstyrelser eller ett liknande system skulle införas i Helsingfors är det således viktigt att beakta beslutsfattandets struktur och beslutens innehåll för att undvika ett system där man bara har infört en beslutsfattande organisationsnivå till, som inte ändå intresserar stadens invånare. Oslos stadsstyrelse och stadsdelsstyrelser fungerar på lika villkor och ett framtida forskningsobjekt kunde vara att utreda andra sätt att mobilisera invånare än möjlighet att lämna in initiativ och delta i diskussionstillfällen.

Stadsbor deltar om de är intresserade: det kan sägas att intresset växer när beslutsfattandet sker närmare. Här är det dock ytterst viktigt att de beslutsfattande instanserna har ett tillräckligt tungt mandat, med andra ord budgetträtt. Trots att Oslos system inte handlar om direkt deltagande i form av massmobilisering, är det kanske inte ens det som nordiskt deltagande handlar om. Det nordiska deltagandet handlar om varken missnöje eller total förnöjsamhet, utan någonting där mittemellan. Folk litar på sina förtroendevalda. Oslos representativa stadsdelsstyrelser fungerar enligt samma villkor men fungerar trots allt som ett bindande element inom sin egen stadsdel: stadsdelens invånare fattar beslut som berör deras egna barn och föräldrar.

Tabell 9: sammanfattning av resultat

Variabel	Dimension	Oslo	Helsingfors
Oberoende variabel: den närdemokratiska organiseringen	kommunalt system: reglering, beslutsfattandets nivåer och organisering	<p>stadsråd, stadsstyrelse, stadsdelsstyrelser: stadsdelsstyrelserna fattar beslut som gäller stadsdelarnas service och infrastruktur</p> <p>Oslobor kan påverka beslutsfattandet på alla nivåer genom invånarinitiativ och stadsdelsstyrelsernas öppna frågestunder</p>	<p>stadsstyrelse, stadsfullmäktige: alla beslut fattas av stadsfullmäktige eller stadsstyrelse</p> <p>Helsingforsbor kan påverka beslutsfattandet genom invånarinitiativ och invånaraftnar</p>
Beroende variabel: mobilisering	de närdemokratiska mekanismerna och deras mobiliserande kapacitet: valdemokratiska och deltagardemokratiska inslag	<p>stadsdelsstyrelser: väljs med direkta val</p> <p>informationskanaler</p> <p>direktdemokratiskt deltagande: stadsdelens egna invånare sitter i stadsdelsstyrelsen som fattar beslut som berör hela stadsdelen</p>	<p>ingen stadsdelsförvaltning</p> <p>informationskanaler</p>

7. Referenser

Litteratur:

- Amnå, E. & Montin, S. (red.) (2000) *Towards a New Concept of Local Self-Government? Recent Local Government Legislation in Comparative Perspective*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Amnå, E. (2003) *Deltagardemokratin: önskvärd, nödvändig – men möjlig?* i Gilljam, M. & Hermansson, J. (red.) *Demokratins mekanismer*. Liber AB, Lund.
- Amnå, E. (red.) (1999) *Valdeltagande i förändring*. Demokratiutredningens forskarvolym XII. SOU 1999:132.
- Bäck, H. (2003) *Vad krävs för en fungerande valdemokrati?* i Gilljam, M. & Hermansson, J. (red.) *Demokratins mekanismer*. Liber AB, Lund.
- Dahl, R.A. (1998) *On democracy*. Yale University Press, New Haven & London.
- Dahlkvist, M. & Strandberg, U. (1999) *Kommunal självstyrelse som maktspridningsprojekt? Den svenska statstraditionen och den lokala politiska styrelsen* i Amnå, E. (red.) *Maktodelning*. Demokratiutredningens forskarvolym I, SOU 1999:76.
- Dalton, Russell J. (2004) *Democratic Challenges – Democratic Choices. The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford University Press, New York.
- Ds 1991:18 *Vidga brukarinflytandet! En väg till ökad delaktighet och bättre service*. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Elster, J. (1983b) *Offenlighet og deltakelse. To teorier om deltakerdemokratiet* i Trond Bergh Trond (red.) *Deltakerdemokratiet*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Esaiasson, P. (2003) *Vad menas med folkviljans förverkligande?* i Gilljam, M. & Hermansson, J. (red.) *Demokratins mekanismer*. Liber AB, Lund.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. & Wängnerud, L. (2004) *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Norstedts Juridik AB, Stockholm.
- Gilljam, M. & Hermansson, J. (red.) (2003) *Demokratins mekanismer*. Liber AB, Lund.
- Goul Andersen, J. (2000) *Det lille demokrati. Naerdemokratiet i den offentlige sektor* i Goul Andersen, J., Torpe, L. & Andersen, J. (red.) *Hvad folket magter. Demokrati, magt og afmagt*. Jurist- og Okonomföbundets Forlag, Köpenhamn.

