

Lokala beslutsfattares syn på demokratiska innovationer

Avhandling pro gradu

Fakulteten för samhällsvetenskaper och
ekonomi

Offentligt ledarskap

Åbo Akademi

Fredrik Jensén

Handledare: Sari Pikkala

Våren 2021

ÅBO AKADEMI – FAKULTETEN FÖR SAMHÄLLSVETENSKAPER OCH EKONOMI

Abstrakt för avhandling *pro gradu*

Ämne: Offentlig förvaltning	
Författare: Fredrik Jensén	
Arbetets titel: Lokala beslutsfattares syn på demokratiska innovationer	
Handledare: Sari Pikkala	
<p>Trots en uppmuntrande lagstiftning som syftar till att bredda och fördjupa invånardeltagandet i de finländska kommunerna kan utvecklingen bedömas vara långsam och försiktig. De kommunala beslutsfattarna, politikerna och de ledande tjänsteinnehavarna är nyckelpersoner då det gäller utvecklandet av den lokala demokratin. Arbetet med att främja invånarnas delaktighet i de demokratiska processerna styrs av dem och man kan tänka sig en del både ideologiska och institutionella element som hindrar en snabbare utveckling.</p> <p>Avhandlingen syftar till att studera de kommunala beslutsfattarnas åsikter om ett bredare medborgardeltagande i allmänhet och olika typer av demokratiska innovationer i synnerhet. I ett försök att finna förklaringar till variationen i beslutsfattarnas inställning undersöks positionens-, partitillhörighetens- och erfarenhetens betydelse som förklaringsfaktorer för inställningen till ett bredare medborgardeltagande.</p> <p>Tvårsnittsstudien nyttjar material från enkäten Beslutsfattarundersökningen 2020 och data analyseras med kvantitativ metod. Studien visar att position har en betydelse för inställningen till de demokratiska innovationerna. Ledande tjänsteinnehavare är klart mer skeptiska än politikerna. Partier med högerprofil har en betydligt mer negativ inställning till ett bredare medborgardeltagande än partier med vänsterprofil. Ledamöter med en lång politisk erfarenhet är väsentligt mer skeptiska än nya ledamöter. Kvinnor är betydligt mer positiva till demokratiska innovationer än män.</p>	
Nyckelord: Demokratiska innovationer, Kommuner, Beslutsfattande, Politiskt deltagande	
Datum: 13.05.2021	Sidoantal: 78
Abstraktet godkänt som mognadsprov:	

Innehållsförteckning

Tabellförteckning	5
1 Inledning.....	6
1.1 Syfte och forskningsfrågor	8
1.2 Disposition	9
2 Beslutsfattande i finländska kommuner – förtroendevalda och ledande tjänsteinnehavare..	11
2.1 Förtroendevalda.....	11
2.2 Ledande tjänsteinnehavare	12
2.3 Det kommunala beslutsfattandet och upplevt inflytande	13
3 Politiskt deltagande och demokratiska innovationer.....	16
3.1 Synen på folkets roll i tre demokratiska idealmodeller.....	17
3.2 Olika typer av demokratiska innovationer	19
3.3 Rådgivande innovationer.....	20
3.4 Deliberativa innovationer	21
3.5 Medbeslutande innovationer	22
3.6 Direktdemokratiska innovationer	24
3.7 Lagstiftning som uppmuntrar till delaktighet.....	25
3.8 Delaktighetsarbetet i de finländska kommunerna	27
4 Teoretiska förklaringar till åsikter om ett bredare medborgardeltagande	29
4.1 Partitillhörighet som förklaring	29
4.2 Position som förklaring	30
4.3 Sammanfattning av forskningsfrågor och antaganden	32
5 Metod och material.....	35
5.1 Metod	35
5.2 Material	36
5.3 Undersökningens centrala variabler	37
6 Empirisk analys	41

6.1 Beskrivande analyser.....	41
6.2 Korstabeller	44
6.4 Sammanfattande regressionsanalyser	54
6.5 Diskussion om den empiriska analysens resultat	59
7 Avhandlingens sammanfattning och diskussion	64
Litteraturförteckning	66
Bilagor.....	70
Bilaga 1: Den analyserade frågan ur Beslutsfattarundersökningen 2020	70
Bilaga 2: Linjär regressionsanalys. Förtroendevaldas inställning till rådgivande innovationer.....	71
Bilaga 3: Linjär regressionsanalys. Förtroendevaldas inställning till deliberativa innovationer.....	72
Bilaga 4: Linjär regressionsanalys. Förtroendevaldas inställning till medbeslutande innovationer.....	73
Bilaga 5: Linjär regressionsanalys. Förtroendevaldas inställning till direktdemokratiska innovationer.....	74
Bilaga 6: Linjär regressionsanalys: Förtroendevaldas och ledande tjänsteinnehavares inställning till rådgivande innovationer.....	75
Bilaga 7: Linjär regressionsanalys: Förtroendevaldas och ledande tjänsteinnehavares inställning till deliberativa innovationer	76
Bilaga 8: Linjär regressionsanalys: Förtroendevaldas och ledande tjänsteinnehavares inställning till medbeslutande innovationer	77
Bilaga 9: Linjär regressionsanalys: Förtroendevaldas och ledande tjänsteinnehavares inställning till direktdemokratiska innovationer	78

Tabellförteckning

Tabell 1a: Kommunerna som ingår i Beslutsfattarundersökningen 2020.....	36
Tabell 1b: Presentation av studiens respondenter och deras roll/ position.....	37
Tabell 1c: Sammanställning över verksamhetssätten och utvecklingsförslagen.....	38
Tabell 1d: En sammanställning av de oberoende variablerna.....	39
Tabell 2: Frekvenstabell som anger svarsfördelningen.....	41
Tabell 3a: Korstabell som anger respondenternas inställning till verksamhetssätten eller utvecklingsförslagen indelat enligt position.....	44
Tabell 3b: Korstabell som anger de förtroendevaldas inställning till rådgivande innovationer enligt partitillhörighet.....	47
Tabell 3c: Korstabell som anger de förtroendevaldas inställning till medbeslutande-, samt deliberativa innovationer enligt partitillhörighet.....	48
Tabell 3d: Korstabell som anger de förtroendevaldas inställning till direktdemokratiska innovationer enligt partitillhörighet.....	50
Tabell 3e: Korstabell som anger de förtroendevaldas inställning till gruppen övriga enligt partitillhörighet.....	52
Tabell 3f: Korstabell som anger de förtroendevaldas inställning till förslagen enligt erfarenhet.....	53
Tabell 4a: Linjär regressionsanalys. De förtroendevaldas inställning till demokratiska innovationer.....	56
Tabell 4b: Linjär regressionsanalys. Förtroendevaldas och de ledande tjänsteinnehavarnas inställning till demokratiska innovationer.....	58

1 Inledning

Demokratins tillstånd har under det senaste halvsekle varit föremål för en intensiv debatt i forskarsamhället, och också politiker och medborgare har varit bekymrade över ett minskat intresse för val samt en ökad misstro mot politik, partier och politiker. Anledningen till misstron mot de demokratiska institutionerna står enligt sociologen Ronald Inglehart (1990) att finnas dels i värderingsförskjutningar som skett bland folken i demokratierna under 1900-talet till följd av samhällsmoderniseringen, dels i en högre utbildningsnivå bland folken. Medborgarna är mindre intresserade av att delta i traditionella kollektiva rörelser som partiverksamhet, medan intresset för att delta i nya kollektiva rörelser, som ofta berör enskilda sakfrågor, ökar (Bengtsson, 2008, 165). Folkets minskade tilltro till auktoriteter har medfört att den politiska eliten som tidigare höll i takt pinnen numera blir dirigerad av folket (Möller, 2009, 197f).

Demokratins kris har diskuterats livligt, och man har försökt förstå varför medborgarna inte är intresserade av att rösta i val. Det vanliga verkar vara att se detta som ett problem, även om också andra tolkningar har framförts. Enligt Theiss-Morse och Hibblings (2002) uppmärksammade bok om så kallad *Stealth Democracy* är lågt intresse för politiskt deltagande ett resultat av att folk är nöjda med situationen, de vill helt enkelt inte delta i politiska sammanhang, utan överlåter gärna dessa aktiviteter till experter (Bengtsson, 2008).

Den viktigaste länken mellan medborgare och elit är de politiska partierna, vars uppgift är att samla upp medborgarnas tankar och önskemål, bearbeta dem och föra in dem i det politiska systemet där de förvandlas till goda lösningar. Intresset för att delta i partiverksamhet har liksom valdeltagandet dalat, och partierna har allt färre medlemmar (von Schoultz, 2019, 62). Det framhålls ofta att finländarna och nordborna har ett högt förtroende för olika samhällsinstitutioner samt en hög grad av social tillit, vilket stämmer i en internationell jämförelse (Bäck, 2019, 85). Enligt Pekola-Sjöblom (2011) som inom ramen för forskningsprojektet Paras- ARTTU undersökt bland annat kommuninvånarnas tillit till det kommunala beslutsfattandet framgår till exempel att 59 procent av invånarna anser att skötseln av kommunens angelägenheter borde förbättras betydligt. Endast 28 procent av invånarna tror att de förtroendevalda genuint arbetar för kommunens bästa. Även kommunernas informationsgång får kraftig kritik, 27 procent av invånarna anser att kommunerna informerar om beslutsfattandet tillräckligt bra (Pekola-Sjöblom, 2011, 155).

Demokratidebatten idag handlar inte om att ersätta demokratin med någonting annat, utan om att komplettera den representativa demokratin med inslag inspirerade av deltagardemokrati och

deliberation¹ (Bengtsson, 2008, 163). Som botemedel mot demokratins utmaningar har man inom demokratiteorin föreslagit en mängd olika åtgärder, och många av dem handlar om att diversifiera möjligheterna till politiskt deltagande genom att erbjuda fler kanaler för medborgarna. Utvecklingsförslagen har inom demokratiforskningen kommit att benämnas demokratiska innovationer. En bakomliggande förhoppning gällande försöken att aktivera medborgarna är att om invånarna inkluderas i beslutsfattandet på olika sätt, stärks deras tilltro till det representativa systemet, och förhoppningen är att de då vill delta också genom att rösta i val, och kanske ställa upp som kandidat.

Trycket att förnya demokratin kommer från flera olika håll. Kraven på flera kanaler för politiskt deltagande kommer dels underifrån, där en allt bättre utbildad befolkning vill kunna påverka de politiska besluten. Kraven kommer också uppifrån, i form av lagstiftning ämnad att främja medborgarnas aktiva deltagande. Ett visst förändringstryck kommer också utifrån, globala trender och till exempel den tidigare nämnda värdéförskjutningen påverkar även Finland. I detta korsdrag finns de kommunala beslutsfattarna, som är nyckelaktörer då det gäller utvecklandet av den kommunala demokratin. Den nya kommunallagen som trädde i kraft i medlet av 2010-talet förstärker ytterligare incentiven från den föregående kommunallagen 1995 att erbjuda kompletterande möjligheter för medborgarinflytande. En rad olika metoder listas för att inspirera kommunerna till invånardelaktighet, till exempel anordnandet av diskussionspaneler och grundandet av ungdomsfullmäktige och seniorråd. Enligt Harjula & Präättälä (2019) är utgångspunkten i Finland representativ demokrati, men man ser det som ett ideal att den representativa demokratin och den direkta demokratin kompletterar varandra.

Enligt Kersting (2016, 3) implementeras de flesta demokratiska innovationer på den lokala nivån vilket innebär att man kan se kommunerna som ett slags laboratorium för demokratiska innovationer. Därför finns det goda skäl att bekanta sig närmare med olika typer av demokratiska innovationer och deras användning i de finländska kommunerna. De kommunala beslutsfattarnas viktiga roll som utformare av den kommunala demokratin förstärker behovet av att studera deras åsikter om dessa frågor. Tidigare forskning (tex. Koskimaa & Rapeli (2020), Gilljam et al. (2010)) som undersökt beslutsfattarens åsikter om ett bredare och fördjupat medborgardeltagande har ofta visat att beslutsfattarna intar en skeptisk inställning till detta. En undran om orsaken till det har styrt mig i arbetet med uppsatsen.

¹ Enligt Svenska Akademiens ordlista betyder adjektivet 'deliberativ' att tonvikten läggs vid samtal.

1.1 Syfte och forskningsfrågor

Forskning kring attityder till politiskt deltagande och delaktighet undersöker ofta medborgarnas uppfattningar om frågan. Resultatet från dylika studier ger ofta vid handen att medborgarna själva är mer positivt inställda till deltagande än beslutsfattarna. De finländska lokala beslutsfattarnas åsikter kring demokratiutveckling har mera sällan studerats och det är den kunskapsluckan denna avhandling Pro gradu har för avsikt att fylla.

Lagstiftaren har genom en uppmuntrande lagstiftning (Kommunallagen 410/2015 5 kap.) försökt stimulera kommunerna till en aktivare växelverkan med kommuninvånarna. Redan 1995-års kommunallag uppmanade kommunerna att främja invånarnas delaktighet i beslutsfattandet, men trots att en del har hänt i kommunerna angående öppenhet i förvaltningen och digitala möjligheter att ge respons, kan man ändå bedöma utvecklingen som sparsam och försiktig. Arbetet med att främja invånarnas delaktighet i de demokratiska processerna styrs av de kommunala beslutsfattarna och man kan tänka sig en del både ideologiska och institutionella element som hindrar en snabbare utveckling. Avhandlingen syftar till att studera de kommunala beslutsfattarnas åsikter om ett bredare medborgardeltagande i allmänhet och olika typer av demokratiska innovationer i synnerhet. Politiska åsikter förklaras ofta med utgångspunkt i ideologi. Ett nyinstitutionellt perspektiv framhåller att vi individer både påverkar och i allra högsta grad påverkas av det institutionella sammanhang vi befinner oss i. Därför är jag intresserad av ifall beslutsfattarens position kan vara en förklarande faktor till inställningen till demokratiska innovationer. Därtill undrar jag ifall politisk erfarenhet inverkar på åsikten om ett bredare medborgardeltagande. Ur resonemanget härleds således följande forskningsfrågor:

1. Hurudana demokratiska innovationer föredrar beslutsfattarna?

2. Finns det ett samband mellan de kommunala beslutsfattarnas position och synen på ett bredare medborgardeltagande?

3. Finns det ett samband mellan de förtroendevaldas partitillhörighet och synen på ett bredare medborgardeltagande?

4. Finns det en åsiktsskillnad gällande ett bredare medborgardeltagande mellan nya och mer erfarna förtroendevalda?

Termen demokratiska innovationer har kommit att bli ett paraplybegrepp som beskriver en mängd olika metoder inom fältet demokratiutveckling. Det är diskutabelt ifall demokratiska innovationer är den mest lämpliga benämningen för en del av de deltagarmekanismer som diskuteras i avhandlingen, eftersom vissa metoder använts redan tidigare inom kommunal demokrati. Diskussionen om vad som kan räknas som en innovation, och när, kommer inte att

problematiseras närmare här och inom ramen för denna skrift kommer begreppen demokratiska innovationer och bredare medborgardeltagande att användas synonymt.

Ett annat begrepp som förtjänar en diskussion är skillnaden mellan medborgare och invånare. I avhandlingen skrivs det både om invånardeltagande och medborgardeltagande. Vikten av medborgarskap har minskat med tiden, och i synnerhet på den lokala nivån i Finland krävs inget medborgarskap för att verka politiskt. Båda begreppen används i denna avhandling synonymt för att utöka den språkliga variationen.

Avhandlingens tema är utvecklandet av den kommunala demokratin, med tyngdpunkt på utvecklingsåtgärder som hänför sig till direkt demokrati. Det betyder att utvecklandet av den indirekta, representativa demokratin faller utanför avhandlingens intresseområde. Då politiskt deltagande definieras väldigt brett, finns ett stort antal handlingar som kunde argumenteras vara politiska. Köpbojkotter, demonstrationer och olika former av aktivism (online och off-line) är vanliga påtryckningsmedel engagerade medborgare kan använda sig av, men de faller här utanför avhandlingens intresseområde.

1.2 Disposition

Avhandlingen består av sju kapitel. Centrala begrepp presenteras ibland i ett separat kapitel, men för att främja läsbarheten har jag valt att hellre diskutera viktiga begrepp där de uppkommer i texten.

Efter de inledande avsnitten presenteras i kapitel två de förtroendevalda och de ledande tjänsteinnehavarna, det vill säga de kommunala beslutsfattarna. Därefter diskuteras det kommunala beslutsfattandet med fokus på aktörernas inflytande över beslutsfattandet.

Kapitel tre diskuterar synen på medborgarens roll i demokratin utgående från tre olika demokratiska idealmodeller. Därefter diskuteras olika nya verksamhetssätt som demokratiforskare har utvecklat för att främja medborgarnas delaktighet, ibland kallade demokratiska innovationer. Kapitlet avslutas med en presentation av relevant lagstiftning som främjar politiskt deltagande samt en kort lägesrapport gällande hurdana deltagandeformer de finländska kommunerna för närvarande erbjuder sina invånare.

Det fjärde kapitlet fokuserar på två potentiella förklaringar till de kommunala beslutsfattarnas uppfattningar om ett bredare medborgardeltagande. Är det partitillhörighet och ideologi som kan förklara inställningen, eller förklaras inställningen bättre av den institutionella positionen beslutsfattarna besitter?

I kapitel fem diskuteras avhandlingens metodval, datamaterial och den empiriska undersökningens centrala variabler. Det sjätte kapitlet är avhandlingens egentliga analyskapitel, där resultatet från de olika statistiska analyserna redovisas och diskuteras. Slutligen sammanfattas avhandlingen i kapitel sju.

2 Beslutsfattande i finländska kommuner – förtroendevalda och ledande tjänsteinnehavare

Kommunen utgör i Finland den förvaltningsnivå som är närmast medborgarna. Det finns för närvarande 309 kommuner i landet, och variationen mellan dem är stor både med tanke på invånarantal och areal. De till ytan största kommunerna finns i norra och östra delen av landet, medan de till invånarantalet största kommunerna finns i södra delen av landet. De till invånarantalet minsta kommunerna på fasta Finland har endast drygt 500 invånare, och endast nio städer har fler än 100 000 invånare (Finlands kommunförbund). Sammantaget kan man säga att landet har många kommuner med en relativt liten befolkning. Kommunen har många olika uppgifter och ansvarsområden. Dels sköter kommunerna olika myndighetsuppgifter, som kan handla om till exempel barnskydd eller beviljandet av miljötillstånd, dels har kommunen många serviceuppgifter som till exempel handlar om att ansvara för att befolkningen får utbildning, vård och har tillgång till grundläggande infrastruktur som vattenförsörjning. Relevant för denna uppsats är kommunens roll som arena för den lokala demokratin.

Vart fjärde år väljer kommunens invånare in representanter till kommunalfullmäktige, som är kommunens högsta beslutande organ. Förutom kommunfullmäktige är kommunstyrelsen och revisionsnämnden obligatoriska organ, och dessa tillsätts av kommunfullmäktige. Förutom de obligatoriska organen kan fullmäktige organisera sin verksamhet som de själva finner lämpligt, ett vanligt sätt är tillsättandet av olika nämnder, utskott eller direktioner enligt sektor eller politikområde (Kommunallag 410/2015, 30§).

Förutom de folkvalda politikerna spelar även tjänsteinnehavarna, och i synnerhet de ledande tjänsteinnehavarna en viktig roll i styrningen av kommunen. Följande avsnitt presenterar de folkvalda och de ledande tjänsteinnehavarna, som tillsammans utgör de kommunala beslutsfattarna. Aktörernas roller och inbördes maktförhållanden diskuteras kort, och sedan belyses central lagstiftning som styr det politiska deltagandet på lokal nivå. Slutligen ges en inblick i hurdana deltagandeformer de finländska kommunerna för närvarande erbjuder sina invånare.

