Folkinitiativ och lokalpolitik

En studie av utmaningen från det förstärkta folkinitiativet i Skellefteå kommun
Sammanfattning

4.3 Tema 3. Helhetsperspektivet ........................................................................ 41
4.4 Tema 4. Medborgarnas preferenser ............................................................... 42
4.5 Tema 5. Att få valuta för investeringar.............................................................. 43
4.6 Tema 6. Kompletterande system .................................................................... 45
4.7 Summering ......................................................................................................... 46
5 Slutsatser ............................................................................................................. 47
   5.1 Det förstärkta folkinitiativet som komplement .............................................. 47
   5.2 Överförbarhet och vidare studier ................................................................. 48
6 Referenser ........................................................................................................... 50
Bilaga: Intervjuguide ............................................................................................. 54

Figurförteckning
Figur 1. Broar över älven i centrala Skellefteå. ........................................................ 11
Figur 2. Större broar över älven, nära Skellefteå ....................................................... 12
Figur 3. Röstfördelningen i Skellefteå kommuns valdistrikt, efter folkomröstningen om ja
   eller nej till centrumbron. ..................................................................................... 13
1 Inledning


Inkluderande reformer på lokal nivå fyller flera funktioner, där en del är att tillmötesgå medborgarnas krav på ökat inflytande. Det är också där nya problem blir uppmärksammade först och därför även den nivå som tidigast kräver åtgärder. Lokalpolitiken har ofta fått utgöra en slags experimentverkstad för olika typer av reformer, delvis p.g.a. att de frågor som behandlas där ligger närmare medborgarnas vardag och lämpar sig bättre för direkt deltagande i beslutsprocesser (Delwit m.fl. 2007, 11-13).

Med internationella mått har därför de svenska lokalpolitiska representanterna en relativt stark ställning. En ställning som folkinitiativet försvagar, eftersom det lägger beslag på kontroll, eller 'makt', över frågor som annars behandlas av representanter för de politiska partierna. Enligt kritiker innebär det också att den traditionellt höga tilliten till politiska representanter skadas, att mandatet urvattnas och i förlängningen, att demokratin undergrävs.


Själva bro-omröstningen fick ett relativt högt deltagande, 55,41% och gav ett tydligt utfall med 57,84% nej-röster mot 37,17% ja och 4,99% blankröster (Skellefteå kommun

---

1 Artikeln var ett inlägg i debatten om förslaget att göra folkomröstningar obligatoriska, dvs. tvingande för kommuner att genomföra. Gilljams kritik handlar däremot om både det befintliga folkinitiativet och de debatterade förslagen.

2 De initiativ som uppfyllt formkraven uppgick till 40 stycken, varav 20 initiativ bifölls (SKL 2015, 27). 2% av det totala antalet inkomna initiativ uppgavs vara under bedömning, vid tillfället för SKL:s undersökning. Eftersom SKL:s enkät hade en svarsfrekvens på 84%, kan det faktiska antalet initiativ vara något högre (SKL 2015, 5). Siffrorna omfattar både kommuner, landsting och regioner.

3 Resultatet är högt i jämförelse med riksdagsvalet där S fick 31,01% i hela landet 2014. Det ligger även över genomsnittet för Västerbotten, 42,03% till riksdagen och 41,1% till kommunfullmäktige. Det är däremot något lägre än valet till kommunfullmäktige i Robersfors, 52,29%, och Norsjö, 51,46% (Valmyndigheten 2014b, 2014c).

Processen kring centrumbron belyser det representativa systemets svårigheter att hantera följderna av det förstärkta folknitiavitet, i den här kommunen. P.g.a. att instrumenten är relativt nya och sparsamt utnyttjade, finns det inte mycket forskning om svensk direktdemokrati och i synnerhet inte om det förstärkta folknitiavitet. Det finns snarare en brist på studier av dynamiken mellan det rådande representativa systemet och de alltmer vanligt förekommande folknitiavitiaven, i Sverige. På andra håll finns det däremot större erfarenhet av de effekter som direktdemokratiska instrument för med sig. I länder som Schweiz och Tyskland har initiativ och folkomröstningar använts både mer och under längre tid än i Sverige. Den här uppsatsen kommer därför att, med hjälp av resultat från studier av direktdemokrati i andra länder, undersöka hur det representativa systemet hanterar utmaningen från direktdemokrati i form av folknitiavit, i Skellefteå kommun.

I en rapport om folknitiavitet och medielogik av Anders Jalakas och Lars Nord (2015) slår Nord fast att några generella slutsatser knappast kan dras utifrån studiens resultat men,

---

4 Under perioden 2011-2013 var riksgenomsnittet för valdeltagande i kommunala omröstningar 37% (Jalakas & Nord 2015, 11)
fortsätter Nord, "...studien kan betraktas som en viktig initial belysning av ett problemområde som förhoppningsvis kan följas av mer systematiska analyser i framtiden." (Jalakas & Nord 2015, 3). Den här studien av hur folkomröstningen om centrumbron i Skellefteå påverkat politiken, har en liknande utgångspunkt. Resultatet är inte heller ämnat att vara generaliserbart utan bör, i likhet med Jalakas och Nords studie, ses som en 'initial belysning' av problemområdet.