Goul Andersen, J. & Hoff, J. (2001) *Democracy and Citizenship in Scandinavia*. Palgrave, New York.

Gustavsson, A. (1996) *Kommunal självstyrelse*. SNS, Stockholm.

Jarl, M. (2003) *Deltagardemokraterna och den representativa demokratin*. i Gilljam, M. & Hermansson, J. (red.) *Demokratins mekanismer*. Liber AB, Lund.

Jodal, O. (2003) *Fem frågetecken för den deliberativa teorin*. i Gilljam, M. & Hermansson, J. (red.) *Demokratins mekanismer*. Liber AB, Lund.

Karlsson, C. (2003) *Den deliberativa drömmen och politisk praktik – samtalsdemokrati eller elitdiskussion?* i Gilljam, M. & Hermansson, J. (red.) *Demokratins mekanismer*. Liber AB, Lund.

Kumlin, S. (2003) *Finns det någon ansvarig?* i Gilljam, M. & Hermansson, J. (red.) *Demokratins mekanismer*. Liber AB, Lund.

Martikainen, T. & Yrjönen, R. (1984) *Lähidemokratia kunnallishallinnossa: tutkimus Helsingin kaupungin aluehallintokokeilusta ja lähidemokratian eräistä kehittämisedellytyksistä*. Helsingfors stad, Helsingfors.

Manin, B. (2002) *Den representativa demokratins principer*. SNS, Stockholm.

Montgomery, H. (2003) *Hinder och möjligheter för det goda samtalet – den auktoritära och den demokratiska gruppen*. i Gilljam, M. & Hermansson, J. (red.) *Demokratins mekanismer*. Liber AB, Lund.

Naurin, E. (2003) *Mandatmodellen – Om löften och förhoppningar bland partier och väljare*. i Gilljam, M. & Hermansson, J. (red.) *Demokratins mekanismer*. Liber AB, Lund.

Statens offentliga utredningar (SOU 2004:107) *Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting: betänkande*. Fritzes offentliga publikationer, Stockholm.

Ståhlberg, K. (1979) *Närdemokrati – en framtidsvy*. Ekenäs Tryckeri Aktiebolags Förlag, Ekenäs.

Elektroniska källor:

Lagstiftning

Finlands kommunallag:

[http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1995/19950365?search\[type\]=pika&search\[pika\]=kommunallag](http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1995/19950365?search[type]=pika&search[pika]=kommunallag)

Norges kommunallag: http://www.lovdato.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19920925-107.html&emne=KOMMUNELOV*&&

<http://www.lovdato.no/all/hl-20020628-057.html>

Norges vallag: <http://www.lovdato.no/all/hl-20020628-057.html>

Helsingfors

Organisationskarta: Helsingfors stad www.helsinki.fi 20.10.2011

Helsingin kaupungin hallintosääntö: <http://www.hel2.fi/johtosaannot/> 26.4.2012

Beslutsfattande i Helsingfors:

http://www.hel.fi/hki/helsinki/sv/Beslutsfattande%2C+f_rvaltning/Beslutsfattande
[30.5.2012](http://www.hel.fi/hki/helsinki/sv/Beslutsfattande%2C+f_rvaltning/Beslutsfattande)