2.1 Förtroendevalda

I det senaste kommunalvalet år 2017, ställde 33 618 kandidater sig till förfogande för inval till kommunalfullmäktige. Av dessa blev 8 999 invalda. Man kan urskilja en nedåtgående trend både gällande antalet kandidater och invalda, år 1980 ställde över 66 000 personer upp som kandidat i kommunalvalet, och antalet invalda var över 12 000. Minskningen beror till stor del

på att antalet kommuner, och därmed antalet förtroendeuppdrag minskat, men även på invånarnas minskade intresse för att delta i partiverksamhet (Borg & Pikkala, 2017, 6f).

Valdeltagandet i kommunalvalen har under en lång tid minskat, i det senaste kommunalvalet 2017 valde 58,9 % av de röstberättigade att utnyttja sin rösträtt. Valdeltagandet i mitten av 1960-talet var cirka 20 procentenheter högre, så minskningen kan sägas ha varit dramatisk (Pekola-Sjöblom & Piipponen, 2019, 3).

Centern i Finland är det största kommunpartiet i Finland, och drygt 31 procent av fullmäktigeledamöterna representerar Centern. Knappt 19 procent av ledamöterna representerar Finlands socialdemokratiska parti, medan Samlingspartiet är det tredje största kommunpartiet med knappt 17 procent av fullmäktigeledamöterna. I cirka en tredjedel av kommunerna dominerar ett parti så att kommunen styrs av ett fullmäktige med enkel majoritet. Centern har enkel majoritet i 80 kommuner, och trots sin litenhet innehar Svenska folkpartiet i Finland majoritet i 13 kommuner (Pekola-Sjöblom & Piipponen, 2019, 9).

Majoriteten av fullmäktigeledamöterna är fortfarande män, men kvinnornas andel ökar sakta men säkert. 39 procent av ledamöterna är under pågående fullmäktigeperiod kvinnor, andelen kvinnor ökar mest i stora kommuner och städer. Den genomsnittliga åldern för ledamöterna år 2017 var 50,2 år (Pekola-Sjöblom & Piipponen, 2019, 11). De förtroendevaldas utbildningsbakgrund speglar till en viss del kommunens näringslivsstruktur, så att andelen högre utbildade förtroendevalda är större i stora städer, och lägre i små kommuner. Andelen offentligt anställda och andelen företagare var år 2010 ungefär lika stora, cirka 40 procent, och andelen förtroendevalda som är utanför arbetsmarknaden var cirka 20 procent (Sandberg, 2012, 34f).

2.2 Ledande tjänsteinnehavare

En central tanke och en dominerande demokratinorm i den nordiska demokratitraditionen är att demokratiskt beslutsfattande präglas av en dualism, som innebär att det bör finnas en gräns mellan politik och förvaltning (Hysing & Olsson, 2012, 9). Den bärande tanken är att de förtroendevalda beslutar om övergripande helheter, allokerar resurser och strategiskt styr kommunens riktning baserat på sina värderingar. Tjänsteinnehavarnas, och i synnerhet de ledande tjänsteinnehavarnas roll är sedan att på en mer detaljerad nivå bereda ärenden och ge förslag på hur man ska uppnå de aviserade målen.

De ledande tjänsteinnehavarna i Norden anses ha en stark position, och Finland är här inget undantag. Medan politiska beslutsfattare kommer och går enligt resultaten av demokratiska val,

består tjänsteinnehavarna i allmänhet längre på sina poster. Det medför en viss stadga till systemet och därför har, enligt Lundquist (2014), tjänsteinnehavarna en viktig roll som försvarare av demokratiska värden inom det offentliga. Han sammanfattar de värden han anser bör genomsyra all offentlig verksamhet i ett ramverk han kallar *vårt offentliga etos*, där målsättningen ska vara att uppnå det gemensamma bästa. Ekonomivärdena som är en del av ramverket är funktionell rationalitet (en förståelse om relationen mellan mål och medel = yrkesskicklighet), kostnadseffektivitet och produktivitet. Dessa värden delar det offentliga med den privata sektorn. Offentlig sektor bör dessutom ta hänsyn till demokrativärden, vilka är folkmakt, konstitutionalism, och offentlig etik. Ibland ställs dessa värden mot varandra, och då är, enligt Lundquist, tjänsteinnehavarna bäst lämpade att hitta en balans mellan dem, så att det allmänna bästa kan uppnås (Lundquist, 2014, 111f).

2.3 Det kommunala beslutsfattandet och upplevt inflytande

Det kommunala beslutsfattandet beskrivs ibland i termer av två flöden, där medborgarnas roll är att välja representanter till en beslutande församling. Inflödet består av ”formulering, aggregering, sammanvägning och utvärdering av idéer som sedan styr den kommunala verksamheten. De politiska partiernas uppgift är att samla upp sina medlemmars åsikter och preferenser och driva dem genom den demokratiska processen där de behandlas och småningom leder till gemensamma målsättningar. Kommunfullmäktige är det högsta beslutande organet i kommunerna och det är inom detta organ politiska ärenden behandlas och avgörs. Den demokratiska processen i fullmäktige ska göra avvägningar och prioriteringar, och olika särintressen ska sammanfogas för att utmytna i en samsyn kring det allmänna bästa. Utflödet handlar sedan om verkställandet av besluten. Medborgarnas roll här begränsas till valhandlingen, och att leva med de beslut som representanterna gör (Montin, 1998, 13). Enligt idealmodellen ska inflödet och verksamheten i kommunfullmäktige präglas av politik, medan utflödessidan som sköts av förvaltningen ska fungera som ett neutralt verktyg, där politiken är frånvarande (Hysing& Olsson, 2012, 15).

Formellt är kommunfullmäktige kommunens mäktigaste organ, som utövar den högsta beslutande makten. I den finländska kontexten har dock kommunstyrelsen kommit att inneha en mycket stark position. Enligt kommunallagens (410/2015) § 38 och § 39 ansvarar kommunstyrelsen för kommunens verksamhet, förvaltning, ekonomi och personal. Henriksson (2019, 6) beskriver styrelsens roll som ett lokomotiv som tillsammans med starka ledande tjänsteinnehavare, i praktiken kommundirektören, styr den kommunala verksamheten. Kommunstyrelsen tillsammans med kommundirektören kan sägas bilda en slags elit bland de

kommunala beslutsfattarna. Det vanliga är att kommunstyrelsen består av fullmäktigeledamöter, men inval i fullmäktige är inte en förutsättning för medlemskap i kommunstyrelsen. I en nordisk jämförelse är kommunstyrelsens ställning mycket stark, bland annat för att kommunstyrelsen både formellt och informellt är överordnad nämnderna (Henriksson, 2019, 59). Tidigare nämndes att ledande tjänsteinnehavare, och i synnerhet kommundirektörerna, av hävd har en stark position i de finländska kommunerna. Till exempel var kommundirektörstjänsten tidigare ett värv som ofta utfördes på livstid, idag har fullmäktige möjlighet att avsluta ett tjänsteförhållande med en kommundirektör ifall de förlorat förtroende för hen. Kommundirektörer kan också anställas med tidsbundet kontrakt, och en kommun kan välja att ledas av en politiskt tillsatt borgmästare (Majava, 2017, 4).

Antalet nämnder och därmed nämndmedlemmar har minskat med över hälften sedan 1993. Syftet har dels varit att strömlinjeforma beslutsfattandet och rationalisera kommunernas organisering, dels att förstärka fullmäktigeledamöternas och deras ersättares inflytande (Majava, 2017, 5). Ur en representationssynvinkel kan trenden ses som problematisk, eftersom ett stort antal nämndplatser möjliggör deltagande för kommunalvalskandidater, som inte blivit invalda i fullmäktige att få en mjukstart där de kan lära sig om det kommunala beslutsfattandet. Å andra sidan har tendensen att fylla nämndplatserna med fullmäktigemedlemmar och deras ersättare, för att stärka de folkvaldas position i beslutsfattandet, en stärkande effekt på det representativa systemet. En strävan att göra nämndernas verksamhet mer strategisk kan leda till att nämndordförandes position stärks, eller istället att allt fler konkreta beslut delegeras till tjänsteinnehavare (ibid., 6f).

Enligt Pikkala (2005, 40f) kan man i de finländska kommunerna finna en tydlig hierarki bland beslutsfattarna. Kommundirektören, styrelseordförande och fullmäktigeordförande utgör de mest inflytelserika aktörerna i kommunerna. Tjänsteinnehavarna är de aktörer som allra mest strävar till att påverka olika frågor, och de är också gruppen som mest upplever sig lyckas med sina strävanden. Därefter kommer styrelseledamöterna, fullmäktigeledamöterna och nämndmedlemmarna. Det finns dock ett samband mellan de enskilda aktörernas aktivitet, motivation och ambitioner, de aktörer som är mest aktiva, upplever sig också kunna påverka mera. Känslan av att kunna påverka stiger även i takt med att erfarenheten av förtroendeuppdraget ökar, ju fler mandatperioder man har bakom sig, desto mer inflytande upplever man sig ha. Även ett aktivt deltagande och arbete inom partiet ökar känslan av inflytande (Pikkala, 2005, 43).

Pikkalas forskning baserade sig på beslutsfattarenkäter från tre tidpunkter, 1995, 1999 och 2003. Under tidsperioden ökade de förtroendevaldas, och i synnerhet styrelseledamöternas upplevelse av möjlighet till inflytande. Utvecklingen har fortsatt i samma riktning och enligt Sandberg (2012) har andelen beslutsfattare som anser sig kunna påverka beslutsfattandet kontinuerligt ökat så att år 2010 ansåg 70 procent av tjänsteinnehavarna, 85 procent av medlemmarna i stadsstyrelsen, 48 procent av fullmäktigeledamöterna och 54 procent av nämndmedlemmarna att de försöker påverka många olika frågor (ibid., 62).

Det är tydligt vilket organ som i praktiken har stor makt i det kommunala beslutsfattandet, nämligen kommunstyrelsen och de ledande tjänsteinnehavarna. Då förvaltningen genom åren professionaliserats, har tjänsteinnehavarnas makt ökat, och kommunstyrelsen ägnar av praktiska skäl mer tid åt kommunala ärenden än fullmäktigemedlemmar och nämndmedlemmar (Henriksson, 2019, 6). De förtroendevalda anser sig bäst kunna påverka kommunens strategi, budget, planläggningsfrågor och frågor gällande kommunens egen serviceproduktion. Däremot anser de att det är svårare att påverka samkommuners serviceproduktion, kommunernas förhållande till staten samt kommunens internationella verksamhet (Sandberg, 2012, 64).

3 Politiskt deltagande och demokratiska innovationer

Uppsatsens primära intresse är som tidigare nämnts utvecklandet av den lokala demokratin, samt en undran över hur företrädare för det etablerade representativa systemet förhåller sig till ett bredare samarbete med samhällsmedborgarna. Kapitlet inleds med en kort reflektion kring begreppet politiskt deltagande varefter följer en kort redogörelse av de normativa demokratimodeller som fungerar som inspirationskälla för demokratisk praktik. Sedan diskuteras fyra olika typer av demokratiska innovationer. Kapitlet avslutas med en genomgång av den lagstiftning som främjar invånardeltagande och en kort redogörelse över kommunernas metoder för växelverkan med invånarna.

Enligt Bengtsson (2008, 120) har synen på vad som räknas som politiskt deltagande blivit allt vidare under de senaste femtio åren. Det som tidigare ansågs vara stötande och okonventionellt agerande, ses idag som högst legitimt politiskt deltagande. Ett minimalt krav, enligt Bengtsson, är att deltagande beskriver en handling, eller någon form av agerande från den enskilda individen.

Tre aspekter är speciellt relevanta att fundera på då det gäller politiskt deltagande: vem som deltar, hur deltagandet sker, samt vad målet med deltagandet är. Den enskilda kan välja att delta som individ, men många deltar också i samarbete med andra i en grupp, till exempel genom ett politiskt parti eller en intresseorganisation. Repertoaren för former av deltagande har breddats betydligt med tiden, och man kan identifiera otaliga sätt att delta i politik, allt från att rösta i val, till demonstrationer och köpbojkotter. Om också köpbojkotter kan räknas som politiskt deltagande innebär det att frågan om vem man riktar sig till också har vidgats. Då man tidigare i huvudsak riktat sig till nationella politiker, kan målet för ens påverkansförsök nuförtiden ofta vara multinationella företag, eller ännu mer abstrakt, till exempel marknadskrafterna. (Bengtsson, 2008, 117ff).

Eftersom intresseområdet i denna uppsats begränsas till endast en del av de aktiviteter som kan ses som politiskt deltagande behövs en definition av aningen svävare karaktär. Kersting (2016) använder en definition baserad på bland andra Barnes & Kaase et al. (1979) och ser politiskt deltagande som en individuell och organiserad handling med syfte att influera det politiska beslutsfattandet. Detta exkluderar vissa former av socialt engagemang som med en bredare syn skulle ses som politiskt. Enligt Kersting kan politiskt deltagande ses som en blandmodell där deltagandet delas in i fyra områden: representativt-, direktdemokratiskt-, deliberativt-, och demonstrativt deltagande (Kersting, 2016, 5). Det representativa deltagandet handlar om ett

top-down-förfarande där medborgarna bjuds in (invited space) för att säga sin åsikt genom att rösta i val. Motsatsen är det demonstrativa deltagandet, ett bottom-up-förfarande där deltagarna inte väntar på någon inbjudan, utan själva aktiverar sig (invented space) för att påverka till exempel genom brevskrivande till politiker eller demonstrationer. Det direktdemokratiska och deliberativa deltagandet ses här som någon form av mellanting mellan gräsrotsaktivism och elitinitierade aktiviteter. Flera (kanske de flesta) av dessa aktiviteter sker idag både online och off-line (Kersting, 2016, 6).

3.1 Synen på folkets roll i tre demokratiska idealmodeller

Generellt brukar normativa demokratiteorier ofta delas in i tre traditioner: valdemokrati, deltagardemokrati och deliberativ demokrati. Den elitistiska idétraditionen poängterar den politiska elitens roll i beslutsfattandet, och medborgarnas viktigaste uppgift är att regelbundet välja in representanter till olika beslutsorgan. Därtill kan medborgarna utkräva ansvar från sina företrädare genom att låta bli att rösta på dem i nästa val. Viktiga förespråkare för en elitistisk demokratisyn är Max Weber (1864–1920) och Joseph Schumpeter (1883–1950). De hade en ganska pessimistisk syn på medborgarnas förmåga att förstå och kunna agera i samhällslivet. Den synen var förhärskande i efterkrigstidens västvärld, men efter krigsåren växte kritiken mot en så snäv uppfattning. De så kallade pluralisterna, med Robert Dahl (1915–2014) som en viktig företrädare, menade att elitteoretikerna hade en allt för pessimistisk syn på medborgarnas förmåga att delta i det politiska livet. Enligt dem bör alla ha jämlika möjligheter att delta i de politiska processerna, även om man är pessimistisk i sin syn på folkets möjlighet till inflytande (Bengtsson, 2008, 50). Mot slutet av 1900-talet skedde en vändning inom demokratiteorin då allt fler forskare började framhålla vikten av det politiska samtalet, genom vilket man resonerar sig fram till det bästa beslutet. Att diskussion är en viktig beståndsdel av demokratin är visserligen ingen ny tanke, men man kan skönja ett nytt fokus på det politiska samtalet. Då man tidigare fokuserat på att samla ihop åsikter och nå kompromisser, handlar deliberativ demokrati om att utveckla och förädla åsikter (Bengtsson, 2008, 61).

Den valdemokratiska idealmodellen betonar valets betydelse. Kandidater och partier konkurrerar om väljarnas röster i fria val och medborgarnas uppgift är att med jämna mellanrum utse politiska företrädare till olika politiska organ. Mellan valen bör medborgarna lämna de folkvalda i fred så de kan koncentrera sig på beslutsfattandet. Visserligen finns det inget som hindrar politikerna från att lyssna på väljarnas åsikter även mellan valen. Ifall man är missnöjd med sina företrädare kan man i nästa val låta bli att rösta på dem, och på det sättet sker ett

utkrävande av ansvar. Gilljam & Hermansson (2003, 16) betonar att det är viktigt att inte sätta likhetstecken mellan representativ demokrati och valdemokrati, då den förra är en i verkligheten förekommande modell (realtyp) och den senare en idealtyp.

På 1960-talet växte en rörelse fram som poängterade vikten av politiskt deltagande inte bara i val, utan också mellan valen. Deltagardemokratin rötter finns i det antika Athens direktdemokratiska styrelseskick och har senare inspireras av tänkare som Jean-Jaques Rousseau (1712–1778) och John Stuart Mill (1806–1973). Mer moderna företrädare för denna demokratiskola är Carole Pateman och Benjamin Barber som argumenterar för att en välmående demokrati kräver engagerade samhällsmedlemmar vilket leder till en demokratisering i samhället i stort, också till exempel på arbetsplatser. Ett brett politiskt deltagande anses ha positiva konsekvenser för känslan av samhörighet, politiskt självförtroende och tillit till det politiska systemet (Gilljam & Hermansson, 2003, 20). Deltagardemokrati som idealmodell flyttar fokus från valet till medborgarna. Deltagande i det politiska livet anses ha utbildande och utvecklande effekter och en del forskare framhåller att deltagardemokratin förädlar människor så de får en bättre känsla och förståelse för det allmänna bästa. För att detta ska ske bör medborgarna aktivt lyfta upp frågor på agendan, bilda opinion, och också direkt delta i beslutsfattandet genom direktdemokratiska metoder som folkomröstningar och medborgarinitiativ. Arbetsplatser bör genomsyras av demokratiska procedurer, och man ser positivt på olika former av brukarinflytande (Bengtsson, 2008, 56ff).

Deliberativ demokrati är en teoribildning som vuxit sig allt starkare sedan slutet av det förra seklet. Idéerna växer fram med utgångspunkt i filosofen Habermas tankar om det ideala samtalet och dess förmåga att förädla åsikter med målet att nå samstämmighet. I den ideala samtalssituationen är frågan om makt och intressekamp frånvarande, och det som räknas är argumentets värde (Gilljam & Hermansson, 2003, 22). Den deliberativa demokratiteorin betonar ett diskursivt perspektiv och fokuserar därmed på det politiska samtalets betydelse i demokratin. I denna idealtyp fokuseras mindre på vem som deltar, det är argumenten och en rationell argumentation som är det väsentliga, inte vem som framför dem. Argumentationen ska baseras på sanning och uppriktighet, argumenten tävlar mot varandra, och eftersom maktkonstellationer och intressekamp är frånvarande i samtalet är det endast argumentens kvalitet som räknas (Lindell, 2015, 12).

Det är viktigt att minnas att det empiriskt inte är möjligt att skilja på dessa idealmodeller, i den verkliga demokratin lever dessa olika ideal sida vid sida, men med olika starka betoningar.

3.2 Olika typer av demokratiska innovationer

Typiskt för relativt nya forskningsobjekt är att det inte ännu råder en bred konsensus kring hur fenomenet bör definieras och typologiseras. Enligt Elstub & Escobar (2017) använder många forskare begreppet utan att definiera det, och nöjer sig med att räkna upp olika företeelser de ser som demokratiska innovationer. I praktiken finns det ett myller av olika demokratiska utvecklingsprojekt som kan kallas demokratiska innovationer, och många av dem är hybrider. Det är bland annat ett resultat av att kontexten alltid varierar i dessa sammanhang, att utvecklingen av dem påverkas av olika demokratiteorier och att det inte alltid är helt tydligt vad som menas med själva studieobjektet (ibid.,6).

Demokratiska innovationer har blivit ett samlingsbegrepp för olika försök att förbättra relationen mellan folket och det politiska systemet. Elstub & Escobar (2019) menar att det visserligen inte råder någon total konsensus kring begreppet, men att dess stora styrka ligger i förmågan att samla olika demokratiteorier, idéer och tanketraditioner kring ett och samma forskningsfält. Inte minst har termen öppnat upp en arena där teori och praktik kan mötas, genom att teoretiker och demokratiutövare kan använda samma språk (ibid., 2019, 3f).

Elstub & Escobar (2019) definierar demokratiska innovationer som *"...processes and institutions that are new to a policy issue, policy role, or level of governance , and developed to reimagine and deepen the role of citizens in governance processes by increasing opportunities for participation, deliberation and influence."* (Elstub & Escobar, 2019, 14). De anser alltså att en företeelse kan anses vara en innovation, ifall den inte använts på exakt samma sätt i den kontext där den förekommer.