1.1 Syfte och frågeställning
Den här uppsatsens syfte är att undersöka hur det representativa systemet i Skellefteå kommun hanterar utmaningen från det förstärkte folkinitiativet.

För att ta reda på detta utgår undersökningen ifrån frågan:
*Har introducerandet av direktdemokratiska instrument kommit att påverka politiken i Skellefteå kommun på ett sätt som kan förväntas utifrån teori och internationell forskning?*

1.2 Avgränsningar

och efter reformen..." (Esaiasson 2012, 109) som exempel på tidpunkter i en fallstudie, vilket ger stöd åt den 'mjuka' tidsram som används i den här studien.

1.3 Det förstärkta folkinitiativet

Folkinitiativet fungerade dessvärre dåligt. Bara i undantagsfall bifölls initiativen i fullmäktige och ledde till folkomröstning. En del initiativ låg också utanför kommunens eller landstingets kompetens (dvs. behandlade frågor som inte kommunen eller landstinget kunde besluta om), vilket innebar att resultatet inte kunde följas (SKL 2013, 8). Regelverket reviderades därför ytterligare och resulterade den 1 januari 2011 i det förstärkta folkinitiativet.


Namninsamlingsdelen av initiativet har också genomgått förändringar och förtydligats där det fanns oklarheter: "Initiativet ska vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, uppgifter om när namnteckningarna gjorts, namnförytliganden, personnummer och uppgift om deras adresser." (SFS 1991:900 kap. 23 §, 2 st.).

Det är därför inte möjligt att samla in namn, t.ex. på elektronisk väg (SKL 2011, 3). Namnen måste även registreras inom en och samma sexmånadersperiod för att vara giltiga (SFS 2014:573 kap. 23 §, 3 st.).


Sedan det förstärkta folkinitiativet infördes har antalet folkomröstningar, som kommit till stånd genom folkinitiativ, ökat. Statistiken är dock inte särskilt tillförlitlig eftersom siffrorna fortfarande är låga.

I ett informationsblad som SKL gav ut 2011 skriver man att "...folkinitiativ i första hand bör ta upp nya frågor och lägga egna förslag" (SKL 2011, 3). Men även om instrumentet främst är tänkt att lyfta nya frågor, har merparten varit reaktioner mot pågående processer eller redan tagna beslut. Enligt en senare SKL-rapport har 41% av initiativen fram till april 2015 handlat om infrastruktur eller platsutveckling, 35% har handlat om skolfrågor (främst nedläggningar) och en majoritet har behandlat frågor som redan är inne i en beslutsprocess (SKL 2015, 27).7

1.4 Om Skellefteå och brofrågan

Skellefteälven, som rinner genom Skellefteå, delar staden i en norra och en södra del. Fyra broar förbindes de centrala stadshalvorna, varav en fyrfilig huvudled (Figur 1, 3), en gång och cykelbro (Figur 1, 4), en enkelriktad bro (Figur 1, 2) och en byggnadsminnesskyddad träbro med ett körfält och ljussignal (Figur 1, 1).

7 SKL:s rapportering i procent bör läsas som ungefärliga angivelser, då det faktiska antalet initiativ som ingår i statistiken är 70 stycken (SKL 2015, 27).
Lejonströmsbron: Byggnadsminnesförklarad träbro med ett körfält.\(^8\) Parkbron: Enkelriktad norrut. Viktoriabron: Fyrfilig E4-bro. \(^8\) Ålsvbackabron: Gång- och cykelbro. \(^9\) Centrumbrons planerade dragning.


Förutom luftproblemet, har senare års urbanisering, etableringstryck och planer för Norrbottniabanan gjort att trafikplanen i centrala Skellefteå behöver ses över. Det här, tillsammans med kommunens ambition att göra centrum till en mer gång- och cykeltrafikvänlig plats, gjorde att man i 2011 års översiktsplan lade in planen på en ny bron tillsammans med en övergripande omdaning av planområdet centrala stan (Figur 1, 5). Tanken var att den nya bron skulle avlasta den gamla och samtidigt leda bort stora delar av trafiken från centrum.

\(^8\) Byggnadsminnesförklaringen innebär bl.a. begränsningar av trafiken (Skellefteå kommun 2013, Länsstyrelsen Västerbottens län 2015).
Figur 2. Större broar över älven, nära Skellefteå (© Lantmäteriet).
(1) Bron över fördämningen i Medle. (2) Bron över fördämningen i Norra Bergsbyn.
(3) Viktoriabron med E4.


Med hänvisning till det relativt höga valdeltagandet och det tydliga utfallet av omröstningen, valde Socialdemokraterna att följa utfallet av omröstningen och inte gå vidare med broplanerna. Detta trots att man hade majoritet i fullmäktige.