Stadsfullmäktiges protokoll i Helsingfors: <http://www.hel2.fi/paatoksenteko/kvstotiedote/arkisto/>

Krut-projekt: <http://www.ruuti.net/ruuti/>

Oslo

Organisationskarta: Oslo stad www.oslo.kommune.no 20.10.2011

Oslo kommune: [http://www.byradslederens-](http://www.byradslederens-kontor.oslo.kommune.no/styringssystem_organisasjon/parlamentarisme_bakgrunn_utvikling/)

[kontor.oslo.kommune.no/styringssystem_organisasjon/parlamentarisme_bakgrunn_utvikling/](http://www.byradslederens-kontor.oslo.kommune.no/styringssystem_organisasjon/parlamentarisme_bakgrunn_utvikling/) 9.12.2011

[Slik styres Oslo](http://www.oslo.kommune.no/styringssystem_organisasjon/bydelenes_plass_i_styringssystemet/) 26.4.2012

[http://www.byradslederens-](http://www.byradslederens-kontor.oslo.kommune.no/styringssystem_organisasjon/bydelenes_plass_i_styringssystemet/)

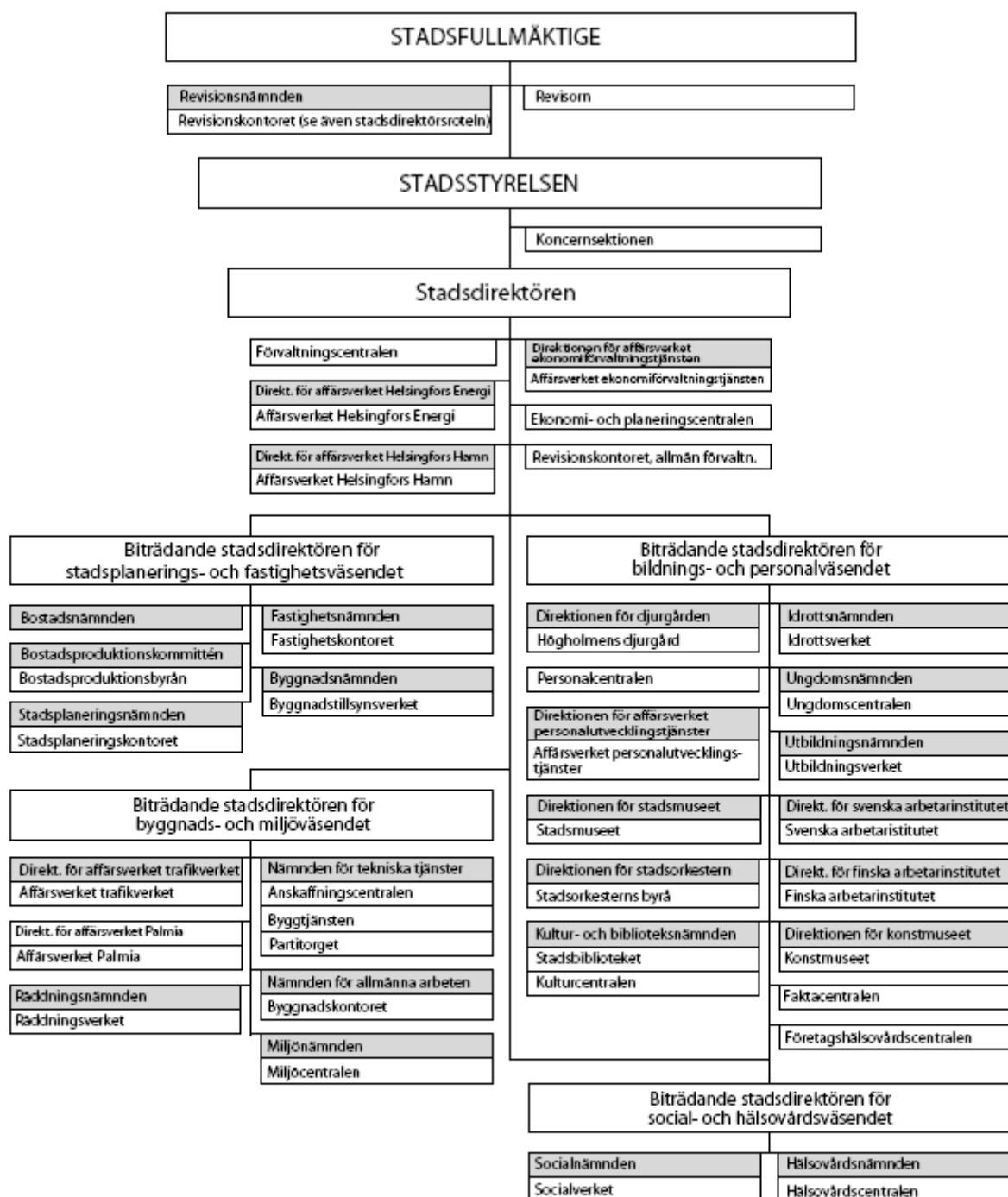
[kontor.oslo.kommune.no/styringssystem_organisasjon/bydelenes_plass_i_styringssystemet/](http://www.byradslederens-kontor.oslo.kommune.no/styringssystem_organisasjon/bydelenes_plass_i_styringssystemet/) 12.6.2012