Geißel (2013) har utvecklat en typologi där hon delar in olika praktiker för deltagande i tre breda kategorier, nätverkssamarbete, deliberativa procedurer och direktdemokratiska procedurer. Samarbete i nätverk och governance är ju egentligen inget nytt fenomen, och det har redan länge funnits olika former av samverkan på olika politiska nivåer. Geißel (2013) menar dock att man med nätverkssamarbete här menar mera än att olika intresseorganisationer som till exempel arbetsmarknadsorganisationer, inkluderas i beslutsfattandet. Samarbetet kan institutionaliseras så att medborgare får ett större inflytande både då det gäller åsiktsformation och beslutsfattande. Deliberativa procedurer betonar diskursiv "förädlade" åsiktsformation i motsats till röstningsproceduren som aggregerar åsikter för att leda till en majoritetsvilja. De direktdemokratiska procedurerna har just denna logik, där medborgarnas "råa" åsikter samlas in och det mest populära alternativet vinner (Geißel, 2013, 10ff).

En inflytelserik typologi av demokratiska innovationer har presenterats av Smith (2005) som inom ramen för den brittiska maktutredningen gjort en omfattande kartläggning av olika typer av demokratiska innovationer runt om i världen. Utgående från syfte och inriktning delar han in dem i sex olika grupper: valinnovationer, rådgivande innovationer, deliberativa innovationer, medbeslutande innovationer, direktdemokratiska innovationer samt e- demokratiska innovationer (Bengtsson, 2008, 171). Valinnovationer faller som bekant utanför uppsatsens intresseområde, och som tidigare nämndes kan man se användandet av e-metoder mer som en fråga om verktyg än en egen form av deltagande. De fyra återstående typerna, rådgivande-, deliberativa-, medbeslutande-, och direktdemokratiska innovationer beskriver dock väl de olika utvecklingsförslagen som är i fokus i denna uppsats, och därmed kommer denna typologi att få utgöra analytisk ram i uppsatsen.

3.3 Rådgivande innovationer

Traditionellt har det varit partiernas uppgift att samla upp, bearbeta och förmedla kommuninvånarnas åsikter in i den politiska processen. I takt med att invånarnas minskade intresse för partierna har det blivit nödvändigt för kommunerna att införa även andra sätt att fånga upp åsikter, och kommunerna har också länge använt sig av olika rådgivande organ. Enligt Bengtsson (2008) verkar ändå användningen av dylika verksamhetsätt förändras och utvecklas. Rådgivande funktioner kan delas in i tre kategorier. För det första finns organ som bildats i anslutning till ett specifikt ärende eller verksamhet, för det andra kan man bilda organ bestående av en viss sociodemografisk grupp, och för det tredje kan beslutsfattarna bilda organ som ger råd i allmänhet då beslutsfattarna vill veta invånarnas åsikter kring något. Mellan kategorierna råder inga vattentäta skott, men den generella användningsprincipen skiljer sig mellan grupperna (Bengtsson, 2008, 175).

Rådgivning gällande en specifik verksamhet handlar ofta om frågor som rör en viss servicefunktion, till exempel skola, dagvård eller vård och omsorg. Ett vanligt sätt att fånga upp serviceanvändarnas åsikter är tillsättandet av olika former av brukarråd. Exempel på enskilda frågor där man vill samla upp åsikter kan handla om till exempel trafikplanering eller olika infrastruktur- eller byggprojekt, där det är vanligt att bjuda in allmänheten till offentliga stormöten för att informera och diskutera med invånarna (ibid., 176).

Den andra typen av rådgivande organ handlar om att samla upp åsikter från samhällsgrupper som ofta har svårt att få fram sina åsikter i de traditionella kanalerna och här är syftet att göra det demokratiska systemet mer jämlikt. Typiska exempel här är äldreåd, ungdomsråd och

handikappråd. Även olika former av sammanslutningar som baserar sig på geografi hör till denna grupp, till exempel byalag (ibid., 177).

Den tredje kategorin av rådgivande organ flyter delvis samman med den första kategorin, men det kan sägas att allmän rådgivning handlar om att fånga upp invånarnas åsikter i allmänhet, dvs. denna form av organ har en liknande funktion som partierna. Det vanligaste sättet att fånga upp allmänhetens åsikter är användningen av opinionsundersökningar. Det kan exempelvis handla om enkäter eller intervjuer. En annan metod för att samla upp åsikter är anordnandet av medborgarpaneler, som ofta består av ett trettiotal slumpmässigt utvalda invånare bjuds in för att ge sina åsikter om en fråga. En tredje och liknande metod är användandet av fokusgrupper, ett upplägg som spridit sig till offentlig sektor från företagsvärlden. Fokusgrupperna är ofta mindre än medborgarpanelerna, och rekryteringen till dem är riktad, dvs. syftet är att samla invånare med ett visst intresse, eller gemensam social bakgrund (ibid., 178).

Ur ett representationsperspektiv är det viktigt att vid planeringen beakta vem som har tillgång till organen. Ett allmänt demokratiproblem är att det ofta är människor med ett stort intresse och goda resurser som deltar. För att fånga upp åsikter även hos resurssvaga grupper, kan det vara nödvändigt med en mer riktad rekrytering. Enligt Bengtsson (2008, 180) är det den aktiva minoritetens åsikt som kommer fram i rådgivande organ som bygger på en allmän tillgång, och inte till exempel på slumpmässigt urval. För de folkvalda representanterna är rådgivande organ ett sätt att samla upp åsikter, utan att behöva ge direkt makt till organen. Råden används eventuellt främst för att legitimera det rådande läget och beslutsfattandet, och ifall rådets utlåtanden inte beaktas, kan det leda till lägre legitimitet för det representativa systemet.

3.4 Deliberativa innovationer

Deliberativa innovationer fokuserar på det politiska samtalet. Målet med deliberationen är att nå konsensus om en fråga, och vägen dit ska vara en jämlik debatt, utan särintressen och maktkonstellationer, där endast argumentationen och argumentens kvalitet är betydelsefulla (Bengtsson, 2008, 189). Escobar & Elstub (2017) presenterar i sin översiktliga introduktion av olika former av mini-publics medborgarjuryer, konsensuskonferenser, planeringsceller, deliberativa opinionsundersökningar och medborgarsamlingar. Dessa processer kan se olika ut och vara olika omfattande men gemensamma drag kan också hittas.

Deliberativa processer kan generellt delas in i fem faser: 1) planering och rekrytering, 2) inlärningsfasen, 3) deliberationsfasen, 4) beslutsfattningsfasen och 5) uppföljningsfasen. Först och främst behöver någon hålla i trådarna för planering och rekrytering av deltagarna till den

deliberativa processen. Denna instans bör se till att urvalsprocessen är rättvis, och att deltagarna representerar en mångfald både socialt och åsiktsmässigt. Inlärningsfasen ska möjliggöra att deltagarna får lära sig om ämnet från flera olika perspektiv, och bör innehålla tid för både individuell inläring samt grupp-inläring. Organisatören bör förse deltagarna med neutral information, men kunskap kan också inhämtas genom att höra olika typer av experter, tjänstepersoner, aktivister eller andra intressenter. I deliberationsfasen möts sedan deltagare och argument, där alla deltagare förväntas förändra sina åsikter både som resultatet av inläringen och genom de övriga deltagarnas argumentation. I beslutsfattningsfasen ska småningom deliberationen utmynna i ett gemensamt resultat. Beroende på fråga och modell, kan resultatet vara en rekommendation, eller några alternativ till lösning på frågan. Den sista fasen handlar om processens inflytande. Processen har förhoppningsvis redan nu väckt intresse i offentligheten, men senast nu ska resultatet från processen delas i relevanta kanaler, så att den breda allmänheten får tillgång till resultatet (Escobar & Elstub, 2017, 4–5).

För att en deliberativ process ska kunna anses som legitim bör man fästa stor uppmärksamhet vid representationsfrågan, dvs. det är av yttersta vikt att deltagarna representerar skilda åsikter eller grupper i samhället. Det är vanligt att använda slumpmässigt urval vid rekrytering till processen, då har alla en teoretisk chans att bli utvald. Resultaten från deliberativa processer utmynnar ju helst i till exempel en rekommendation, men det är ofta oklart hur denna rekommendation ska beaktas i beslutsfattandet. Det är därför viktigt att det på förhand står klart hur beslutsfattarna ämnar beakta resultatet. I fall den deliberativa processen arrangeras av en utomstående part, till exempel en förening, så finns det ingen formell koppling till det representativa systemet. Då kan processen beaktas på samma sätt som andra informationskällor som beaktas i beredningen av ärenden. Läget förändras om deliberativa processer införlivas i det offentliga beslutsfattandet, eller sker på initiativ av beslutsfattarna. Då bör deliberationen ses som en konkurrerande kanal för politiskt inflytande, som åtminstone delvis flyttar makt från de valda representanterna till en mindre samling invånare. (Bengtsson, 2008, 194f).

3.5 Medbeslutande innovationer

Genom medbeslutande innovationer ges invånarna ett verkligt inflytande över besluten. Graden av inflytande är varierande, men det handlar i alla fall om beslutsmakt som delegeras från de representativa beslutsfattarna till invånarna. Bengtsson (2008, 182) konstaterar att graden av och vilken typ av beslutsmakt det handlar om varierar kraftigt, och att det i de flesta fall i praktiken rör sig om ett ganska litet inflytande. Exempel på organ som kan inkluderas i denna

grupp är äldreråd, ungdomsråd och handikappråd. I Finland har dock dessa råd i regel en rådgivande funktion, utan officiell beslutsmakt (RP 268/2014 rd, 103).

Ett exempel på en medbeslutande innovation med ursprung i Porto Alegre i Brasilien, som kommit att spridas i världen och också allt oftare i kommunerna är användandet av medborgarbudget. Enligt Pihlaja & Sandberg (2012, 157) är medborgarbudgeten en metod där man inkluderar invånarna i planeringen och beslutandet av användandet av de gemensamma skattepengarna. Det finns många olika sätt att förverkliga dessa processer men gemensamma nämnare är att det handlar om en systematisk process som inkluderar både dialog och omröstningar. Processen är som regel öppen för alla intresserade inom det område där metoden tillämpas, ibland kan processen gälla en stadsdel, en skola eller till exempel utvecklandet av en park.

Medborgarbudgeteringen är i allmänhet en kontinuerlig process som följer samma rytm som den årliga ekonomiplaneringen i kommunen. Det är viktigt med en god information och planering av processen, och en deliberativ växelverkan mellan myndigheterna och deltagarna är en av nyckelkomponenterna i processen. Det är slutligen kommunens fullmäktige som har beslutsmakten, och de har också rätt att bortse från delar av förslagen, eller förslagen i sin helhet (Pihlaja & Sandberg, 2012, 159).

Fördelarna med medborgarbudgetering är bland annat att demokratin förstärks i och med den ökade kommunikationen mellan myndigheterna och invånarna, och att beslutsfattandet blir mer transparent och öppet. Medborgarnas färdigheter och kunskaper gällande offentligt beslutsfattande ökar, och beslutsfattarna får noggrannare kunskap om invånarnas behov. Medborgarbudgetering förknippas också med social och ekologisk hållbar utveckling, samt förbättrar samarbetet och diskussionen mellan olika grupper. Medborgarna får en mer realistisk bild av ekonomin, och det har visat sig att då medborgarna inkluderas då svåra beslut fattas, minskar den negativa responsen (Ahonen & Rask, 2019, 3f).

Utmaningarna med medborgarbudgetering är att de tekniska och ekonomiska experter som är involverade ofta använder ett för lekmän komplicerat språk, och att förväntningar på resultatet kan skilja sig avsevärt mellan medborgarna och myndigheternas representanter. De förtroendevaldas attityder kan också vara ett hinder för medborgarbudgetering, då de upplever sig blivit valda för att sköta saker i invånarnas ställe, och inte tillsammans med invånarna. Dessutom kan det finnas en risk för att förtroendevalda försöker driva igenom sina egna projekt med invånardelaktigheten som täckmantel.

Det är också viktigt att beakta utgångspunkten i olika områden då projekten planeras. Annars kan det finnas en risk att ekonomiska medel i fattigare områden används för att upprätthålla grundinfrastruktur, medan det i rikare områden används till projekt av mer ”lyxig” karaktär. En utmaning som är gemensam för nästan alla demokratiska innovationer gäller också här, det vill säga svårigheten att engagera invånare med litet intresse och små resurser (Ahonen & Rask, 2019, 4).

Medbeslutande demokratiska innovationer får större konsekvenser för det representativa systemet än de tidigare behandlade innovationerna. De medbeslutande innovationerna flyttar verklig beslutsmyndighet över från de förtroendevalda till invånare, som inte är utvalda genom demokratiska val. Grundbulten i det representativa systemet är ju att alla människor har en röst, vilket gör att systemet uppfattas som jämlikt och legitimt. Enligt Bengtsson (2008) innebär användandet av medbeslutande innovationer en ny syn på legitimitet, där tyngdpunkten flyttas från input-legitimitet (en person – en röst) till output-legitimitet där det är viktigare att saker blir effektivt gjorda. Enligt detta synsätt är det viktigare att rätt människor blir hörda och att resultatet blir bra, än att alla människor rättvist inkluderas. Även frågan om politiskt ansvar blir mer problematisk (Bengtsson, 2008, 188).

3.6 Direktdemokratiska innovationer

Direktdemokratiska innovationer ger invånarna ett mer direkt inflytande över de politiska besluten. I Schweiz och i vissa delstater i USA används folkomröstningar, folkinitiativ, återkallande (recall) och öppna stadsmöten i beslutsfattande mer frekvent än i andra delar av världen (Bengtsson, 2008, 197). I Finland känner lagstiftningen inte till bindande folkomröstningar, utan här har folkomröstningarna alltid en rådgivande funktion. De direktdemokratiska innovationerna i de finländska kommunerna är kommunala folkomröstningar, folkomröstningsinitiativ och kommuninitiativ med målet att kommunfullmäktige ska behandla ärendet. Dessutom kan enskilda kommuninvånare eller sammanslutningar göra initiativ som har med kommunens verksamhet att göra (Christensen et al., 2016, 16).

Det råder delade meningar om folkomröstningar som instrument. De som argumenterar för ett utökat användande av folkomröstningar framhåller att i en folkomröstning uttrycks folkviljan direkt, och att användandet av dem tvingar de politiska ledarna att lyssna på folket. De ser folkomröstningar som vitaliserande för demokratin, att intresset, kunskaperna och engagemanget för beslutsfattandet ökar och att de ger besluten en ökad legitimitet. Ibland

framhålls också att folkomröstningar kan användas för att komma vidare i svåra lägen där de folkvalda har olika åsikter och läget är fastlåst.

Nackdelar som brukar lyftas upp i debatten om folkomröstningar är risken för att det representativa systemet urholkas. Det kan uppstå bekymmer med hänseende till politisk jämlikhet och politiskt ansvar. Folkomröstningar gäller ju ofta en specifik fråga, vilket gör att frågan rycks ur sitt sammanhang, dessutom kan det vara svårt att formulera en lämplig fråga. Det finns också en risk att deltagandet i en folkomröstning blir lågt, och att debatten innan en folkomröstning skapar svåra konflikter, polarisering och att det blir svårt att nå kompromisser (Montin, 2007, 155).

Direktdemokratiska innovationer är metoder som har de största konsekvenserna för det representativa systemet. Frågan om politiskt ansvar blir komplicerad. Valda representanter kan ställas till svars för de beslut som tagits vid regelbundna val, men det går inte att utkräva ansvar av ett helt folk ifall resultatet av en folkomröstning ses som illa för samhället. Det finns exempel på situationer då eliten försöker använda folkomröstningsinstrumentet för att driva igenom sin egen linje i någon fråga, ibland med oförutsedda konsekvenser. Ett ganska färskt exempel är processen som ledde till att Storbritannien lämnade EU genom en folkomröstning (Haller, 2017, 70).

3.7 Lagstiftning som uppmuntrar till delaktighet

Lagstiftningen gällande politiskt deltagande har utvecklats i en riktning där man vill uppmuntra de kommunala beslutsfattarna att ge medborgarna en större roll i de demokratiska processerna. Att möjlighet till politiskt deltagande ses som ytterst centralt blir tydligt då Finlands grundlag stipulerar i 2 kap. 12§ att det allmänna ska främja den enskildes möjlighet att delta i samhällelig verksamhet, samt ha möjlighet att påverka sådana beslut som berör honom eller henne. I 11 kap. 121§ som handlar om den kommunala självstyrelsen framgår att ” Finland är indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare.” (Finlands grundlag, 1999/731).

Därutöver reglerar det femte kapitlet i kommunallagen (410/2015) finländarnas rätt till deltagande och inflytande i det kommunala beslutsfattandet genom att i 22§ föreslå olika sätt att främja deltagande. De uppräknade förslagen är:

- 1) ordnandet av diskussionsmöten och invånarråd,

- 2) att åsikterna hos invånarna och personer som utnyttjar tjänster och regelbundet eller en längre tid bor eller vistas i kommunen reds ut innan beslut fattas,
- 3) att företrädare för dem som utnyttjar tjänsterna väljs in i kommunens organ,
- 4) att möjligheter att delta i ekonomiplaneringen ordnas,
- 5) att tjänsterna planeras och utvecklas tillsammans med dem som utnyttjar tjänsterna,
- 6) att invånare, organisationer och andra sammanslutningar stöds när de tar egna initiativ till att planera och bereda ärenden (Kommunallag 410/2015, 22§ (175/2019)).

Vid en jämförelse mellan den nuvarande kommunallagens 22§ med den föregående kommunallagens motsvarande paragraf 27§ hittas en tyngdpunktsförskjutning från ett större fokus på direktdemokratiska metoder mot mer deliberativa former. Man rekommenderar inte längre specifikt kommunala folkomröstningar, däremot diskussionsmöten och invånarråd. Delområdesförvaltning nämns inte längre i den nya kommunallagen. En tolkning av förändringarna kan vara att lagstiftaren vill undvika metoder som har visat sig i praktiken förstärka polariseringen i samhället. Man bör observera att kommunallagens förslag är av en möjliggörande karaktär, och att det är upp till kommunerna själva hur de ska främja invånarnas delaktighet. Kommunerna fastställer i sin förvaltningsstadga själva på detaljnivå hur kommunens verksamhet ska styras.

Enligt regeringspropositionen till ny kommunallag (RP 268/2014 rd) motsvarar de nya bestämmelserna om rösträtt och folkomröstningar rätt långt bestämmelserna i den tidigare kommunallagen. En förändring som skedde var att personer och familjemedlemmar till personer som arbetar i en i Finland verksam internationell organisation fick rösträtt. För att främja ungdomars möjligheter till deltagande, sänktes åldersgränsen för att väcka initiativ till folkomröstning från 18 år till 15 år. Minimiantalet personer som krävs för att väcka ett initiativ till folkomröstning sänktes från 5 procent av de röstberättigade kommuninvånarna till 4 procent av invånarna som fyllt 15 år. Möjligheten att lämna in kommuninitiativ ges i fortsättningen inte endast till kommuninvånarna utan också till samfund och stiftelser som verkar i kommunen samt till brukare av service. Idag kan service ofta utnyttjas över kommungränserna. Vidare flyttades bestämmelser om äldreråd, handikappråd och ungdomsråd från speciallagstiftningen till kommunallagen. Dessa råd är påverkansorgan och inte officiella organ i kommunen. Dock ska ungdomsfullmäktige ges möjlighet att påverka planeringen, beredningen och utvärderingen av verksamheten i kommunens olika sektorer. Istället för att informera, talar man i den nya

kommunallagen om kommunikation, vilket visar att det förväntas en växelverkan mellan invånare och förvaltning. Dessutom poängteras att kommunerna ska ta i bruk elektroniska arbetssätt (RP 268/2014 rd, 102f).