Övriga

Jyväskylä stad: <http://www.jyvaskyla.fi/osallistu/neuvostot> 8.12.2011

Finansministeriet i Finland: www.valtiovarainministerio.fi/kuntauudistus 9.12.2012

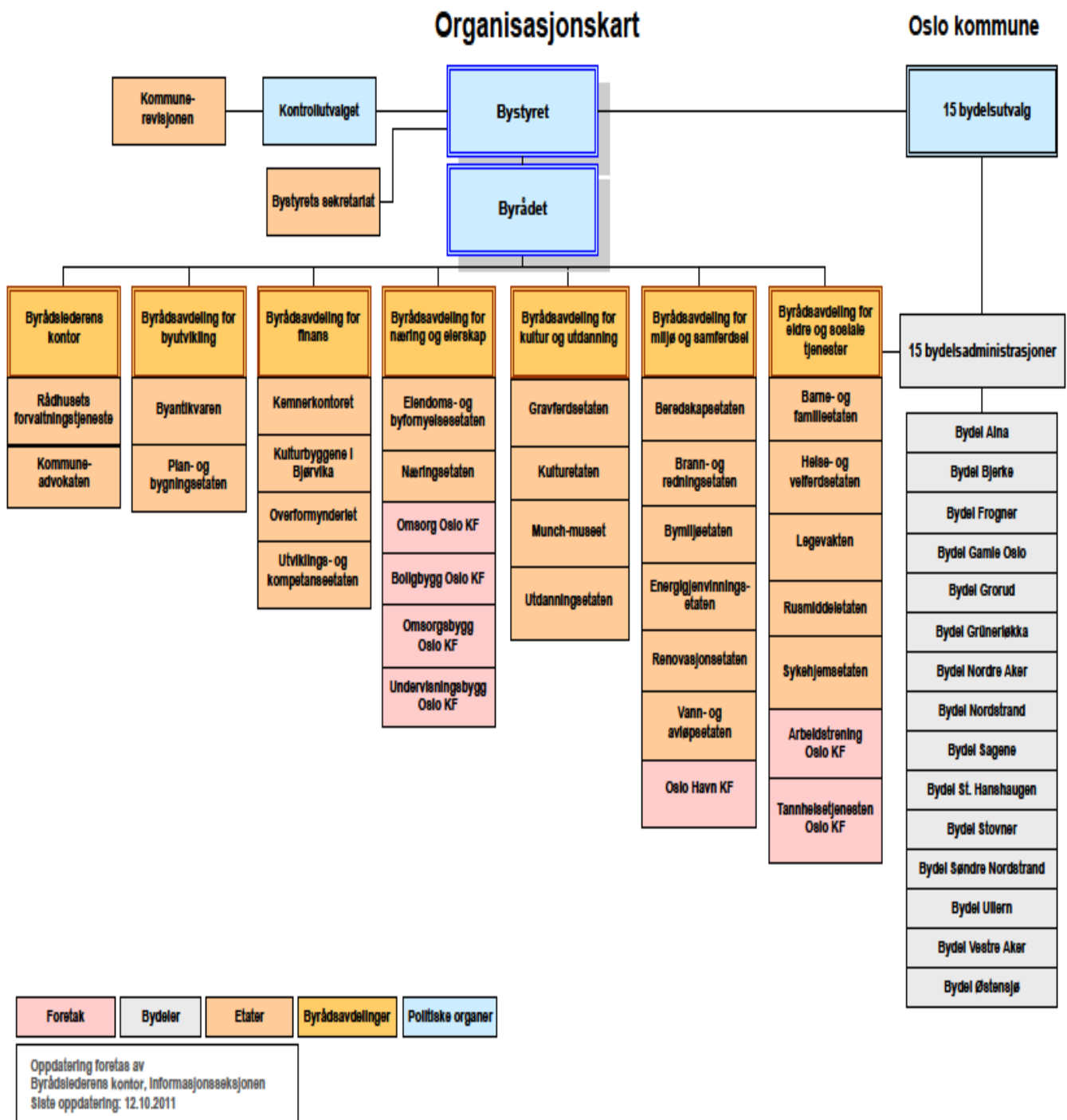
Bilaga 1: Helsingfors stads organisationskarta