Det framgår att man vill sporra kommunerna att erbjuda mångsidiga, verksamma och användarvänliga former för deltagande utan att ange exakta metoder, då man anser att kommunerna själva är bäst lämpade att bedöma den frågan utifrån de lokala förutsättningarna. Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns betydande normerande styrning för att öka inkluderandet av medborgarna i den politiska processen. Detta kan ses som ett resultat av en utveckling som inletts redan på 1970-talet, och Jäske (2019) konstaterar att initiativrätt för kommuninvånare infördes i den finländska kommunallagen redan år 1976. På 1980-talet införde många kommuner till exempel handikappråd och på 1990-talet infördes direktdemokratiska deltagarmekanismer som kommunal rådgivande folkomröstning och möjligheten för medborgare att initiera förslag till folkomröstning (Jäske, 2019, 40). Piipponen & Pekola-Sjöblom (2019, 2) framhåller att kommunlagstiftningen i Finland kan ses som progressiv med tanke på att det redan i kommunallagen 1995 (365/1995) infördes ett eget kapitel för regleringen av invånarnas rätt att delta.

3.8 Delaktighetsarbetet i de finländska kommunerna

För att utveckling ska ske behöver kommunerna också aktivt utveckla och börja använda nya tillvägagångssätt i samarbete med kommuninvånarna. Dessutom poängteras vikten av en attityd där invånarna ses som en resurs (Pekola-Sjöblom, 2015, 2). Piipponen & Pekola-Sjöblom (2019) har i en rapport för Kommunförbundet kartlagt vilka olika deltagandeformer kommunerna erbjudit sina invånare. Rapporten baserar sig på en förfrågan som skickats till kommunernas förvaltningschefer sommaren 2018 där 195 kommuner på fasta Finland, och två kommuner från Åland svarat. En betydande andel av kommunerna svarade alltså inte på enkäten, endast en person tillfrågades per kommun, och resultaten får därför anses vara mera riktgivande än exakta.

De vanligaste formerna för invånardeltagande som kommunerna erbjuder är olika former av diskussionstillfällen och höranden. Också föreningar och olika sammanslutningar hörs regelbundet av kommunerna, enligt rapporten används dessa metoder i cirka 90 procent av kommunerna. Kund- och brukarenkäter används i drygt 80 procent av kommunerna, och lika vanligt är det att tjänsteinnehavare besöker fältet. Enkäter riktade till invånarna används i knappt 80 procent av kommunerna, och de förtroendevalda besöker kommunfältet i knappt 70

procent av kommunerna. Diskussionsforum på internet eller i sociala medier används i 56 procent av kommunerna, knappt 40 procent av kommunerna planerar service tillsammans med kommuninvånarna. Invånarråd används i drygt 30 procent av kommunerna, och intervjuer med kommuninvånare görs endast i 25 procent av kommunerna. Drygt 20 procent av kommunerna har experimenterat med nätfullmäktige (en form av skuggfullmäktige bestående av invånare - inte att förväxla med kommunfullmäktiges sändningar på internet), och endast drygt 10 procent av kommunerna har använt sig av medborgarbudget som medel för att öka växelverkan. I medeltal erbjuder kommunerna åtta olika former av deltagandemöjligheter, och desto fler invånare kommunen har, desto fler alternativ erbjuds. Invånarråd används främst i större kommuner, med över 50 000 invånare. (Piipponen & Pekola-Sjöblom, 2019, 5f).

De flesta kommuner erbjuder några kanaler där invånarna kan ge respons till kommunen. De mest använda kanalerna är epost och direkt respons som ges personligen. Det är också vanligt att man kan ge respons via kommunens hemsida, eller via kommunens sociala medier. I stora kommuner samlas invånarnas åsikter in på ett mer systematiskt sätt, vilket enligt Piipponen & Pekola-Sjöblom är naturligt eftersom avståndet mellan beslutsfattare och invånare i de kommunerna är större (ibid. 7).

Bland de mer kraftfulla metoderna på den lokala nivån i Finland finns tre direktdemokratiska instrument: kommunala folkomröstningar, folkomröstningsinitiativ samt initiativ som syftar till behandling i fullmäktige. Kommunala folkomröstningar är i Finland rådgivande, och de har använts relativt sparsamt, fram till år 2012 hade 60 kommuner använt sig av denna möjlighet. I över 90 % av fallen handlade frågan om kommunsammanslagningar. Information om folkomröstningsinitiativ statistikförs bristfälligt i Finland, men enligt Christensen et al. (2016) lämnades under perioden 1991 - 2012 åtminstone 59 folkomröstningsinitiativ in. Dessa handlade bland annat om kommunsammanslagningar, trafikfrågor och utbildning (Christensen et al., 2016, 16f). Initiativ som syftar till behandling i fullmäktige, så kallade kommuninvånarinitiativ (ibland kallade 2 - procents initiativ) används ganska sparsamt i kommunerna, i medeltal sju initiativ i året. Det finns en stor variation mellan kommunerna, i vissa kommuner inkommer inga initiativ alls, i vissa kommuner inkommer många initiativ. Som regel inkommer fler initiativ i kommuner med många invånare. De flesta kommuninitiativ berör teknisk service, men också kultur- och fritidssektorn, utbildningssektorn, samt förvaltningen. Drygt 40 procent av initiativen har lett till konkreta åtgärder (Piipponen & Pekola-Sjöblom, 2019, 9 - 11).

4 Teoretiska förklaringar till åsikter om ett bredare medborgardeltagande

Då skillnader i attityder till olika politiska frågor ska förklaras börjar utredningen ofta med utgångspunkt i ideologiska förhållningssätt (Henriksson, 2019, 27). Kapitlet behandlar två olika teoretiska förklaringar som kan förklara åsikter om demokratiska innovationer. I ljuset av tidigare forskning diskuteras inledningsvis partitillhörighet som potentiell förklaring till förtroendevaldas åsikter om ett bredare medborgardeltagande. Sedan flyttas fokus till den institutionella position beslutsfattarna har. I vilken mån inverkar beslutsfattarnas uppdrag på deras syn på invånarnas roll i demokratin?

4.1 Partitillhörighet som förklaring

Henriksson (2019) definierar ideologi som ”en sammanhållen uppfattning om hur samhället ska styras och organiseras.” (Henriksson, 2019, 27). Det finns globalt sett en mängd olika typer av partier. Vissa utgår från klass eller en viss idé, några är utpräglade elitpartier medan andra försöker tilltala så många som möjligt och är så kallade masspartier. Sartori (1976) menar att om man bortser från olika partiers specifika egenskaper och fokuserar på det partier har gemensamt kan man definiera partier enligt följande: ”A party is any political group that presents at election, and is capable of placing through elections, candidates for public office” (i Bäck & Möller (1990, 15)).

Det finns en stor forskningslitteratur kring politiska partier och inte minst har forskarna intresserat sig för vad det är som styr de politiska partiernas handlande. Man har försökt förstå ifall partiets ageranden i huvudsak kan förklaras av ideologiska överväganden, eller om de som public choice-skolan hävdar, framförallt agerar utifrån maktorienterade drivkrafter, så att de strävar efter att maximera antalet röster i valen. Ur en marxistisk synvinkel ses ideologier som en täckmantel som syftar till att dölja de klassintressen som partierna representerar. Gemensamt för synsätten är enligt Bäck & Möller (1990, 39f) att de ser ideologier som ett strategiskt verktyg. De rationalistiska public choice-företrädarna menar att ideologierna fungerar som en form av konsumentinformation, som underlättar relationen mellan parti och väljare. Om väljaren har en ungefärlig bild av ett partis ideologi, behöver hen inte nödvändigtvis inför valen förkovra sig på detaljnivå om partiets åsikter i alla enskilda frågor.

Ett sätt att närma sig frågan om de finländska partiernas ideologier är att fråga deras väljare vilka frågor de anser viktiga. Enligt Grönlund (2019) finns det flera konfliktlinjer bland partierna i Finland, förutom den traditionella klyftan mellan vänster och höger finns det

exempelvis skiljelinjer mellan den finska majoriteten och den svenska minoriteten, mellan centrum och periferi osv. Relevant för frågeställningen i denna uppsats är den traditionella vänster–högerdimensionen. Ursprungligen ansågs vänster betyda att man försvarade arbetarnas och de fattigas intressen, medan höger ansågs representera kapitalisternas och markägarnas intressen (Grönlund, 2019, 11).

Genom enkätstudien eOpinion 2019 frågades cirka 2000 finländska väljare om deras åsikter kring olika sakfrågor, samt hur de röstat i riksdagsvalet och valet till europaparlamentet år 2019 (Suuronen, Strandberg & Grönlund, 2019, 58). För att kunna placera partiernas väljare på en vänster–högerskala tillfrågades respondenterna om deras åsikter om karriärlängd, arbetsförhållanden, löner och fackförbundens roll, ifall de anser att den finländska ekonomin bör balanseras med hjälp av nedskärningar, samt ifall de anser att den så kallade förmögenhetsskatten borde avskaffas. Resultatet visar att Vänsterförbundet, Finlands socialdemokratiska parti och Gröna förbundet befinner sig på den vänstra sidan av skalan, medan Kristdemokraterna i Finland, Sannfinländarna, Svenska folkpartiet i Finland, Centern i Finland och Samlingspartiet hittas till höger på skalan (Grönlund, 2019, 13).

Enligt Gilljam et al. (2010, 41) finns det bland kommunpolitikerna i Sverige en klar skillnad mellan partier till vänster och höger då det gäller hur de förhåller sig till deltagardemokrati. Partier i mitten och till höger intar en mer skeptisk inställning till deltagardemokrati, medan partier till vänster är mer positiva. Sverigedemokraterna och Miljöpartiet karakteriseras i deras studie som så kallade anti-etablissemangspartier och de är båda mer positivt än negativt inställda till ett bredare medborgardeltagande. Bengtsson & Mattila (2009, 1042f) fann i sin studie om stödet för direkt demokrati och så kallad ”stealth”– demokrati bland finländarna att medborgare till höger ser mer positivt på att låta experter styra, medan medborgare med en vänsterorientering ser mer positivt på direkt demokrati. Då Christensen & von Schoultz (2019) inom ramen för den finländska nationella valstudien 2015 (FNES2015) frågade respondenter om deras inställning till deliberation fann de att respondenter med vänsterideologi och/ eller kosmopolitiska värderingar stöder tanken om deliberativa metoder mer än respondenter till höger.

4.2 Position som förklaring

Koskimaa & Rapeli (2020) konstaterar i sin enkätstudie där de jämför medborgarnas och nationella beslutsfattares uppfattningar om deliberativa demokratiska innovationer att medborgarna själva har en ganska hög tilltro till att deliberativa medborgarforum kunde

producera meningsfulla policyer. Däremot finner de hos beslutsfattarna en större skepticism mot att involvera medborgarna mer direkt i beslutsfattandet. Deras resultat ligger i linje med tidigare forskning. Henriks & Lees-Marshment (2018) har intervjuat elitpolitiker i olika europeiska huvudstäder kring hur de önskar få input från medborgarna och finner att dessa föredrar informella samtal med ”den vanliga mannen på gatan” för att inhämta kunskap om dennes åsikter istället för mer formella konsultationer. Det indikerar att något i den institutionella omgivningen beslutsfattarna befinner sig i gör dem tveksamma.

En skillnad mellan medborgarna och beslutsfattarna är att de har olika positioner i det politiska systemet. Därmed betraktar de också beslutsfattandet ur olika perspektiv. Henriksson (2019) utgår i sin doktorsavhandling om attityder gentemot välfärdsorganisering från att den position, eller det uppdrag en aktör innehar, är en viktigare förklaringsfaktor för åsikten om hur välfärden bör organiseras än ideologisk hållning (Henriksson, 2019, 27). Den hypotesen fungerar här som inspirationskälla.

Att inneha ett politiskt förtroendeuppdrag eller arbeta som tjänsteinnehavare innebär en utvidgning av det perspektiv man haft innan. Positionen innebär ansvar, bättre insyn, ny kunskap och nya insikter för individen. Som beslutsfattare verkar man inom de politiska institutionerna, och genom ens position eller uppdrag kommer man att påverkas av socialisations- och institutionaliseringsprocesser. Enligt Henriksson (2019, 33) hittas den teoretiskt relevanta utgångspunkten för att kunna förklara positionens betydelse för individuella uppfattningar i teorier om politisk socialisation och nyinstitutionellt perspektiv på organisationer.

Meyer & Rowan (1977, 341) beskriver institutionalisering som den process genom vilka sociala mönster och beteenden inom en organisation med tiden får regelliknande status, och börjar uppfattas som ”det normala”. Socialisation är benämningen på den process som gör oss sociala, och som gör att vi kan fungera tillsammans med andra människor. Henriksson (2019) ser de två processerna som delvis sammanflätade, så att institutionalisering beskriver processen ur organisationens perspektiv medan socialisationen utgår från den enskildas synvinkel (ibid., 33). Forskningen om politisk socialisation som process framhåller det faktum att vi utvecklar våra politiska synsätt i samspel med andra. Här läggs fokus på handlingar eller händelser som formar våra mentala förhållningssätt om politik. De aktörer som ingår i samspelet benämns inom socialisationsforskningen för politiska socialisationsagenter. Familj, vänner, media, skola och partier är exempel på agenter som inverkar på individens politiska socialisation (Denk, 2009, 123). Dekker (1991, 91) framhåller att den tidiga socialisationsforskningen betonade

socialisationen i barndomen, men att man nu vet att socialisation sker under hela livet. I en finländsk kommunalpolitisk kontext innebär ovanstående resonemang att då individen övergår från att vara enbart medborgare till att också bli politisk beslutsfattare kommer hen att påverkas av den institutionella omgivningen. Beslutsfattarna fostras inom systemet med representativ demokrati där formella och informella regelverk, partierna, och de övriga beslutsfattarna kommer att inverka på uppfattningen om olika frågor. Den position som beslutsfattaren har inom det politiska systemet förväntas då även påverka synen på ett bredare medborgardeltagande.

4.3 Sammanfattning av forskningsfrågor och antaganden

Avhandlingens forskningsfrågor presenterades redan i det inledande kapitlet, men upprepas här tillsammans med det antagande som kommer att testas empiriskt för att ge svar på frågan.

1. Hurdana demokratiska innovationer föredrar beslutsfattarna?

Åsikten om ett bredare medborgardeltagande varierar antagligen beroende på hurdan demokratisk innovation det är frågan om. Att samla upp invånarnas åsikter som ett led i beredningen av ärenden genom rådgivande innovationer är en annan sak än att dela makten med invånarna genom att ta i bruk en medbeslutande innovation. Direktdemokratiska innovationer som folkomröstningar ger folket en chans att kringgå beslutsfattarna på ett sätt som aktörerna inom det nuvarande representativa systemet sannolikt inte finner positivt. Därmed antar jag att *beslutsfattarna ser mer positivt på rådgivande innovationer, än på medbeslutande innovationer och deliberativa innovationer. Beslutsfattarna är mest negativt inställda till direktdemokratiska innovationer som folkomröstningar.*

2. Finns det ett samband mellan de kommunala beslutsfattarnas position och synen på ett bredare medborgardeltagande?

Den upplevda makten och inflytandet som diskuterades i kapitel 2.3 är hierarkiskt fördelad i den lokala beslutande församlingen. Den ledande tjänsteinnehavaren uppfattar sig enligt Sandberg (2012) och Pikkala (2005) ha det största inflytandet i beslutsfattandet, och därefter kommer styrelseordförande och fullmäktigeordförande. Sedan följer styrelseledamöterna, fullmäktigeledamöterna och ledamöterna i olika nämnder. Pierre et al. (2017) har jämfört lokalpolitikerns och tjänsteinnehavarens uppfattningar om politiskt deltagande i Sverige och Norge. De fann skillnaden vara ganska marginell, men att politikerna fäste större vikt vid inputsidan och demokratiskt deltagande, medan tjänsteinnehavarna betonade outputlegitimitet som god och effektiv service. Då Pikkala (2005) inom ramen för forskningsprojektet VILU frågade beslutsfattare om deras åsikter om olika förvaltningsmodeller fann hon att

respondenternas ställning inom kommunorganisationen förklarade deras åsikter. Ifall en reform kan tänkas innebära förbättringar för ens egen ställning så är man positiv till reformen, och om reformen kan tänkas hota ens ställning, motsätter man sig den (Pikkala, 2005, 128). Därmed kunde ett rimligt antagande vara att åsikterna om ett bredare medborgardeltagande varierar i enlighet med den ovan beskrivna hierarkin. *Ju mer ansvarsfull position och därmed större upplevt inflytande desto större skepticism mot ett bredare medborgardeltagande.*

3. Finns det ett samband mellan de förtroendevaldas partitillhörighet och synen på ett bredare medborgardeltagande?

Tidigare forskning ger vid handen att positioneringen i dimensionen vänster-höger har en betydelse för hur man förhåller sig till demokratiska innovationer. Beslutsfattare till vänster kan antas vara mer progressiva och sträva efter ett mer jämlikt och inkluderande samhälle, medan beslutsfattare till höger kan antas vara mer konservativa och därmed mer skeptiska till demokratiska reformer som förändrar det rådande läget (Junius et al. (2020, 4). Enligt Grönlund (2019) kan Vänsterförbundet, Socialdemokraterna och Gröna anses representera partier med vänsterideologi, medan Kristdemokraterna, Sannfinländarna, Centern, Svenska folkpartiet och Samlingspartiet kan anses representera högerideologi². Ett rimligt antagande är då att *förtroendevalda som representerar ett parti som kan placeras till vänster i en vänster-högerdimension är positivare till ett bredare medborgardeltagande än beslutsfattare som representerar ett parti som kan placeras till höger i vänster-högerdimensionen.*

Bland de finländska partierna finns flera som inte har en särdeles tydlig ideologisk profil. De gröna ses ibland som vänster, ibland som höger, och också det populistiska partiet Sannfinländarna har ingen tydlig ideologisk profil på en vänster-höger-skala. Enligt Núñez et al. (2015, 8) kan man förvänta sig att krav på demokratireformer ofta framförs från radikala antietablissemanngspartier på den yttersta höger- eller vänsterkanten. Gilljam et al. (2010) fann att Sverigedemokraterna och Miljöpartiet i Sverige var mer positivt inställda till deltagardemokrati än de övriga partierna. Sannfinländarna i Finland kan karaktäriseras som ett radikalt högerparti och Vänsterförbundet kan anses representera den radikala vänsterflanken i finländsk politik. Gröna förbundet i Finland uppfattas ofta (tom. trots regeringsmedverkan) som

² Att dra likhetstecken mellan partitillhörighet, ideologi och enskilda personers ideologiska hållning på sättet som ovan är naturligtvis problematiskt. För att kunna mäta respondenternas position på en vänster-högerdimension borde man be dem själva placera sig på en sådan. Materialet som kommer att användas i den empiriska undersökningen innehöll dock inte en sådan fråga, och därför får deras partitillhörighet representera ideologisk hållning. Det bör framöver beaktas vid tolkningen av resultaten. Därtill kan bör man observera att de ledande tjänsteinnehavarna inte har tillfrågats om partitillhörighet, så analysen om partitillhörighetens inverkan på uppfattningen om ett bredare medborgardeltagande kommer endast att beröra de förtroendevalda.

ett anti-etablissemangsparti. Resonemanget ovan antyder att man kan tänka sig att *förtroendevalda som representerar Sannfinländarna, Vänsterförbundet och Gröna förbundet är mer positiva till ett bredare medborgardeltagande än representanter för de övriga partierna.*

4. Finns det en åsiktsskillnad gällande ett bredare medborgardeltagande mellan nya och mer erfarna förtroendevalda?

Det finns ett samband mellan erfarenhet av förtroendeuppdrag och upplevt inflytande (Pikkala, 2005). Gilljam et al. (2010, 47) fann i sin studie om kommunalpolitikerns åsikter om bland annat medborgardialog att oerfarna ledamöter var positivare till medborgardialog än mer erfarna ledamöter. Därav kan man anta att *förtroendevalda med längre erfarenhet av förtroendeuppdrag uppvisar en mer negativ inställning till ett bredare medborgardeltagande än förtroendevalda med kort erfarenhet.*

5 Metod och material

I kapitlet presenteras och diskuteras avhandlingens metodval och datamaterial. Därtill preciseras och operationaliseras den empiriska undersökningens centrala variabler.

5.1 Metod

Beslutsfattareshs uppfattningar kan belysas med olika metoder. Ett sätt kunde vara att intervjua dem, och därmed samla in djupgående information om deras uppfattningar och motiv. Intresset i denna uppsats ligger dock i att försöka upptäcka ifall det finns några mönster i hur kommunala beslutsfattare mer generellt ser på demokratiutveckling. En sådan frågeställning besvaras bäst genom en kvantitativ forskningsstrategi och jag väljer därför att utnyttja data från en enkätundersökning. Avhandlingen kan därmed placeras inom ramen för vad som brukar kallas tvärsnittsdesign. En tvärsnittsdesign innebär att forskaren samlar in data från mer än ett fall, oftast från många fall. Datainsamlingen sker under en viss tidpunkt, och syftet är att samla ihop en mängd kvantitativa data. Målet är att genom analys av data kunna upptäcka mönster och samband mellan olika variabler (Bryman, 2018, 87).

Enkätundersökningar överlag kan sägas ha en låg ekologisk validitet, vilket betyder att ifyllandet av ett frågeformulär inte kan tolkas som en naturligt förekommande situation. Respondenten vet om att svaren kommer att påverka resultatet av undersökningen. Därtill har forskaren ingen kontroll över respondenten, man kan till exempel inte garantera att formuläret ifyllts av rätt person. Eftersom data samlats in under endast en tidpunkt eller tidsrymd, kan man på basis av en tvärsnittsstudie inte säga något om förändring över tid. Med stöd av teoretiska och logiska resonemang kan man ibland fastställa orsakssambanden mellan olika variabler. Den stora fördelen med en enkätstudie är dess höga externa validitet. Ifall enkäten delats ut till respondenter till följd av ett slumpmässigt urval, kan forskaren försöka dra generella slutsatser på basis av materialet. En ytterligare fördel med enkätformatet är att det på ett enkelt sätt kan replikeras (Bryman, 2018, 286–289).

Datamaterialet bearbetas och analyseras med statistiska metoder. Först utförs en serie beskrivande analyser i form av frekvenstabeller och korstabeller. Därefter utförs två serier sammanfattande regressionsanalyser. Alla analyser utförs med det statistiska analysprogrammet IBM SPSS Statistics.

5.2 Material

Vid planeringen av en samhällsvetenskaplig undersökning är ett viktigt steg i processen att bestämma vilken urvalsstrategi man bör välja. Det första steget, enligt Esaiasson et al. (2017, 156f) är att fastslå studiens population. Avhandlingens intresse ligger i att studera finländska kommunala beslutsfattarens åsikter och uppfattning om demokratiutveckling inriktad på att öka det medborgerliga deltagandet i beslutsfattandet. Undersökningens population kan därmed fastställas att vara kommunala beslutsfattare.

Det andra steget man behöver ta ställning till är bestämma vilka konkreta fall som ska undersökas. Bland alternativen som kan väljas finns: samtliga fall, slumpmässigt urval eller strategiskt urval. I den empiriska delen av avhandlingen kommer jag att använda mig av data från Beslutsfattarundersökningen 2020 som är en elektronisk enkät riktad till de förtroendevalda och ledande tjänsteinnehavarna i 42 kommuner. Beslutsfattarundersökningen utförs inom ramen för ett samarbete mellan Åbo Akademi och Finlands kommunförbund. Kommunerna utgör ett strategiskt och generaliserbart urval av landets alla kommuner på fastlandet, där kommuner av olika typ och storlek är representerade i materialet (kommunförbundet.fi). Beslutsfattarundersökningen 2020 är en fortsättning på en tradition som börjat byggas på basen av ett samarbete mellan samhällsforskare och Finlands kommunförbund. De finländska kommunerna har studerats genom forskningsprogrammen KommunFinland 2004, ARTTU, och ARTTU2. Frågan om demokratiutveckling har inte ingått i tidigare enkäter riktade till finländska kommunala beslutsfattare, vilket omöjliggör en analys av till exempel åsiktsförskjutningar.

Tabell 1a: Kommunerna som ingår i Beslutsfattarundersökningen 2020

INVÅNARANTAL	UNDERSÖKNINGENS KOMMUNER	N= ANTAL RESPONDENTER
UNDER 5 000	Askola, Hirvensalmi, Juuka, Keitele, Lappafjärd, Paltamo, Petäjävesi, Rautalampi	116
5 000- 10 000	Asikkala, Hattula, Inari, Keuruu, Kimitoön, Oulainen, Parkano, Pudasjärvi, Säskylä, Virrat, Vöyri	200
10 001- 20 000	Kankaanpää, Kuusamo, Lapua, Liperi, Korsholm, Nivala, Pirkkala	138
20 001- 50 000	Fredrikshamn, Hollola, Kyrkslätt, Karleby, Reso, Raseborg, Sibbo, Torneå	173
50 001- 100 000	Hämeenlinna, Villmanstrand, St: Michels, Salo,	90
ÖVER 100 000	Vanda, Jyväskylä, Uleåborg, Åbo	95

812 respondenter svarade på enkäten vilket ger en svarsprocent på 41%. Detta torde vara en tillräcklig svarsprocent för att kunna utföra de analyser som planeras. Tabellen nedan illustrerar respondenterna enligt position, en beskrivning av uppdraget och antalet användbara svar. Bortfallet var 11. Därmed är antalet användbara svar N=801.

Tabell 1b: Presentation av studiens respondenter och deras roll/ position

POSITION	N	BESKRIVNING
TJÄNSTEINNEHAVARE	182	Kommunens ledande tjänsteinnehavare t.ex. kommundirektör, förvaltningsdirektör, direktörer för olika sektorer
STYRELSELEDAMOT	263	Medlem av kommunstyrelsen, som också kan vara fullmäktigeledamot eller ha andra uppdrag
FULLMÄKTIGELEDAMOT	356	Fullmäktigeledamot, kan också ha andra uppdrag

5.3 Undersökningens centrala variabler

Först diskuteras studiens beroende variabel, sedan de oberoende variablerna och slutligen diskuteras kort klassificeringen av variabler enligt mätskala. Enligt Esaiasson et al. (2017, 51ff) beskriver den beroende variabeln ”variationen i den egenskap hos analysenheterna som vi vill förklara” (Esaiasson et al., 2017, 51). Beroende variabel i denna studie är således åsikten om ett bredare medborgardeltagande. Frågan om demokratiutveckling som kommer att användas är fråga 36, punkterna 10–19 i frågebatteriet (se bilaga 1). Beslutfattarundersökningens fråga gällande åsikter om utvecklandet av den kommunala demokratin har formulerats i termer av utvecklingsförslag och verksamhetssätt som ledamöterna förväntas ta ställning till med utgångspunkt i den egna kommunens situation. Frågorna följer i stort exempellistan i Kommunallagens (410/2015) 22§. Attityder brukar mätas med en så kallad Likertskala, och i denna undersökning får respondenterna välja mellan alternativ på en skala från 1 – 5, där 1 = mycket negativt och 5= mycket positivt.

En avgörande och viktig del för att säkerställa en undersöknings kvalitet är att redogöra för hur variablerna operationaliserats. I tabell 1c är verksamhetssätten och utvecklingsförslagen

indelade i 4 olika grupper baserat på Smiths (2005) typologi som presenterades närmare i kapitel fyra.

Tabell 1c: Sammanställning över verksamhetssätten och utvecklingsförslagen (de beroende variablerna) indelat i 4+1 grupper

TYP AV INNOVATION	VERKSAMHETSSÄTT OCH UTVECKLINGSFÖRSLAG
RÅDGIVANDE INNOVATIONER	<ul style="list-style-type: none"> • Ökade påverkningsmöjligheter för ungdomsfullmäktige, äldrerådet, och rådet för personer med funktionsnedsättning • Utökad samutveckling med dem som utnyttjar tjänsterna
DELIBERATIVA INNOVATIONER	<ul style="list-style-type: none"> • Användning av juryer och paneler som satts ihop av kommuninvånare vid beredningen av större helheter
MEDBESLUTANDE INNOVATIONER	<ul style="list-style-type: none"> • Ibruktagande av medborgarbudgeten • Representanter för dem som utnyttjar tjänsterna inkluderas i kommunens organ
DIREKTDEMOKRATISKA INNOVATIONER	<ul style="list-style-type: none"> • Användning av kommunala, riktgivande folkomröstningar • Ökad betydelse av invånarinitiativ
ÖVRIGA FÖRSLAG	<ul style="list-style-type: none"> • Kommuninvånarnas åsikter hörs innan beslut fattas • Stöd för planering och förberedelser inom invånarnas, organisationernas och andra sammanslutningars verksamhet på eget initiativ

”Ökade påverkningsmöjligheter för ungdomsfullmäktige, äldrerådet och rådet för personer med funktionsnedsättning” och ”Utökad samutveckling med dem som utnyttjar tjänsterna” kategoriseras som rådgivande innovationer, eftersom deltagarna i dessa organ visserligen får komma med åsikter och rekommendationer, men de har ingen officiell beslutsmyndighet. “Användning av juryer och paneler som satts ihop av kommuninvånare vid beredningen av större helheter” kategoriseras i den här studien som en deliberativ innovation. Det är diskutabelt ifall respondenterna uppfattat verksamhetssättet som en sådan, eftersom diskussionsmöten sedan länge använts i kommunerna som ett sätt att informera invånarna, och en deliberativ innovation trots allt handlar om en mer kontrollerad och strukturerad diskussion. Eftersom fokus i en jury eller panel trots allt är på samtal, kategoriseras den som en deliberativ innovation. ”Ibruktagande av medborgarbudgeten” och ”Representanter för dem som utnyttjar tjänsterna inkluderas i kommunens organ” kategoriseras här som medbeslutande innovationer eftersom deltagarna i dessa former kan ha ett verkligt inflytande på besluten. ”Användning av kommunala, riktgivande folkomröstningar” och ”Ökad betydelse av invånarinitiativ” ses i denna undersökning som direktdemokratiska innovationer, eftersom de ger en möjlighet för de som deltar att kringgå beslutsfattarna. Folkomröstningar i en finländsk kontext är visserligen

alltid rådgivande, men man kan tänka sig att det är problematiskt för de formella beslutsfattarna att ignorera ett resultat av en folkomröstning. Beslut om ett initiativs öde tas av fullmäktige, men eftersom initiativsmakten, dvs. makten att lyfta upp en fråga på dagordningen tas av andra än de formella beslutsfattarna kan de kategoriseras som direktdemokratiska innovationer. I gruppen övrigt ingår verksamhetssätten ”Kommuninvånarnas åsikter hörs innan beslut fattas” och ”Stöd för planering och förberedelser inom invånarnas, organisationernas och andra sammanslutningars verksamhet på eget initiativ” där det första mäter en allmän inställning till att överhuvudtaget involvera medborgarna i beslutsfattandet mellan valen och det andra huruvida man anser att kommunen bör stöda ett samarbete med och initiativ som kommer från den tredje sektorn.

Då är det dags att diskutera studiens oberoende variabler som ibland kallas för orsaks- eller förklaringsvariabler. De beskriver variationen i egenskaper hos analysenheterna som tros kunna förklara variationen i den beroende variabeln (Esaiasson, 2017, 52). Denna studies oberoende variabler är position, partitillhörighet och erfarenhet av politiska uppdrag. Därtill används respondenternas kön och kommunstorlek som kontrollvariabler.

Tabell 1d: En sammanställning av de oberoende variablerna

Position	Bland respondenterna finns ledande tjänsteinnehavare, styrelseledamöter (som kan vara fullmäktigeledamöter) och fullmäktigeledamöter
Partitillhörighet	Respondenterna representerar följande partier: Saml., KD, Sannfinl., SFP, Centern, SDP, VF, Gröna, Övriga
Erfarenhet	Respondenterna indelas i sex kategorier enligt antalet fullmäktigeperioder
Kön	Används som kontrollvariabel
Kommunstorlek	Kommunerna indelas i sex kategorier enligt invånarantal (Kontextvariabel/kontrollvariabel)

Respondenterna har delats in i tre grupper enligt position. Ledande tjänsteinnehavare är företrädare för byråkratin, och bland dem finns till exempel kommundirektörer, förvaltningschefer och sektorchefer (titlarna varierar i olika kommuner). Som ledande tjänsteinnehavare brukar definieras medlemmar i kommunens ledningsgrupp. Styrelseledamöter är ofta också fullmäktigeledamöter, men det är inget krav. Fullmäktigeledamöter är helt enkelt personer invalda i kommunfullmäktige. Gällande partitillhörighet bör observeras att gruppen Övriga består av Blå framtid och Liike Nyt samt en del andra registrerade partier eller föreningar som är så små att det inte är meningsfullt att

inkludera dem som enskilda partier i en statistisk analys. Den oberoende variabeln erfarenhet delas in enligt följande: en period 0–4 år, två perioder 5–8 år, tre perioder 9–12 år, fyra perioder 13–16 år, fem perioder 17–20 år och slutligen minst sex perioder över 20 års erfarenhet.

Det finns olika typer av variabler och olika typer av variabler brukar klassificeras enligt den mätnivå de finner sig på. Ett vanligt sätt är att dela in dem i dikotoma variabler, nominalvariabler, ordinalvariabler och kvot-/intervallvariabler. Dikotoma variabler innehåller data som endast kan rymma två kategorier, exempelvis kön. Nominalvariabler innehåller kategorier som inte kan rangordnas, medan ordinalvariabler innefattar kategorier som kan rangordnas men där avstånden mellan kategorierna inte är lika stora över hela skalan. Kvot-/intervallvariabler rymmer värden som kan rangordnas och där avstånden mellan kategorierna är lika långt över hela skalan, exempelvis gällande ålder eller temperatur (Bryman, 2018, 410).

Variabler som av respondenterna bedöms med hjälp av en Likertskala bedöms vara på ordinalnivå vilket betyder att den här undersökningens beroende variabler är ordinalvariabler. De oberoende variablerna, position och partitillhörighet befinner sig också på ordinalnivå. Erfarenhet däremot är en variabel där avståndet mellan kategorierna är lika långt, vilket betyder att det är en variabel på intervallnivå. Kontrollvariabeln kön är en dikotom variabel, och kommunstorlek är en variabel på ordinalnivå. I de beskrivande analyserna mäts svaren per enskild fråga och för de sammanfattande regressionsanalyserna kommer index att konstrueras, så att det blir möjligt att särskilja på respondenternas inställning till olika typer av demokratiska innovationer.

6 Empirisk analys

Avhandlingens empiriska analys genomförs i två steg. I det första steget genomförs beskrivande analyser som ger en övergripande uppfattning om svarsfördelningen gällande materialet. Därefter studeras sambanden mellan de oberoende variablerna och de beroende variablerna genom korstabeller. För att fördjupa analysen och generera mer exakt information om sambandens styrka och riktning utförs i steg två en serie multipla linjära regressionsanalyser. Avsnitten inleds med en presentation av undersökningens resultat i tabellform och text. Därefter diskuteras resultaten i ljuset av tidigare forskning, forskningsfrågor och antaganden.

6.1 Beskrivande analyser

För att få en helhetsuppfattning om hur respondenterna svarat på frågorna om demokratiutveckling i syfte att främja ett bredare medborgardeltagande redovisas den procentuella fördelningen av svaren inledningsvis i en frekvenstabell. I denna inledande tabell ingår alla respondenters svar. För att förtydliga resultatet presenteras svarsfördelningen nedan i en frekvenstabell där svarsalternativen slagits ihop till tre: negativ, neutral-, och positiv inställning till de olika verksamhetssätten och utvecklingsförslagen. Negativ= 1(mycket negativ) +2 (negativ), Neutral= 3, Positiv= 4 (positiv) + 5(mycket positiv).

Tabell 2: Frekvenstabell som anger svarsfördelningen för de åtta verksamhetssätten och utvecklingsförslagen då svarsalternativen kategoriserats i tre grupper (%)

TYP AV INNOVATION	UTVECKLINGSFÖRSLAG ELLER VERKSAMHETSSÄTT	NEGATIV	NEUTRAL	POSITIV	TOTAL %	N
RÅDGIVANDE	Ökade påverkansmöjligheter för ungdomsfullmäktige, äldrerådet och rådet för personer med funktionsnedsättning	12,3	26,9	60,8	100	781
	Utökad samutveckling med dem som utnyttjar tjänsterna	4,4	21,5	74	100	766
DELIBERATIVA	Användning av juryer och paneler som satts ihop av kommuninvånare vid beredningen av större helheter	21,6	25,6	52,7	100	781

TYP AV INNOVATION	UTVECKLINGSFÖRSLAG ELLER VERKSAMHETSSÄTT	NEGATIV	NEUTRAL	POSITIV	TOTAL %	N
MEDBESLUTANDE	I bruktagande av medborgarbudgeten	16,3	27,2	56,5	100	732
	Representanter för dem som utnyttjar tjänsterna inkluderas i kommunens organ	27,1	30,3	42,6	100	773
DIREKTEDEMOKRATISKA	Användning av kommunala, riktgivande folkomröstningar	36,1	25	39	100	780
	Ökad betydelse av invånarinitiativ	17,5	31	51,5	100	777
ÖVRIGA FÖRSLAG	Kommuninvånarnas åsikter hörs innan beslut fattas	15,4	23,1	61,6	100	776
	Stöd för planering och förberedelser inom invånarnas, organisationernas och andra sammanslutningars verksamhet på eget initiativ	9,1	23,6	67,3	100	758

Svarsfrekvensen varierar mellan N=732 och N=781. Frågan om medborgarbudget är den fråga som har den lägsta svarsfrekvensen och är därmed den fråga som flest respondenter valt att inte svara på. Frågorna om ökade påverkningsmöjligheter för ungdomsråd, äldreåd och råd för personer med funktionsnedsättning samt om användandet av juryer och paneler är de frågor som flest respondenter valde att ta ställning till.

Beslutsfattarna förhåller sig mest positiva till de rådgivande innovationerna. Mest positiva svar, 74 procent, får förslaget om att utöka samutvecklingen med dem som utnyttjar tjänsterna. Även tanken om att ge utökade påverkningsmöjligheter till ungdomsråden, äldreåden och råden för personer med funktionsnedsättning stöds av knappt 61 procent av respondenterna.

Gällande de medbeslutande innovationerna, medborgarbudgetering och inkluderandet av brukare i kommunens organ finner man en större variation bland åsikterna.

Medborgarbudgetering stöds av knappt 57 procent medan drygt 16 procent motsätter sig den tanken. Knappt 43 procent ser positivt på att inkludera brukare i kommunens organ, medan hela 27 procent anser att de är en dålig idé. Drygt hälften av respondenterna, 53 procent anser att juryer och pandeler är ett bra sätt att involvera invånarna, medan knappt 22 procent motsätter sig ett sådant verksamhetssätt.

Beslutsfattarna är mest skeptiska till de direktdemokratiska innovationerna. Speciellt rådgivande folkomröstningar delar respondenternas åsikter, då 39 procent förhåller sig positivt till dem, och nästan lika många, drygt 36 procent motsätter sig användandet av dem. Drygt hälften, knappt 52 procent ser positivt på en ökad betydelse av invånarinitiativ, medan knappt 18 procent förhåller sig negativt till det.

Drygt 67 procent stöder tanken om att kommunen bör stöda planering och förberedelser i invånarnas, organisationers och andra sammanslutningars verksamhet. Knappt 62 procent av respondenterna anser att det är positivt att höra invånarna innan beslut fattas.

Tre av frågorna särskiljer sig som de förslag som respondenterna motsätter sig mest, nämligen användandet av rådgivande folkomröstningar, drygt 36 procent, att inkludera representanter av de som använder sig av tjänster i kommunens organ, drygt 27 procent, samt användandet av juryer och paneler i beredningen av större helheter, där knappt 22 procent av respondenterna förhåller sig mycket negativt eller negativt till förslaget.

6.2 Korstabeller

Nästa steg i den empiriska analysen syftar till att studera sambandet mellan undersökningens tre oberoende variabler, position, partitillhörighet och erfarenhet av politiska uppdrag och inställningen till de olika verksamhetssätt och utvecklingsförslag som respondenterna fick ta ställning till i Beslutsfattarundersökningen 2020. Inledningsvis redovisas resultatet enligt respondenternas position.