HELSINGFORS STADS
ADMINISTRATIVA ORGANISATION
1.8.2010

De biträdande stadsdirektörerna står enligt verksamhetsområde, i samma ordning som områdenas alfabetiska ordningsföljd på finska. Ämbetsverken i alfabetisk ordning enligt nämndens finskspråkiga namn.

Bilaga 2: Oslo stads organisationskarta



Bilaga 3: bydel Alna, stadsdelsstyrelse

Datum	Ärenden	Föredragande	Initiativtagare
1.3.2012	Öppen halvtimme: inga inlägg		
	Sak 1 /12 Årsberetning 2011	-stadsdelsdirektören	-ekonomiavdelningen
	Sak 2 /12 Årsstatistikk 2011	-stadsdelsdirektören	-ekonomiavdelningen
	Sak 3 /12 Bydel Alna i 2011	-stadsdelsdirektören	-ekonomiavdelningen
	Sak 4 /12 Regnskap 2011	-stadsdelsdirektören	-ekonomiavdelningen
	Sak 5 /12 Budsjett 2012 sett i lys av regnskap 2011	-stadsdelsdirektören	-ekonomiavdelningen
	Sak 6 /12 Sikkerhet for de ansatte og brukere ved det enkelte tjenestested i forbindelse med omstilling 2011	-stadsdelsdirektören	-eldrerådet
	Sak 7 /12 Brukerundersøkelse i hjemmetjenesten Bydel Alna - 2011	-stadsdelsdirektören	-eldrerådet
	Sak 8 /12 Årsrapport for tilsynsutvalgene i Bydel Alna 2011	-stadsdelsdirektören	-eldrerådet
	Sak 9 /12 Årsmelding fra eldrerådet i Bydel Alna 2011	-BU-leder	-BU-leder
Sak 10 /12 Busstilbudet i Groruddalen			
19.4.2012	Öppen halvtimme: tomtärenden		- stadsdelsinivånare
	Sak 11 /12 Økonomisk status pr. februar 2012	-stadsdelsdirektören	-arbetsnämnden
	Sak 12 /12 Økonomistyring i Bydel Alna 2012	- stadsdelsdirektören	-arbetsnämnden
	Sak 13 /12 Alna ungdomsråd - demokrati og medvirkning ungdom	- stadsdelsdirektören	-stadsdelsdirektören, Alna ungdomsråd
	Sak 14 /12 Innkjøpsstrategi Bydel Alna 2012	-stadsdelsdirektören	-arbetsnämnden
	Sak 15 /12 Lokal tiltaksplan for anskaffelser - 2012-2013	-stadsdelsdirektören	-arbetsnämnden
	Sak 16 /12 Endring i reglement for arbeidsutvalget, fagkomiteer og råd under bydelsutvalget i Bydel Alna	-stadsdelsdirektören	-stadsdelsdirektören

24.5.2012	Öppen halvtimme: tomtärennen Sak 17 /12 Samhandlingsreformen i Bydel Alna	- stadsdelsdirektören	-stadsdelsinvånare - behandlad av eldrerådet, råd för funksjonshemmede, Alna internasjonale råd, helse- og
	Sak 18 /12 Planverk i Bydel Alna 2012 – 2016	- stadsdelsdirektören	sosialkomiteen -behandlad av eldrerådet, råd för funksjonshemmede, miljö- og byutviklingskomiteen, oppvekst- og kulturkomiteen, Alna internasjonale råd, helse- og
	Sak 19 /12 Planverk i Bydel Alna 2012-2016 - personalpolitisk plan for Bydel Alna 2011- 2016	-stadsdelsdirektören	sosialkomiteen, arbetsnämnden -arbetsnämnden
	Sak 20 /12 Fremtidens bibliotek på Furuset	-stadsdelsdirektören	
	Sak 21 /12 Høringsuttalelse - Plan for idrett og friluftsliv 2013 – 2016	-stadsdelsdirektören	-oppvekst- og kulturkomiteen -arbetsnämnden
	Sak 22 /12 Regnskapsrevisjonen for 2011	-stadsdelsdirektören	-arbetsnämnden
	Sak 23 /12 Økonomisk status pr. mars 2012	-stadsdelsdirektören	
	Sak 24 /12 Tilbud til ungdom som bor på Haugerud	-stadsdelsdirektören	-arbetsnämnden
	Sak 25 /12 Brukerundersøkelser for Bydel Alna i 2011	-stadsdelsdirektören	-Alna ungdomsråd, behandlad av oppvekst- og kulturkomiteen -arbetsnämnden

Bilaga 4: bydel Sagene, stadsdelsstyrelse

Datum	Ärenden	Föredragande	Initiativtagare
16.2.2012	Öppen halvtimme: bl.a. verksamhet i stadsdelens dagis 12/1 Årsberetning 2011	-stadsdelsdirektören	-stadsdelsinvånare -arbetsnämnden
	12/2 Regnskap pr 31.12.2011	-stadsdelsdirektören	-arbetsnämnden
	12/3 Plan for idrett og friluftsliv 2013-2016	-stadsdelsdirektören	-kultur- og nærmiljøkomiteen
	12/4 Oppfølging av skilt- og reklameplan for Oslo	-stadsdelsdirektören	-kultur- og nærmiljøkomiteen
	12/5 Horingsuttalelse – endring i forskrift om tildeling av kommunale bolig i Oslo kommune	-stadsdelsdirektören	-helse- og sosialkomiteen
	12/6 VB 7: Svommeopplaering i bydelen	-stadsdelsdirektören	--kultur- og nærmiljøkomiteen
	12/7 Etablering av frisklivssentral i Treschows hus	-stadsdelsdirektören	-helse- og sosialkomiteen
	12/8 Private leverandorer – verbalvedtak VA 2	-stadsdelsdirektören	-arbetsnämnden
	12/9 Oppretning av saksbehandlerstilling ved bydelens barnevernstjeneste	-stadsdelsdirektören	-arbetsnämnden
	12/10 Godtjoring til bydelsutvalgets leder og nestleder	-arbetsnämnden	-arbetsnämnden
	12/11 Soknad om fritak fra politisk verv og valg av nytt medlem i eldrerådet	-stadsdelsdirektören	-eldrerådet, arbeidsnämnden
	12/12 Fornyse av salgs- og sjenkebevillinger i bydel Sagene	- Fremskrittspartiet	-kultur- og nærmiljøkomiteen
	12/13 Fremskrittspartiets vararepresentanter til Barne- og ungekomiteen Frågestund: inga frågor		-Fremskrittspartiet -stadsdelsstyrelsens medlemmar
22.3.2012	Öppen halvtimme: diskussion bl.a. om parkeringsmuligheter Frågestund: en motion		-stadsdelsinvånare -stadsdelsstyrelsens medlemmar
	12/14 Bolig- og byutvikling i bydel	-stadsdelsdirektören	-helse- og sosialkomiteen, kultur-