Tabell 3a: Korstabell som anger respondenternas inställning till verksamhetssätten eller utvecklingsförslagen indelat enligt position (%).

*p-värde \leq 0,005 och ** p-värde \leq 0,001

TYP AV INNOVATION	UTVECKLINGSFÖRSLAG ELLER VERKSAMHETSSÄTT	LEDANDE TJÄNSTEINNEHAVARE			STYRELSELEDAMOT			FULLMÄKTIGELEDAMOT			N
		Negativ	Neutral	Positiv	Negativ	Neutral	Positiv	Negativ	Neutral	Positiv	
RÅDGIVANDE	Ökade påverkansmöjligheter för ungdomsfullmäktige, äldrerådet och rådet för personer med funktionsnedsättning	17,8	30,5	51,7	9,4	24,3	66,3	11,6	27	61,3	773
	Utökad samutveckling med dem som utnyttjar tjänsterna	5,2	22,3	73,6	3,2	22,7	74,1	4,8	20,5	74,7	757
DELIBERATIVA	Användning av juryer och paneler som satts ihop av kommuninvånare vid beredningen av större helheter	25,0	25,6	49,4	21,1	24,6	54,3	20,0	26,2	53,8	772
MEDBESLUTANDE	Ibrukttagande av medborgarbudgeten	22,6	21,4	56,0	15,6	24,1	60,3	12,9	31,8	55,3	723
	Representanter för dem som utnyttjar tjänsterna inkluderas i kommunens organ*	36,4	29,5	34,1	25,0	26,2	48,8	24,2	33,7	42,1	764

TYP AV INNOVATION	UTVECKLINGSFÖRSLAG ELLER VERKSAMHETSSÄTT	LEDANDE TJÄNSTEINNEHAVARE			STYRELSELEDAMOT			FULLMÄKTIGELEDAMOT			N
		Negativ	Neutral	Positiv	Negativ	Neutral	Positiv	Negativ	Neutral	Positiv	
DIREKTDEMOKRATISKA	Användning av kommunala, riktgivande folkomröstningar*	46,6	25,3	28,1	31,3	27,4	41,3	33,4	23,2	43,4	771
	Ökad betydelse av invånarinitiativ**	26,1	40,3	33,5	15	30,8	54,2	14,7	26,3	59	768
ÖVRIGA FÖRSLAG	Kommuninvånarnas åsikter hörs innan beslut fattas	13	27,7	59,3	13,9	23,4	62,7	17,5	20,4	62,1	767
	Stöd för planering och förberedelser inom invånarnas, organisationernas och andra sammanslutningars verksamhet på eget initiativ	10,6	28,2	61,2	9	21,2	69,8	8,7	22,8	68,6	749

De verksamhetssätt och utvecklingsförslag märkta med en eller två asterisker är de frågor där det finns statistiskt signifikanta variationer i svaren mellan de oberoende variablerna, i detta fall mellan de olika positionerna. Det betyder att de relevanta skillnaderna mellan olika positioners inställning kan hittas gällande förslagen att representanter för dem som utnyttjar tjänsterna inkluderas i kommunens organ, användning av kommunala, riktgivande folkomröstningar och en ökad betydelse av invånarinitiativ.

Den medbeslutande innovationen att inkludera representanter för dem som utnyttjar tjänster i kommunens organ är det första förslaget där man kan finna statistiskt signifikanta skillnader mellan de olika positionerna. Styrelseledamöter och fullmäktigeledamöter är mer positiva än negativa till förslaget, ca 49 procent av styrelseledamöterna är positiva och ca 42 procent av fullmäktigeledamöterna har en positiv inställning till förslaget. De ledande tjänsteinnehavarna däremot är aningen mer negativa till förslaget än positiva, drygt 36 procent ser negativt på förslaget att inkludera representanter för dem som utnyttjar tjänsterna i kommunens organ. Skillnaden mellan styrelseledamöter och fullmäktigeledamöter är marginell, och den mer betydande skillnaden hittas mellan politikerna och de ledande tjänsteinnehavarna.

Följande förslag där det finns signifikanta skillnader är användningen av kommunala, riktgivande folkomröstningar. Där återfinns samma mönster som i föregående fråga, styrelseledamöter och fullmäktigeledamöter ser mer positivt på folkomröstningar än de ledande tjänsteinnehavarna. Det som skiljer mellan frågorna är att respondenterna oberoende av position är mer negativt inställda till folkomröstning.

Även då det gäller att ge invånarinitiativet en ökad betydelse hittas signifikanta skillnader mellan respondenterna i olika position. Alla tre grupper har en mer positiv än negativ inställning till förslaget, styrelseledamöterna och fullmäktigeledamöterna är dock betydligt mer positiva än de ledande tjänsteinnehavarna. Av politikerna är knappt 60 procent positiva och av de ledande tjänsteinnehavarna knappt 34 procent. Där ca 26 procent av de ledande tjänsteinnehavarna har en negativ inställning till invånarinitiativet är motsvarande siffra för politikerna ca 10 procentenheter lägre.

Mönstret som framträder är att beslutsfattarna i olika positioner trots en del skillnader i procentandel har ganska samstämmig inställning till de olika förslagen. Populäraste förslaget bland alla grupper är tanken om att utöka samutvecklingen av tjänster med de brukare som använder tjänsterna. Man är också positiv inställda till att stöda den tredje sektorn i dess planering och verksamhet, och att höra invånarna om deras åsikter innan beslut fattas.

I de resterande deskriptiva analyserna ingår endast de förtroendevalda politikerna, eftersom de ledande tjänsteinnehavarna inte tillfrågats om partitillhörighet eller erfarenhet av politiska uppdrag. Först granskas respondenternas inställning till de olika typerna av demokratiska innovationer enligt partitillhörighet. Därefter redovisas respondenternas åsikter om de olika förslagen enligt politisk erfarenhet, det vill säga enligt antal perioder de har haft ett politiskt förtroendeuppdrag.

Tabell 3b: Korstabell som anger de förtroendevaldas inställning till rådgivande innovationer enligt partitillhörighet (%). * p-värde \leq 0,005 och ** p-värde \leq 0,001

		RÅDGIVANDE INNOVATIONER		ANTAL SVAR ENLIGT PARTI OCH FRÅGA
		Ökade påverkningsmöjligheter för ungdomsfullmäktige, äldrerådet och rådet för personer med funktionsnedsättning	Utökad samutveckling med dem som utnyttjar tjänsterna	
SAML	Neg.	14,1	6,1	N= 99, 99
	Pos.	53,5	70,7	
KD	Neg.	7,1	0,0	N= 28, 27
	Pos.	67,9	85,2	
SANNF	Neg.	22,7	7,5	N= 44, 40
	Pos.	56,8	72,5	
SFP	Neg.	9,4	9,4	N= 53, 53
	Pos.	56,6	66,0	
C	Neg.	11,6	3,4	N= 147, 147
	Pos.	57,8	68,0	
SDP	Neg.	6,3	3,8	N= 111, 105
	Pos.	76,6	82,9	
VF	Neg.	3,2	0,0	N= 31, 30
	Pos.	64,5	63,3	
GRÖNA	Neg.	7,8	3,3	N= 64, 61
	Pos.	69,7	82,0	
ÖVRIGA	Neg.	10,7	0,0	N= 28, 28
	Pos.	60,7	82,1	
TOTAL N		605	590	

Inledningsvis granskas hur representanterna för de olika partierna ser på rådgivande innovationer. Bland svaren gällande dessa två förslag hittas inga statistiskt signifikanta skillnader mellan respondenter från de olika partierna. Som tidigare redovisades i tabell 3a är de förslag och verksamhetsätt som kan klassas som rådgivande innovationer mest populära bland beslutsfattarna. I alla partier är över hälften av beslutsfattarna positiva till att ge ett utökat

inflytande till ungdomsfullmäktige, äldrerådet och rådet för personer med funktionsnedsättning. Representanter för Socialdemokraterna, Gröna och Vänsterförbundet är mest positiva till förslaget, medan skeptikerna hittas bland sannfinländska företrädare där knappt 23 procent ser negativt på förslaget. Förslaget att utöka samutvecklingen med dem som använder tjänster ses väldigt positivt av hälften av partiernas representanter, över 80 procent av Kristdemokraterna, Socialdemokraterna, Gröna och småpartierna ser positivt på förslaget. Största skepticisemen finner man hos företrädare för Svenska folkpartiet där drygt 9 procent förhåller sig negativt till förslaget.

Som följande granskas de olika partiföreträdarnas inställning till medbeslutande-, och deliberativa innovationer. Bland svaren hittas statistiskt signifikanta skillnader bland respondenterna från olika partier.

Tabell 3c: Korstabell som anger de förtroendevaldas inställning till medbeslutande-, och deliberativa innovationer enligt parti (%). *p-värde≤0,005 och ** p-värde≤0,001

		MEDBESLUTANDE INNOVATIONER		DELIBERATIVA INNOVATIONER	ANTAL SVAR ENLIGT PARTI OCH FRÅGA
		I bruktagande av medborgarbudgeten**	Representanter för dem som utnyttjar tjänsterna inkluderas i kommunens organ*	Användning av juryer och paneler som satts ihop av kommuninvånare vid beredningen av större helheter**	
SAML	Neg.	11,3	32,3	24,5	N= 97, 96, 102
	Pos.	57,7	37,5	48,0	
KD	Neg.	4,2	17,2	17,9	N= 24, 29, 28
	Pos.	66,7	62,1	67,9	
SANNF	Neg.	15,9	36,4	30,2	N= 44, 44, 43
	Pos.	47,7	34,1	32,6	
SFP	Neg.	46,2	40,8	46,2	N=39, 49, 52
	Pos.	17,9	20,4	26,9	
C	Neg.	15,0	22,0	22,6	N= 140, 150, 146
	Pos.	47,9	43,3	47,3	
SDP	Neg.	16,3	17,8	13,6	N= 98, 107, 110
	Pos.	61,2	54,2	67,3	
VF	Neg.	0,0	19,4	6,7	N= 32, 31, 30
	Pos.	68,8	58,1	56,7	
GRÖNA	Neg.	4,8	17,2	7,8	N= 62, 64, 64
	Pos.	85,5	51,6	76,6	
ÖVRIGA	Neg.	11,5	17,9	7,1	N= 26, 28, 28
	Pos.	69,2	57,8	71,4	
TOTAL N		562	598	603	

Medborgarbudgetering finner det största stödet hos företrädare för Gröna förbundet där knappt 86 procent ser positivt på verksamhetssättet. Företrädare för småpartierna, Vänsterförbundet och Kristdemokraterna är också ganska positiva till medborgarbudgetering, knappt 70 procent av dem har en positiv inställning. Svenska folkpartiet sticker ut då det gäller synen på medborgarbudgetering, knappt 18 procent ser positivt på medborgarbudgetering, och hela 46 procent intar en negativ inställning.

Också då det gäller förslaget att inkludera representanter av dem som utnyttjar tjänsterna i kommunens organ sticker Svenska folkpartiet ut från massan. Det är det enda partiet där klart flera är negativa än positiva till förslaget, knappt 41 procent har en negativ inställning och drygt 20 procent har en positiv inställning. Representanterna för Samlingspartiet och Sannfinländarna har ungefär lika många som ser positivt respektive negativt på förslaget, de övriga partiföreträdarna har fler positiva än negativa svar. Flest positiva hittas bland företrädarna för Kristdemokraterna.

Då det gäller förslaget att använda juryer och paneler bestående av kommuninvånare vid beredningen av större helheter, det enda verksamhetssättet som i undersökningen klassas som en deliberativ innovation skiljer sig även denna gång Svenska folkpartiet från de andra partierna genom att en betydligt större andel av respondenterna är negativa än positiva, drygt 46 procent mot cirka 27 procent. Bland företrädare för Gröna och Kristdemokraterna finns en stor andel positiva, knappt 77 procent och 68 procent. Företrädarna för Sannfinländarna är delade i denna fråga, cirka 30 procent är positiva och 30 procent negativa mot användandet av juryer och paneler.

Följande grupp av demokratiska innovationer som granskas ur partitillhörighetsperspektiv är de direktdemokratiska innovationerna. Bland svaren hittas statistiskt signifikanta skillnader bland respondenterna från olika partier.

Tabell 3d: Korstabell som anger de förtroendevaldas inställning till direktdemokratiska innovationer enligt parti (%). *p-värde \leq 0,005 och ** p-värde \leq 0,001

		DIREKTDEMOKRATISKA INNOVATIONER		ANTAL SVAR ENLIGT PARTI OCH FRÅGA
		Användning av kommunala, riktgivande folkomröstningar**	Ökad betydelse av invånarinitiativ*	
SAML	Neg.	44,6	21	N= 101, 100
	Pos.	34,7	48	
KD	Neg.	7,1	7,1	N= 28, 28
	Pos.	57,1	64,3	
SANNF	Neg.	27,9	13,6	N= 43, 44
	Pos.	46,5	63,8	
SFP	Neg.	46,3	25,9	N= 54, 54
	Pos.	37,0	44,4	
C	Neg.	38,2	16,7	N= 144, 144
	Pos.	34,7	47,9	
SDP	Neg.	33,3	12,8	N= 108, 109
	Pos.	32,4	60,6	
VF	Neg.	12,5	6,7	N= 32, 30
	Pos.	68,8	86,7	
GRÖNA	Neg.	19,0	7,8	N= 63, 64
	Pos.	61,9	71,9	
ÖVRIGA	Neg.	22,2	3,8	N= 27, 26
	Pos.	63,0	61,5	
TOTAL N		600	599	

Användandet av kommunala riktgivande folkomröstningar är det verksamhetsätt som delar partierna mest. Största andelen positiva företrädare återfinns hos Vänsterförbundet där 69 procent har en positiv inställning och 13 procent en negativ syn. Även bland respondenterna från de Gröna anser 62 procent att folkomröstning är positivt, medan cirka 19 procent har en negativ inställning. Bland Centerns och Socialdemokraternas representanter är åsikterna blandade, centerföreträdarna har aningen fler negativa svar än positiva, 38 procent mot 35 procent. Bland Socialdemokraterna har cirka 30 procent en negativ syn, och 30 procent en positiv syn. Av Kristdemokraternas representanter har cirka 57 procent en positiv inställning

till folkomröstningar och endast 7 procent en negativ syn. Samlingspartisterna och representanterna för Svenska folkpartiet har ungefär en liknande inställning, där cirka 45 procent av de svarande intar en negativ inställning och 35 procent en positiv inställning. Bland företrädare för Sannfinländarna är en högre andel positiva mot folkomröstning, 47 procent mot 30 procent negativa.

Alla partier har en högre andel positiva svar än negativa gällande frågan om att ge invånarinitiativet en ökad betydelse. Mest positiva är företrädare för Vänsterförbundet där 87 procent ser positivt på förslaget. Även Kristdemokraterna, Sannfinländarna, Gröna, Socialdemokraterna och småpartierna har drygt 60 procent positiva svar på denna fråga. Svenska folkpartiet och Samlingspartiet har företrädare med den mest negativa inställningen till invånarinitiativ, med 26 procent respektive 21 procent företrädare med en negativ syn på att ge invånarinitiativet en ökad betydelse.

Till slut granskas även de olika partiföreträdarnas inställning till de förslag som i denna undersökning sammanförts i gruppen övriga, förslag av en allmän karaktär som snarare mäter en allmän syn medborgardeltagande än representerar en typ av demokratisk innovation. Bland svaren hittas statistiskt signifikanta skillnader bland respondenterna från olika partier.

Tabell 3e: Korstabell som anger de förtroendevaldas inställning till gruppen övriga förslag enligt partitillhörighet (%). *p-värde≤0,005 och ** p-värde≤0,001

		GRUPPEN ÖVRIGA FÖRSLAG		ANTAL SVAR ENLIGT PARTI OCH FRÅGA
		Kommuninvånarnas åsikter hörs innan beslut fattas**	Stöd för planering och förberedelser inom invånarnas, organisationernas och andra sammanslutningars verksamhet på eget initiative**	
SAML	Neg.	24,2	13,4	N= 99, 97
	Pos.	50,5	64,9	
KD	Neg.	3,6	6,9	N=28, 29
	Pos.	68,6	75,9	
SANNF	Neg.	15,9	11,6	N= 44, 43
	Pos.	59,1	53,5	
SFP	Neg.	26,4	13,6	N= 53, 44
	Pos.	50,9	43,2	
C	Neg.	19,3	9	N= 145, 144
	Pos.	55,2	66,7	
SDP	Neg.	13,9	6,5	N= 108, 108
	Pos.	64,8	74,1	
VF	Neg.	3,3	6,7	N= 30, 30
	Pos.	63,3	80	
GRÖNA	Neg.	4,8	3,2	N= 62, 63
	Pos.	83,9	88,9	
ÖVRIGA	Neg.	10,7	3,6	N= 28, 28
	Pos.	82,1	78,6	
TOTAL N		597	586	

Båda dessa förslag ses som positiva av flertalet av de olika partiernas representanter. Mest positiva är småpartiernas-, de Grönas- och Vänsterförbundets representanter, där mellan 80 och 90 procent av representanterna ser positivt på förslagen. Partierna med flest negativa företrädare är Svenska folkpartiet och Samlingspartiet där cirka 25 procent av företrädarna ser negativt på att höra invånarnas åsikter innan beslut fattas.

Den sista korstabellen (3f) illustrerar sambandet mellan de förtroendevaldas erfarenhet av politiska uppdrag och deras syn på de olika demokratiska innovationerna.

Tabell 3f: Korstabell som anger de förtroendevaldas inställning till förslagen enligt erfarenhet (%). *p-värde≤0,005 och ** p-värde≤0,001

TYP AV INNOVATION	UTVECKLING SFÖRSLAG ELLER VERKSAMHETSÅTT	0 - 4 ÅR		5 - 8 ÅR		9 - 12 ÅR		13 - 16 ÅR		17 - 20 ÅR		ÖVER 20 ÅR		N
		Neg.	Pos.	Neg.	Pos.	Neg.	Pos.	Neg.	Pos.	Neg.	Pos.	Neg.	Pos.	
RÅDGIVANDE	Ökade påverkansmöjligheter för ungdomsfulla mäktiga, äldre rådet och rådet för personer med funktionsnedsättning	6,7	68,5	12,2	66,7	12,7	70,6	8,9	51,8	9,1	65,9	12,4	53,5	603
	Utökad samutveckling med dem som utnyttjar tjänsterna	1,4	76,4	5,0	79,0	3,0	70,0	5,5	72,7	6,8	79,5	6,3	63,5	588
DELIBERATIVA	Användning av juryer och paneler som satts ihop av kommuninvånare vid beredningen av större helheter	16,1	57,7	23,1	54,5	15,2	58,6	21,4	48,2	20,0	53,3	26,7	47,3	601
MEDBESLUTANDE	I bruktagande av medborgarbudgeten**	6,7	64,4	20,7	57,8	7,6	62,0	17,3	59,6	14,6	63,4	19,4	40,3	560
	Representanter för dem som utnyttjar tjänsterna inkluderas i kommunens organ	18,7	50,7	28,6	52,1	20,6	42,3	25,0	44,6	28,9	44,4	27,9	34,1	596
DIREKTDEMOKRATISKA	Användning av kommunala, riktgivande folkomröstningar	28,9	44,3	25,4	49,2	31,4	42,2	42,9	33,9	33,3	47,6	40,5	35,1	598
	Ökad betydelse av invånarinitiativ**	5,3	69,3	15,7	61,2	11,1	57,6	18,2	49,1	20,9	55,8	24,0	41,1	597

ÖVRIGT	Kommuninvånarnas åsikter hörs innan beslut fattas*	10,1	74,5	14,4	61,0	12,7	66,7	17,0	60,4	27,9	55,8	22,3	28,5	595
	Stöd för planering och förberedelser inom invånarnas, organisationernas och andra sammanslutningars verksamhet på eget initiativ	4,0	77,2	10,1	71,4	5,1	69,7	11,5	57,7	9,3	69,8	14,8	60,7	584

Bland tre av verksamhetssätten och utvecklingsförslagen hittas statistiskt signifikanta skillnader bland de svarande med olika lång erfarenhet av politiska uppdrag, nämligen i frågan gällande ibruktage av medborgarbudget, att ge invånarinitiativet en ökad betydelse och i verksamhetssättet att höra invånarnas åsikter innan beslut fattas.