	<p>Sagene 2011-2012 12/15 Tilskudd til frivillig aktivitet 2012</p> <p>12/16 Statusoppdatering boligmiljøprosjektet i Drobakgt</p> <p>12/17 Utkast til ny fastlegeforskrift</p> <p>12/18 Høring – ny lovgivning for barnehagene</p> <p>12/19 Representantforslag – plan for overgang til lavutslippsbiler</p> <p>12/20 Verbalvedtak VA8 – bydelens informasjon etter Opplysningsvesenstjenesten</p> <p>12/21 Referat fra startmøte om budsjett 2012</p> <p>12/22 Energikostnader</p> <p>12/23 Tilgjengelighet til kulturarenaer</p> <p>12/24 Årsmelding SALTO 2011</p> <p>12/25 Söknaad om fritak fra politisk verv som varamedlem i bydelsutvalget</p> <p>12/26 Høringsuttalelse – endring av forskrift 2010-06-16 nr. 911 om tiltdeling av kommunalt barnetillegg og kommunalt frikort i Oslo kommune</p>	<p>- stadsdelsdirektøren</p> <p>-stadsdelsdirektøren</p> <p>-stadsdelsdirektøren</p> <p>-stadsdelsdirektøren</p> <p>-stadsdelsstyrelsens medlem</p> <p>- stadsdelsdirektøren</p> <p>- stadsdelsdirektøren</p> <p>-stadsdelsdirektøren</p> <p>-stadsdelsdirektøren</p> <p>- stadsdelsdirektøren</p> <p>- stadsdelsdirektøren</p>	<p>og nærmiljøkomiteen - kultur- og nærmiljøkomiteen, helse- og sosialkomiteen -helse- og sosialkomiteen, barne- og ungekomiteen</p> <p>-behandlad av helse- og sosialkomiteen -stadsdelsdirektøren</p> <p>-stadsdelsstyrelsens medlem</p> <p>-behandlad av arbeidsnämnden</p> <p>-arbetsnämnden</p> <p>-kultur- og nærmiljøkomiteen - kultur- og nærmiljøkomiteen, barne- og ungekomiteen -behandlad av barne- og ungekomiteen -behandlad av arbeidsnämnden</p> <p>-Oslo kommune</p>
26.4.2012	<p>Öppen halvtimme: diskussion bl.a. om stadsdelens dagis</p> <p>12/26 Sak om hytteturer i regi av bydelens barnehager</p> <p>12/27 Ekonomioppfølging per 22.3.2012</p> <p>12/28 VK8 Trygghet – lysplan</p> <p>12/29 Belysning i bydelens parker</p> <p>12/30 Söknaad om investeringsmidler til utvikling av Bjölsenbanen</p>	<p>- stadsdelsdirektøren</p> <p>- stadsdelsdirektøren</p> <p>- stadsdelsdirektøren</p> <p>- stadsdelsdirektøren</p> <p>- stadsdelsdirektøren</p>	<p>-stadsdelsinvtanare</p> <p>-arbetsnämnden</p> <p>-arbetsnämnden</p> <p>-kultur- og nærmiljøkomiteen - kultur- og nærmiljøkomiteen - kultur- og nærmiljøkomiteen</p>