Ett generellt mönster är att det finns fluktuationer mellan olika grupper av förtroendevalda enligt politisk erfarenhet. Mellan ledamöter med erfarenhet av endast en fullmäktigeperiod (nybörjare) och ledamöter med erfarenhet av över fem fullmäktigeperioder (veteraner) hittas en markant skillnad i inställningen till förslagen. Till exempel ställer sig knappt 80 procent av nybörjarna positivt till att höra invånarna om deras åsikter innan beslut fattas, medan knappt 30 procent av veteranerna ser positivt på det. Skillnaden är markant, hela 50 procentenheter. Ett liknande mönster finns gällande de två övriga frågorna, även om skillnaden inte är lika stor.

6.4 Sammanfattande regressionsanalyser

I kapitel fyra diskuterades två potentiella teoretiska förklaringar som eventuellt kan förklara beslutsfattarnas inställning till ett bredare medborgardeltagande eller demokratiska innovationer, position och partitillhörighet. För att kunna göra en mer ingående analys av hur dessa två potentiella faktorer kan tänkas förklara beslutsfattarnas inställning till de olika verksamhetssätten och utvecklingsförslagen utförs nu två serier av multipla linjära regressionsanalyser.

Den första serien fokuserar på de förtroendevalda och mäter dels ifall position (styrelseledamot/fullmäktigeledamot), dels ifall partitillhörighet kan förklara de förtroendevaldas övergripande inställning till demokratiska innovationer. Erfarenhet,

könstillhörighet och kommunstorlek förs in i analysen som kontrollvariabler. Genom liknande regressionsanalyser mäts sedan även deras inställning till de olika typerna av demokratiska innovationer.

Den andra serien mäter sedan de ledande tjänsteinnehavarnas övergripande inställning till demokratiska innovationer, och därefter även hur de förhåller sig till de olika typerna av innovationer. I dessa analyser införs könstillhörighet och kommunstorlek som kontrollvariabler.

För att kunna utföra regressionsanalyser behöver variablerna befinna sig på rätt skalnivå, de behöver vara intervallvariabler. Enligt Teorell & Svensson (2007, 160) kan ordinalvariabler med fem skalnivåer användas i regressionsanalyser, medan variabler på nominal-, eller ordinalnivå med färre än fem värden bör kodas om till så kallade dummyvariabler. En dummyvariabel endera har, eller har inte en egenskap, och intar följaktligen antingen värdet 0 eller 1. Eftersom användningen av dummyvariabler innebär att man jämför olika grupper med varandra behöver man lämna en grupp utanför analysen. Den gruppen kallas referensgrupp, och det är mot den man jämför grupperna som ingår i analysen (Djurfeldt, 2009d, 210, i Henriksson, 2019, 121). I regressionsanalysen med fokus på de förtroendevalda används fullmäktigeledamöterna som referensgrupp gällande position som förklaring och Kristdemokraterna och småpartierna gällande partitillhörighet som förklaring. I regressionsanalysen som fokuserar på de ledande tjänsteinnehavarna används fullmäktigeledamöterna som referensgrupp.

I de beskrivande analyserna har frågorna mätts enskilt, men i de sammanfattande regressionsanalyserna mäts respondenternas inställning till frågorna enligt typ av innovation. Därför har fyra index konstruerats. Med stöd i tidigare forskning (Smith, 2005, Bengtsson, 2008) har frågorna grupperats så de representerar de olika typerna av demokratiska innovationer. Endast en fråga klassas som deliberativ innovation i denna undersökning så den frågan mäts enskilt.

För att mäta den inre konsistensen och reliabiliteten i indexen beräknades deras Cronbach's alfavärde, vilket är ett mått som sammanfattar hur variabler korrelerar med varandra. Gruppen Rådgivande innovationer har ett värde på ,597 vilket är lågt, men acceptabelt i denna studie. De övriga grupperna har värden på över 0,6 och det index som innehåller alla frågor, och som används då den övergripande inställningen till demokratiska innovationer mäts genererade ett

alfavärde på ,894. Det finns en positiv korrelation mellan alla dessa variabler, men styrkan av korrelationen varierar.

B-koefficienten beskriver linjens lutning i regressionsmodellen. Ifall B-värdet är positivt betyder det att ett högre värde på den oberoende variabeln innebär ett högre värde på den beroende variabeln. Ifall B-värdet är negativt betyder det att ett lägre värde på den oberoende variabeln ger ett lägre värde på den beroende variabeln.

Ur kolumnen Signifikans utläses p-värdet som beskriver hur reliabel den oberoende variabelns effekt är på den beroende variabeln. Ju lägre värdet är desto säkrare är resultatet. En signifikansnivå <0,05 betyder att man med 95 procents säkerhet kan säga att den oberoende variabeln inte har en slumpmässig effekt på den beroende variabeln. En signifikansnivå <0,001 betyder att resultatet är 99,9 % reliabelt.

Tabell 4a: Linjär regressionsanalys. De förtroendevaldas inställning till demokratiska innovationer

FÖRTROENDEVALDAS ÖVERGRIPANDE INSTÄLLNING TILL VERKSAMHETSSÄTTEN OCH UTVECKLINGSFÖRSLAGEN	B-KOEFFICIENT	SIGNIFIKANS
STYRELSELEDAMÖMÖTER	-,002	,978
SAML	-,436	,001
SANNF	-,347	,025
SFP	-,673	,000
C	-,450	,000
SDP	-,206	,108
VF	,217	,192
GRÖNA	,104	,458
ERFARENHET	-,061	,001
KÖN	,395	,000
KOMMUNSTORLEK	-,040	,063
(KONSTANT)	4,015	,000
N = 619		
ADJ R² = ,214		

Den första analysen vars resultat anges i tabell 4a mäter alltså effekten av egenskapen av att inneha en viss position, vara medlem av ett visst parti, att ha en viss erfarenhet av politiska uppdrag, vara av ett visst kön och verka i en kommun av en viss storlek på de förtroendevaldas övergripande inställning till demokratiska innovationer. Ur tabellen kan utläsas att i denna regressionsmodell kan de oberoende variablerna position och parti tillsammans med kontrollvariablerna erfarenhet, kön och kommunstorlek förklara 21,4 % av variationen i de förtroendevaldas övergripande inställning till demokratiska innovationer. Det justerade R^2 -värdet är ,214 vilket ska tolkas som 21,4%.

P-värdet för position är ,978 och det betyder att position inte har en effekt på åsikten om demokratiska innovationer. Bland partierna uppvisar Samlingspartiet, Svenska folkpartiet och Centern resultat med en godtagbar signifikansnivå. Kontrollvariablerna erfarenhet och könstillhörighet är också statistiskt signifikanta. Ett negativt B-värde indikerar en negativ inställning till demokratiska innovationer, flest negativa respondenter hittas inom Svenska folkpartiet, Centern och Samlingspartiet. Erfarenhet har också ett negativt B-värde, vilket ska tolkas som att mer erfarenhet korrelerar med mer negativa attityder. Kön har ett positivt B-värde vilket innebär att kvinnligt kön korrelerar med positiv inställning till demokratiska innovationer. Kommunstorlek däremot har inte en effekt på respondenternas inställning. Att modellens förklaringsgrad endast är 21,4% innebär dock att det även finns andra faktorer som inverkar på respondenternas attityder.

Efter denna inledande regressionsanalys utfördes även fyra ytterligare analyser där de förtroendevaldas inställning till de olika typerna av innovationer studeras. Resultattabellerna finns redovisade som bilagor i slutet av avhandlingen, men de kommenteras dock kort här.

Gällande de förtroendevaldas inställning till rådgivande innovationer (bilaga 2) hittades endast ett statistiskt signifikant samband och det var ett positivt samband mellan kvinnligt kön och åsikt om rådgivande innovationer. Modellens förklaringskraft var 15,2%. Analysen om de förtroendevaldas åsikter om deliberativa innovationer (bilaga 3) levererade fyra statistiskt signifikanta resultat. Bland företrädarna för Sannfinländarna, Svenska folkpartiet och Centern hittades negativa samband, och mellan kvinnligt kön och åsikten om deliberativa innovationer finns ett positivt samband. Modellens förklaringsgrad var 13,2%. Även i analysen av de förtroendevaldas inställning till medbeslutande innovationer (bilaga 4) hittas ett liknande resultat gällande partieffekter, företrädare för Sannfinländarna, Svenska folkpartiet och Centern har en negativ inställning till medbeslutande innovationer. Kvinnligt kön har ett samband med positiv inställning, och denna analys finner även ett statistiskt signifikant negativt samband

mellan politisk erfarenhet och åsikter om medbeslutande innovationer. Modellens förklaringsgrad var 17,1%. Den sista analysen i denna första serie granskar de förtroendevaldas inställning till direktdemokratiska innovationer (bilaga 5) och visar att det finns ett negativt samband mellan företrädarna för Samlingspartiet, Svenska folkpartiet, Centern och Socialdemokraterna och åsikten om direktdemokratiska innovationer. Därtill hittas också ett negativt samband mellan erfarenhet och direktdemokratiska innovationer. I denna modell hittas inget statistiskt signifikant samband mellan kvinnligt kön och attityd, vilket betyder att kvinnliga politiker ställer sig mer positivt till alla typer av demokratiska innovationer med undantag av de direktdemokratiska. Modellens förklaringsgrad var 11,6%.

I den andra serien av regressionsanalyser (tabell 4b) inkluderas även de ledande tjänsteinnehavarna. Modellens förklaringsgrad är 12,3%.

Tabell 4b: Linjär regressionsanalys. Förtroendevaldas och de ledande tjänsteinnehavarnas inställning till demokratiska innovationer

FÖRTROENDEVALDAS OCH LEDANDE TJÄNSTEINNEHAVARES ÖVERGRIPANDE INSTÄLLNING TILL DEMOKRATISKA INNOVATIONER	B-KOEFFICIENT	SIGNIFIKANS
LEDANDE TJÄNSTEINNEHAVARE	-,316	,000
STYRELSELEDAMÖTER	-,080	,231
KOMMUNSTORLEK	-,008	,641
KÖN	,508	,000
(KONSTANT)	3,434	,000
N=445		
ADJ R² = ,123		

Till skillnad från den föregående regressionsanalysen som visade att politikernas position inte har en statistiskt signifikant inverkan på åsikten om demokratiska innovationer har de ledande tjänsteinnehavarnas position en effekt på deras attityder. Det finns en negativ korrelation mellan egenskapen ledande tjänsteinnehavare och åsikter om demokratiska innovationer. Inte heller hos denna grupp spelar kommunstorlek en avgörande roll, men däremot visar analysen att kvinnligt kön korrelerar med positiv inställning. Förklaringsgraden i denna modell var endast 12,3%, vilket innebär att det finns andra förklarande faktorer.

Liksom i fallet med de förtroendevaldas åsikter om de olika typerna av innovationer återfinns resultaten av de följande analyserna kring de ledande tjänsteinnehavarnas inställning till de olika typerna av innovationer redovisade i tabellform som bilagor i slutet av avhandlingen, men kommenteras kort här. Positionen har en statistiskt signifikant effekt på åsikten om rådgivande innovationer (bilaga 6) och den är negativ. Kvinnligt kön har däremot en positiv effekt på åsikten, vilket betyder att det i synnerhet är de manliga ledande tjänsteinnehavarna som är negativt inställda till rådgivande innovationer. Modellens förklaringsgrad var 12,1%. Vid analysen av de ledande tjänsteinnehavarnas åsikt om deliberativa innovationer (bilaga 7) hittas endast en statistiskt signifikant variabel och det är kvinnligt kön som har ett positivt samband med åsikten om deliberativa innovationer. Modellens förklaringskraft var 8,5%. Då de ledande tjänsteinnehavarnas inställning till medbeslutande innovationer (bilaga 8) analyseras hittas ett negativt samband till position, och ett positivt samband till kvinnligt kön. Med andra ord är manliga ledande tjänsteinnehavare mer negativa till medbeslutande innovationer än kvinnliga ledande tjänsteinnehavare. Modellens förklaringsgrad är 7,5%. Resultatet för den sista regressionsanalysen av ledande tjänsteinnehavares inställning till direktdemokratiska innovationer (bilaga 9) återfinns samma resultat med en förklaringsgrad på 6%.

6.5 Diskussion om den empiriska analysens resultat

Resultaten från avhandlingens empiriska analyser har redovisats i föregående avsnitt och då återstår uppgiften att reflektera över resultaten i ljuset av tidigare forskning samt att besvara avhandlingens forskningsfrågor.

Avhandlingens första forskningsfråga handlar om hurdana demokratiska innovationer de kommunala beslutsfattarna föredrar och på basis av den framfördes antagandet att *beslutsfattarna ser mer positivt på rådgivande innovationer, än på medbeslutande innovationer och deliberativa innovationer. Beslutsfattarna är mest negativt inställda till direktdemokratiska innovationer som folkomröstningar.*

Då fokus sätts på den första forskningsfrågan visar det sig att de analyser som utförts inte kan ge ett uttömmande svar på frågan. Vid en första anblick på resultaten av till exempel korstabellerna ser svaren ut att bekräfta antagandet att beslutsfattarna föredrar rådgivande innovationer framom medbeslutande- och deliberativa innovationer och är mest skeptiska till de direktdemokratiska innovationerna. Då sambandens signifikans testades med χ^2 visade det sig dock att inget av de positiva sambanden var statistiskt signifikanta, och därmed måste ses som slumpmässiga. Det som med säkerhet kan sägas är att det minst populära verksamhets sättet

är den direktdemokratiska innovationen folkomröstning, följt av den medbeslutande innovationen som handlar om att inkludera representanter av dem som använder tjänsterna i kommunens organ (tabell 3a).

Den andra forskningsfrågan handlar om ifall man kan finna ett samband mellan de kommunala beslutsfattarnas position och synen på ett bredare medborgardeltagande och på basis av den formulerades antagandet att *ju mer ansvarsfull position och därmed större upplevt inflytande desto större skepticism mot ett bredare medborgardeltagande*.

Korstabellen 3a visar att det finns en tydlig skillnad mellan de ledande tjänsteinnehavarnas och de förtroendevaldas inställning åtminstone då det gäller frågan om folkomröstningar och förslaget att inkludera representanter för dem som utnyttjar tjänster i kommunens organ. De ledande tjänsteinnehavarna intar också en mer skeptisk inställning till att ge invånarinitiativet en utökad betydelse. Skillnaden mellan styrelseledamöter och fullmäktigeledamöter är marginell, men styrelseledamöter tenderar vara aningen mer skeptiska till förslagen än fullmäktigeledamöterna. Då effekten av positionens betydelse mäts i regressionsanalyserna försvinner skillnaden mellan styrelseledamöterna och fullmäktigeledamöterna, däremot kvarstår den då de ledande tjänsteinnehavarna granskas. De ledande tjänsteinnehavarna intar en mer skeptisk inställning till demokratiska innovationer överlag, med undantag av inställningen till deliberativa innovationer där inget statistiskt signifikant samband kunde hittas.

Resultatet ser ut att åtminstone i stora drag följa det hierarkiska mönster som man enligt Pikkala (2005) och Sandberg (2012) finner inom det kommunala beslutsfattandet. De ledande tjänsteinnehavarna upplever sig vara mest inflytelserika och de har också en mer skeptisk inställning till de demokratiska innovationerna. I en nordisk studie om skillnader i attityder till demokrati mellan förvaltningen och politiker finner Pierre et al. (2017) att tjänsteinnehavarna fäster större vikt vid output-legitimitet än politikerna, och politikerna en större vikt på demokratisk input-legitimitet än tjänsteinnehavarna. Då man reflekterar över positionens betydelse ur ett nyinstitutionellt perspektiv blir man medveten om att de kommunala beslutsfattarna agerar inom ett stabilt och till stora delar förutsägbart system, med betydande inslag av stigberoende (Sandberg, 2015, 90). Undersökningens respondenter verkar alltså i en institutionell omgivning vars kanske viktigaste egenskap är att erbjuda stabilitet. Därtill fann Pikkala (2005) i sina studier av kommunala reformer att aktörer tenderar att förespråka reformer som gynnar den egna ställningen, och motsätta sig förändringar som innebär ett hot mot den egna ställningen. Med den premissen i bakhuvudet ter sig beslutsfattarnas inställning förutsägbar och ur deras perspektiv rationell.

Avhandlingens tredje forskningsfråga rör det eventuella sambandet mellan respondenternas partitillhörighet och synen på ett bredare medborgardeltagande. Enligt tidigare forskning har man funnit att partier med vänsterideologi har en mer positiv inställning till demokratiska innovationer medan högerpartier är konservativa och föredrar stats quo. Två antaganden formulerades kring denna frågeställning varav det första lyder: *förtroendevalda som representerar ett parti som kan placeras till vänster i en vänster-högerdimension är positivare till ett bredare medborgardeltagande än beslutsfattare som representerar ett parti som kan placeras till höger i vänster-högerdimensionen.*

Det andra antagandet som formulerades kring frågan om partiernas betydelse för åsikten om ett bredare medborgardeltagande baseras på tidigare forskning som visat att radikala partier ytterkanten av vänster-högerdimensionen och så kallade anti-etablissemangspartier intar en positiv inställning till demokratiska innovationer. Därmed antas att *förtroendevalda som representerar Sannfinländarna, Vänsterförbundet och Gröna förbundet är mer positiva till ett bredare medborgardeltagande än representanter för de övriga partierna.*

I denna studie definieras Socialdemokraterna, Vänsterförbundet och Gröna som partier med vänsterideologi och de övriga partierna som partier med högerideologi. Vänsterförbundet och det populistiska partiet sannfinländarna definieras som radikala partier på ytterkanten av den ideologiska vänster-högerekalan. Gröna ses ofta som ett anti-etablissemangsparti, och detsamma gäller i viss mån för Vänsterförbundet. Sannfinländarnas kanske största budskap till väljarna brukar vara att de är emot de etablerade partierna (se kap. 4.1).

Då sambanden mellan partitillhörighet och åsikter om de olika verksamhetssätten och utvecklingsförslagen studeras i korstabuleringar finner man att företrädare för Vänsterförbundet och i synnerhet företrädare för Gröna har en mycket positiv inställning till de olika frågorna. De enda frågorna som finner ens ett litet motstånd hos respondenterna från dessa två partier är förslaget att inkludera brukare i kommunens organ och frågan om folkomröstningar, där knappt 20 % av respondenterna intar en negativ inställning. Socialdemokraterna är även de välvilligt inställda till de olika frågorna, med undantag av frågan om folkomröstning där inställningen är delad. Sannfinländarna uppvisar trots sin status som anti-etablissemangsparti ingen stor positivitet mot ett bredare medborgardeltagande.

De positiva sambanden mellan vänsterpartierna syns inte i de fördjupande regressionsanalyserna. Däremot framträder högerpartiernas negativa inställning till demokratiska innovationer tydligt. I synnerhet uppvisar företrädarna för Svenska folkpartiet

och Centern en negativ inställning till de olika förslagen och i viss mån får de sällskap av politikerna från Samlingspartiet, Socialdemokraterna och Sannfinländarna.

Den fjärde och sista forskningsfrågan berörde erfarenhetens betydelse för synen på ett bredare medborgardeltagande. Gilljam et al. (2010) som studerade svenska kommunalpolitikernas inställning till deltagardemokrati fann att mer erfarna politiker var mer skeptiska till deltagardemokrati än nya politiker. Därför var antagandet i denna studie att *förtroendevalda med längre erfarenhet av förtroendeuppdrag uppvisar en mer negativ inställning till ett bredare medborgardeltagande än förtroendevalda med kort erfarenhet*.

Resultaten i denna studie motsvarar de resultat Gilljam et al. (2010) fann i sin studie. Trots att resultaten fluktuerar en hel del mellan respondenter med olika lång erfarenhet finner man i vissa frågor en markant skillnad mellan de så kallade nybörjarna och veteranpolitiker. Speciellt kring frågan om att höra på invånarnas åsikter innan beslut fattas är skillnaden stor, 50 procentenheter. Endast knappt 29 procent av veteranpolitikerna ser positivt på den frågan. Regressionsanalyserna angående erfarenhetens betydelse för den övergripande inställningen till demokratiska innovationer förstärker bevisen för att det finns ett negativt samband mellan erfarenhet av politisk verksamhet och demokratiska innovationer. Denna undersökning är en tvärsnittsstudie och för att vara alldeles säker på att borde man tillfråga samma respondenter under flera tidpunkter. Med stöd i tidigare forskning kan man i alla fall säga att det finns en stark misstanke om att de lärdomar man får av att verka inom kommunpolitiken och den politiska socialisation som där sker inverkar på ens attityder och syn på invånarnas roll inom demokratin.

Den faktor som bör lyftas som den, åtminstone i denna studie, viktigaste faktorn som påverkar inställningen till demokratiska innovationer och ett bredare invånardeltagande är den variabel som här spelat en biroll som kontrollvariabel, nämligen kön. Genomgående i alla analyser, med undantag om frågan om folkomröstningar, finner man ett positivt samband mellan den oberoende variabeln kvinnligt kön och den beroende variabeln åsikter om demokratiska innovationer.

Genom enkätstudier kan man få en övergripande bild av ett fenomen. Kunskapsbildningen kan dock förbli rätt ytlig, till exempel är det uppenbart att det finns andra förklaringar till kommunala beslutsfattarens inställning till demokratiska innovationer än position och ideologi. För att få fördjupad kunskap och insikter om vilken typ av innovationer som kunde fungera bäst i kommunerna och varför, vore en framkomlig väg att utföra intervjustudier med olika

beslutsfattare. Kommunerna har också kommit olika långt i arbetet med att skapa nya former av deltagandemekanismer för invånarna. För att ta reda på hur man kan lyckas och vilka fallgropar det finns kunde det vara skäl att utföra fallstudier i kommuner som arbetet länge med invånardelaktighet.

7 Avhandlingens sammanfattning och diskussion

Många etablerade demokratier har under de senaste decennierna sett valdeltagandet sjunka och också i Finland har valdeltagandet i synnerhet på lokal nivå haft en sjunkande trend. Då den representativa demokratin ser ut att intressera allt färre har demokratiforskningen under de senaste årtiondena fokuserat på att utveckla nya former för politiskt deltagande. Dessa nya former har kommit att sammanfattas under paraplybegreppet demokratiska innovationer. Enligt många bedömare är den lokala nivån, där avståndet mellan beslutsfattare och medborgare är litet, den bästa arenan för demokratiutveckling. Enligt Kersting (2016) kan man kalla kommunerna för en slags laboratorier för demokratiska innovationer.

Syftet med avhandlingen var att studera de kommunala beslutsfattarnas syn på demokratiutveckling, med ett särskilt fokus på verksamhetssätt och utvecklingsförslag som syftar till att öka invånarnas deltagande i de politiska processerna och förbättra växelverkan mellan beslutsfattare och invånare. Trots en välutvecklad lagstiftning som uppmuntrar kommunerna att utveckla nya former för växelverkan kan utvecklingen i praktiken bedömas som sparsam och försiktig. Vad beror denna långsamhet på? En undran över detta har styrt mig i mitt arbete.

Politiska åsikter brukar ofta förklaras med utgångspunkt i ideologi. Eftersom intresset i avhandlingen var riktat på aktörer som verkar inom de representativa institutionerna, de kommunala beslutsfattarna, var det motiverat att undersöka ifall något i den institutionella omgivningen de befinner sig i också påverkar deras inställning till nya former av invånardeltagande. Avhandlingens empiriska studie syftade därför till att undersöka dels hur partitillhörighet, dels den institutionella position beslutsfattarna har inverkar på deras inställning till demokratiska innovationer. Därtill undrade jag ifall erfarenhet av att verka i politiska uppdrag inverkar på åsikterna.

Svaret på frågan är att både ideologi och position spelar en roll för uppfattningen om demokratiska innovationer. I synnerhet mellan de ledande tjänsteinnehavarna (företrädare för byråkratin) och de förtroendevalda (företrädare för politiken) fanns tydliga skillnader i inställningen, de ledande tjänsteinnehavarna är mer skeptiska än politikerna. Det är egentligen inte så förvånande, man kan tänka sig att ett bredare medborgardeltagande ur deras perspektiv betyder både mera arbete och ett ännu mer komplext arbetsklimat. Skillnaden mellan styrelseledamöters och fullmäktigeledamöters åsikter var marginell, skiljelinjen finns mellan politiken och förvaltningen.

Erfarenheten av politiska uppdrag inverkar också på uppfattningarna om medborgardeltagande, veteranpolitiker är mer skeptiska än nya ledamöter. Vad det beror på kan denna studie inte uttala sig om. Avhandlingens tydligaste och kanske viktigaste resultat är att kvinnliga beslutsfattare generellt är betydligt mer välvilligt inställda till ett bredare medborgardeltagande. Då detta skrivs är det en dryg månad kvar till kommunalvalet i Finland. Ifall man som väljare vill utveckla den kommunala demokratin, gör man alltså klokt i att välja en kvinna.

Litteraturförteckning

Ahonen, V., Rask, M. (2019). *Osallistuvan budjetoinnin mallit ja trendit Suomessa*. Helsingin yliopiston kuluttajatutkimuskeskus. Kuntaliiton julkaisusarja Uutta kunnista 2/2019. Suomen kuntaliitto.

Bengtsson, Å. (2008). *Politiskt deltagande*. Lund: Studentlitteratur.

Bengtsson, Å., & Mattila, V. M. (2009). *Direct democracy and its critics: Support for direct democracy and “stealth” democracy in Finland*. *West European Politics*, 1031-1048.

Borg, S., Pikkala, S., (2017). *Kuntavaalitrendit*. KAKS- Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Bäck, M., (2019) i *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus Polut, trendit ja kuulut*. Bäck, M., Kestilä-Kekkonen, E., (red), Valtiovarainministeriön julkaisu – 2019:31

Bäck, M. & Möller, T. (1990). *Partier och organisationer*. Allmänna förlaget.

Christensen, H. S., Jäske, M., Setälä, M., Laitinen, E. (2016). *Demokraattiset innovaatiot Suomessa- käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56/2016.

Christensen, H. S. & von Schoultz, Å. (2019). *Ideology and Deliberation: An Analysis of Public Support for Deliberative Practices in Finland*. *International journal of public opinion research*, 31(1), 178-194. <https://doi.org/10.1093/ijpor/edx022>

Dekker, H. (1991) *Political socialization theory and research*. I *Politics and the European Younger Generation; Political Socialization in Eastern, Central and Western Europe*. Publisher: Oldenburg: BIS.

Denk, T. (2009). *Politisk kultur*. Liber.

Escobar, O., Elstub, S. (2017). *Forms of Mini-publics*. Research and Development Note. Newcastle University & The University of Edinburgh. www.newdemocracy.com/au

Elstub, S., Escobar, O. (2017). *A typology of democratic innovations*. Paper. PSA Annual Conference, Glasgow.

Elstub, S. & Escobar, O. (2019). *Handbook of democratic innovation and governance*. Edward Elgar Publishing.

Finlands grundlag 11.6.1999/731

Finlands kommunförbund. Om kommunernas storlek och invånarantal.

<https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/kaupunkien-ja-kuntien-lukumaarat-ja-vaestotiedot>

(hämtad 23.01.2021)

Finlands kommunförbund. Om beslutsfattareundersökningen 2020.

<https://www.kommunforbundet.fi/kommunforbundet/forskning/forandringarnaskommunfinland/beslutsfattareundersokning-2020>

(hämtad 06.03.2021)

Geißel, B. & Joas, M. (2013). *Participatory democratic innovations in Europe: Improving the quality of democracy?* Barbara Budrich Publishers.

Gilljam, M. & Hermansson, J. (2003). *Demokratins mekanismer*. Liber.

Gilljam & Karlsson & Sundell, 2010, *Politik på hemmaplan. Tiotusen svenska fullmäktigeledamöter tycker om politik och demokrati*. SKL och Göteborgs universitet

Grönlund, K., & Strandberg, K. (2019). The 2019 Parliamentary election in Finland. In K. Grönlund, & K. Strandberg (Eds.), *Voting and Public Opinion in Finland. The parliamentary election of 2019* (pp. 8–14). Samforsk. <https://www.abo.fi/wp-content/uploads/2019/07/Voting-and-Public-Opinion-in-Finland.pdf>

Haller, M. (2017). *Direct Democracy – Empowerment of Citizens or Instrument of the Elites?* *Corvinus journal of sociology and social policy*, 8(3), 55-83. <https://doi.org/10.14267/cjssp.2017.3S.04>

Harjula, H. & Prättälä, K. (2019). *Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat* (10., uudistettu painos.). Helsinki: Alma Talent.

Hendriks, C. M. & Lees-Marshment, J. (2018). *Political Leaders and Public Engagement: The Hidden World of Informal Elite–Citizen Interaction*. *Political studies*, 67(3), pp. 597-617. doi:10.1177/0032321718791370

Henriksson, L. (2019). *Ger uppdraget åsikten?: Positionens betydelse för uppfattningar om välfärdsorganisering i finländska kommuner*. Åbo Akademis förlag.

Junius N, Matthieu J, Caluwaerts D and Erzeel S (2020) *Is It Interests, Ideas or Institutions? Explaining Elected Representatives' Positions Toward Democratic Innovations in 15 European Countries*. *Front. Polit. Sci.* 2:584439. doi: 10.3389/fpos.2020.584439

Jäske, M. (2018). *Democratic innovations in Finnish local politics: Essays on the varieties, causes and consequences of mechanisms for direct citizen participation*. Turku: Turun yliopisto.

Kersting, N. (2016). *Participatory Turn? Comparing Citizens' and Politicians' Perspectives on Online and Offline Local Political Participation*. *Lex localis-journal of local self-government*, 14(2), pp. 251-236. doi:10.4335/14.2.249-263(2016)

Kommunallag 10.4.2015/410

Koskimaa, V. & Rapeli, L. (2020). *Fit to govern? Comparing citizen and policymaker perceptions of deliberative democratic innovations*. *Policy and politics*. doi:10.1332/030557320X15870515357288

Lindell, M. (2015). *Deliberation och åsiktsförändring: En studie av individegenskaper och gruppkontext*. Åbo: Åbo Akademis förlag.

Lundquist, L., (2014). I Ahlbäck Öberg, S. & Rothstein, B. (2014). *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem* (5. uppl.). Studentlitteratur.

Majava, J., (2017). *Kuntien poliittiset johtamis- ja päätöksentekojärjestelmät muutoksessa*. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja. Nro 8/2017. Suomen kuntaliitto.

Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American journal of sociology*, 83(2), 340-363. <https://doi.org/10.1086/226550>

Montin, S. (1998). *Lokala demokratiexperiment: Exempel och analyser*. Fritzes offentliga publikationer.

Montin, S. (2007). *Moderna kommuner* (3. uppl.). Liber.

Möller, T. (2009). *Politiskt ledarskap*. Malmö: Liber.

Núñez, L., Close, C., Bedock, C. (2016) *Changing Democracy? Why Inertia is Winning Over Innovation*, *Representation*, 52:4, 341-357, DOI: [10.1080/00344893.2017.1317656](https://doi.org/10.1080/00344893.2017.1317656)

Pekola-Sjöblom, M. (2011). *Kuntalaiset uudistuvissa kunnissa*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 9. Suomen kuntaliitto.

Pekola-Sjöblom, M. (2015). *Kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen 2015*. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja. Nro 1/2016. Suomen kuntaliitto.

Pekola-Sjöblom, M., Piipponen, S-L., (2019). *Kommunalval, kandidater och invalda år 2017*. Kommunförbundets publikationsserie nr 2/2019. Finlands kommunförbund.

Pierre, J., Røiseland, A., Peters, B. G. & Gustavsen, A. (2017). *Comparing local politicians' and bureaucrats' assessments of democratic participation: The cases of Norway and Sweden*. International review of administrative sciences, 83(4), pp. 658-675. doi:10.1177/0020852315598214

Pihlaja, R., Sandberg, S., (2012). *Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012.

Piipponen, S-L., Pekola-Sjöblom, M. (2019). *Osallistaako kunta, osallistuuko kuntalainen?* Kuntaliiton julkaisusarja UUTTA KUNNISTA 3/2019. Suomen kuntaliitto.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till kommunallag och vissa lagar som har samband med den. RP 268/2014 rd.

Sandberg, S., (2012). *Paras-uudistus kuntapäätäjän silmin*. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 20. Suomen kuntaliitto.

Sandberg, S., (2015). Den seglivade kommundirektörsmakten. Lokalpolitiskt ledarskap i Finland. I N. Aarsether, & K. H. Mikalsen (Red.), *Lokalpolitisk ledarskap i Norden* (s. 88–111). Gyldendal Akademisk.

Svenska Akademiens ordlista (SAOL) (svenska.se)

Teorell, J. (2007). *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod*. Liber.

Von Schoultz, Å., (2019) i *Poliittinen ja sosiaalinen luottamus Polut, trendit ja kuulut*. Bäck, M., Kestilä-Kekkonen, E., (red), Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:31

Bilagor

Bilaga 1: Den analyserade frågan ur Beslutsfattarundersökningen 2020

IV UTVECKLING AV DEN KOMMUNALA DEMOKRATIN

36. För utvecklingen av den kommunala demokratin har det presenterats och tagits i bruk flera nya verksamhetssätt och/eller utvecklingsåtgärder. Hur förhåller du dig till följande utvecklingsåtgärder och/eller verksamhetssätt ur din egen kommuns synvinkel?

Bedöm på skalan 1–5; 1 = mycket negativt, 5 = mycket positivt, e = kan inte säga

Direkt demokrati:

1. Kommuninvånarnas åsikter hörs innan beslut fattas
2. Användning av kommunala, riktgivande folkomröstningar
3. Ökad betydelse av invånarinitiativ
4. Ökade påverkansmöjligheter för ungdomsfullmäktige, äldrerådet och rådet för personer med funktionsnedsättning
5. Användning av juryer och paneler som satts ihop av kommuninvånare vid beredningen av större helheter
6. Ibruktagande av medborgarbudgeten
7. Utökad samutveckling med dem som utnyttjar tjänsterna
8. Representanter för dem som utnyttjar tjänsterna inkluderas i kommunens organ
9. Stöd för planering och förberedelser inom invånarnas, organisationernas och andra sammanslutningars verksamhet på eget initiativ
10. Något annat, vad? _____

Bilaga 2: Linjär regressionsanalys. Förtroendevaldas inställning till rådgivande innovationer

FÖRTROENDEVALDAS INSTÄLLNING TILL RÅDGIVANDE INNOVATIONER	B-KOEFFICIENT	SIGNIFIKANS
STYRELSELEDAMÖMÖTER	,023	,718
SAML	-,292	,015
SANNF	-,254	,093
SFP	-,272	,052
C	-,255	,024
SDP	,048	,686
VF	,120	,459
GRÖNA	,094	,486
ERFARENHET	-,044	,010
KÖN	,439	,000
KOMMUNSTORLEK	,004	,859
(KONSTANT)	3,913	,000
N=619		
ADJ R² = ,152		

Bilaga 3: Linjär regressionsanalys. Förtroendevaldas inställning till deliberativa innovationer

FÖRTROENDEVALDAS INSTÄLLNING TILL DELIBERATIVA INNOVATIONER	B-KOEFFICIENT	SIGNIFIKANS
STYRELSELEDAMÖMÖTER	-,045	,620
SAML	-,456	,010
SANNF	-,605	,005
SFP	-1,064	,000
C	-,501	,003
SDP	-,096	,582
VF	,008	,973
GRÖNA	,059	,765
ERFARENHET	-,044	,072
KÖN	,455	,000
KOMMUNSTORLEK	,007	,810
(KONSTANT)	3,755	,000
N= 619		
ADJ R² = ,132		

Bilaga 4: Linjär regressionsanalys. Förtroendevaldas inställning till medbeslutande innovationer

FÖRTROENDEVALDAS INSTÄLLNING TILL MEDBESLUTANDE INNOVATIONER	B-KOEFFICIENT	SIGNIFIKANS
STYRELSELEDAMÖMÖTER	,003	,965
SAML	-,323	,034
SANNF	-,550	,003
SFP	-1,050	,000
C	-,405	,005
SDP	-,184	,232
VF	,210	,293
GRÖNA	,076	,653
ERFARENHET	-,066	,002
KÖN	,393	,000
KOMMUNSTORLEK	-,052	,043
(KONSTANT)	3,942	,000
N= 619		
ADJ R² = ,171		

Bilaga 5: Linjär regressionsanalys. Förtroendevaldas inställning till direktdemokratiska innovationer

FÖRTROENDEVALDAS INSTÄLLNING TILL DIREKTDOKRATISKA INNOVATIONER	B-KOEFFICIENT	SIGNIFIKANS
STYRELSELEDAMÖMÖTER	-,096	,256
SAML	-,652	,000
SANNF	-,264	,186
SFP	-,716	,000
C	-,653	,000
SDP	-,462	,005
VF	,333	,133
GRÖNA	-,092	,619
ERFARENHET	-,079	,000
KÖN	,189	,028
KOMMUNSTORLEK	-,046	,101
(KONSTANT)	4,144	,000
N= 619		
ADJ R² = ,116		

Bilaga 6: Linjär regressionsanalys: Förtroendevaldas och ledande tjänsteinnehavares inställning till rådgivande innovationer

FÖRTROENDEVALDAS OCH LEDANDE TJÄNSTEINNEHAVARES INSTÄLLNING TILL RÅDGIVANDE INNOVATIONER	B-KOEFFICIENT	SIGNIFIKANS
LEDANDE TJÄNSTEINNEHAVARE	-,219	,001
STYRELSELEDAMÖTER	-,020	,746
KOMMUNSTORLEK	,021	,229
KÖN	,510	,000
(KONSTANT)	3,576	,000
N= 445		
ADJ R² = ,121		

Bilaga 7: Linjär regressionsanalys: Förtroendevaldas och ledande tjänsteinnehavares inställning till deliberativa innovationer

FÖRTROENDEVALDAS OCH LEDANDE TJÄNSTEINNEHAVARES INSTÄLLNING TILL DELIBERATIVA INNOVATIONER	B-KOEFFICIENT	SIGNIFIKANS
LEDANDE TJÄNSTEMÄN	-,214	,037
STYRELSELEDAMÖTER	-,117	,202
KOMMUNSTORLEK	,044	,083
KÖN	,655	,000
(KONSTANT)	3,099	,000
N= 445		
ADJ R² = ,085		

Bilaga 8: Linjär regressionsanalys: Förtroendevaldas och ledande tjänsteinnehavares inställning till medbeslutande innovationer

FÖRTROENDEVALDAS OCH LEDANDE TJÄNSTEINNEHAVARES INSTÄLLNING TILL MEDBESLUTANDE INNOVATIONER	B-KOEFFICIENT	SIGNIFIKANS
LEDANDE TJÄNSTEMÄN	-,330	,000
STYRELSELEDAMÖTER	-,098	,226
KOMMUNSTORLEK	-,029	,187
KÖN	,488	,000
(KONSTANT)	3,374	,000
N= 445		
ADJ R² = ,085		

Bilaga 9: Linjär regressionsanalys: Förtroendevaldas och ledande tjänsteinnehavares inställning till direktdemokratiska innovationer

FÖRTROENDEVALDAS OCH LEDANDE TJÄNSTEINNEHAVARES INSTÄLLNING TILL DIREKTDEMOKRATISKA INNOVATIONER	B-KOEFFICIENT	SIGNIFIKANS
LEDANDE TJÄNSTEMÄN	-,550	,000
STYRELSELEDAMÖTER	-,185	,029
KOMMUNSTORLEK	-,035	,129
KÖN	,327	,000
(KONSTANT)	3,415	,000
N= 445		
ADJ R² = ,060		