	närmiljöanlegg og oppgradering av lekeplasser i bydelens parker 12/31 VK 11: Kvalitetssikring av kildesortering 12/32 Sagveien 11-17 – Søknad om bruksendring fra kontor till boligformål 12/33 Tilsyn – barnevern 12/34 Retningslinjer for behandling av søknader om salgs- og sjenkebevilling i bydel Sagene 12/35 Kommunale salgs og sjenkebevillinger – utvidels av bydelsprosjektet 12/37 Innstilling til valg av medlemmer og varamedlemmer til driftsstyrer i kommunalt drevne sykehjem 12/38 Resultater fra brukerundersøkelse ved Mollehjulet bo- og dagsenter 12/39 Presentasjon av brukerundersøkelse i hemmetjenesten 2011 12/40 Rådet for funksjonshemmede – årsmelding 2011 12/41 Eldrerådets årsmelding 2011 Frågetimme: en motion	- stadsdelsdirektøren -stadsdelsdirektøren -stadsdelsdirektøren -stadsdelsdirektøren - stadsdelsdirektøren - arbeidsnämnden -stadsdelsdirektøren -stadsdelsdirektøren -stadsdelsdirektøren -stadsdelsdirektøren	- kultur- og nærmiljøkomiteen - kultur- og nærmiljøkomiteen -barne- og ungekomiteen - kultur- og nærmiljøkomiteen, helse- og sosialkomiteen - kultur- og nærmiljøkomiteen, helse- og sosialkomiteen, barne- og ungekomiteen -arbeitsnämnden -helse- og sosialkomiteen - helse- og sosialkomiteen - helse- og sosialkomiteen - helse- og sosialkomiteen -stadsdelsstyrelsens medlemmar
24.5.2012	Öppen halvtimme: diskussion bl.a. om stadsdelens ungdom 12/42 Ekonomioppfølging per 31.3.2012 12/43 Tertialmedling 1. Tertial 2012 12/44 Oppsummering av regnskapsrevisjonen for 2011 12/45 Plan for idrett og friluftsliv 2013-2016 – Höringsutkast	- stadsdelsdirektøren - stadsdelsdirektøren - stadsdelsdirektøren -stadsdelsdirektøren	-stadsdelsinvtanare -arbeitsnämnden -arbeitsnämnden -arbeitsnämnden -kultur- og nærmiljøkomiteen

12/46 VK7 Iladalen – gjenåpning av Ilabekken	- stadsdelsdirektören	- kultur- og nærmiljøkomiteen
12/47 Plan for oppfølging av tilsynsfører i barnevernet	- stadsdelsdirektören	- barne- og ungekomiteen
12/48 Brukerundersøkelsen i bydelens barnehager 2012	- stadsdelsdirektören	- barne- og ungekomiteen
12/49 VA20 – Utekontaktens arbeid, status, måloppnåelse mm.	- stadsdelsdirektören	- barne- og ungekomiteen
12/50 Bosetting og oppfølging av flyktninger i bydel Sagene	- stadsdelsdirektören	- barne- og ungekomiteen, helse- og sosialkomiteen
12/51 Tannhelse – tilbud til utsatte grupper	- stadsdelsdirektören	- helse- og sosialkomiteen
12/52 Helse- og sosialombudets årsmelding for 2011	- stadsdelsdirektören	- helse- og sosialkomiteen
12/53 Navnsetning av ny vei i Grefsen stasjonsby	- stadsdelsdirektören	- kultur- og nærmiljøkomiteen
12/54 Oppnevning av varamedlemmer		- stadsdelsdirektören
12/55 Söknad om fritak fra verv som medlem i Eldrerådet		- arbeidsnämnden
Frågestund: en motion		- stadsdelsstyrelsens medlemmar