Nästan precis tre år senare, den 22 maj 2017, presenterades planer på en ny bro som röstats igenom i kommunstyrelsens arbetsutskott. Förslaget bifölls senare i
kommunfullmäktige den 13 juni, där oppositionen reserverade sig till förmån för yrkanden om bl.a. grundligare utredningar av behov, påverkan på luftkvalitet och att alternativa dragningar av bron skulle beaktas (Kommunfullmäktige 2017). Det nya förslaget var i stort sett detsamma som inför den förra bron och innebar bl.a. ombyggnation av centrala gator ”...tillsammans med en bro i dess förlängning...” (Kommunfullmäktige 2017), dvs. en centrumbro över älven (jfr. Figur 1, 5). Förslaget byggde på en detaljplan som vann laga kraft 2016 och finns upptagen i områdets fördjunade översiktsplan (Centrala stan 2016).

Figur 3. Röstfördelningen i Skellefteå kommuns valdistrikt, efter folkomröstningen om ja eller nej till centrumbron (Skellefteå kommun 2016a, © Valmyndigheten).\textsuperscript{10}

\textsuperscript{10} Figuren visar andelen nej-röster i varje valdistrikt. I praktiken visar bara den första kategorin distrikt med ja-majoritet.
2 Teori

För att ge en bild av den teoretiska bakgrund som den här uppsatsen lutar sig mot, är en översiktlig genomgång av direktdemokratisk teori nödvändig. Genomgången börjar med direktdemokratins historiska koppling och arbetar sig fram till hur direkt deltagande aktualiserats och problematiserats på senare tid. Kapitlet går sedan igenom de erfarenheter av direktdemokratiska instrument i andra länder, som används i analysen.

2.1 Om den atenska stadsstaten och direktdemokratin


Kopplingen till dagens konsoliderade demokrater är däremot svag. Det demos som omfattades av det atenska medborgarskapet var en exklusiv skara fria, infödda män över 20 år. Kvinnor, slavar och den stora grupp inflyttade fria män som fanns i staden, var inte medborgare och hade därmed inte heller någon del i det offentliga livet (Held 1997, 42-43). Det finns inte heller någon historisk kontinuitet av demokratisk utveckling från de grekiska stadsstaterna fram till dagens politiska system (Dahl 2000, 7). Däremot har delar av de antika demokratiska idéerna influerat senare demokratibyggen.

Även om man tillsatte olika offentliga positioner med ansvar över en rad administrativa områden, utgjordes själva grundbulten i det atenska politiska systemet av direkt deltagande. Robert Dahl har illustrerat problemet med det rena ‘mötes-demokratiska’ systemet när befolkningen ökade (Dahl 2000, 105-108):11 I mitten av 400-talet fKr hade staten omkring 60 000 medborgare.12 Att ett så stort antal människor skulle kunna säga sin

---

11 ’mötes-demokrati’: eng. ”assembly democracy” (Dahl 2000, 103)

2.2 Det representativa systemet

Direktdemokratiska inslag har även förekommit i politiska system efter antiken. Matt Qvortrup (2014, 3-4) tar bl.a. upp de germanska stammarna på 100-talet och det tidiga Schweiz på 1500-talet, som exempel på där folkomröstningar använts.13 John Matsusaka påpekar att folkomröstningar alltid varit en del av amerikansk demokrati (Matsusaka 2005a, 159) samtidigt som traditionen av "town meetings" (Dahl 2000, 111) kan ses som en typ av mötes-demokrati av klassiskt atenskt snitt.

Senare demokratiteoretiker har däremot fokuserat på det representativa systemets utveckling och politiska partiers betydelse. Direktdemokratins begränsningar gjorde att det ansågs alltför svårt att implementera och otympligt (Matsusaka 2005a, 157), både ur demokratisk och praktisk synpunkt. Tongivande politiska teoretiker och nationalekonomer som Joseph Schumpeter och Anthony Downs såg det som självklart att den demokratiska hörnstenen, 'folkstyret', omöjligt kunde praktiseras på annat sätt än genom valda representanter (Qvortrup 2013, 12). Det finns också visst fog för att gemene man kanske var, och förfarande är just så ointresserad och dåligt insatt i politiska spörmål som man befarade. Så sent som 1984 skrev statsvetaren David Magleby om den amerikanska väljarkåren:

13 Qvortrups bok inskränker sig i stort sett helt till att behandla folkomröstningar och 'lag-initiativ' (eng. *legislative initiatives*) (Qvortrup 2014, 1) och gör inte heller anspråk på att täcka in andra former av direktdemokrati.
"The majority of ballot measures are decided by voters who cannot comprehend the printed description, who have only heard about the measure from a single source, and who are ignorant about the measure except at the highly emotional level of television advertising, the most prevalent source of information for those who have heard of the proposition before voting."

(Magleby 1984, 198, citat i Matsusaka 2005a, 197)

Samtidigt som tilltron till medborgarnas politiska kompetens var låg under större delen av 1900-talet, kunde politiska partier som verkade i de tidiga moderna demokratierna fånga upp och ta tillvara större gruppens intressen, vilket ytterligare minskade behovet av och intresset för alternativa politiska kanaler. Qvortrup skriver: "...in the period from 1920 to 1970, [...] ...there were very few referendums. This was possibly because the political parties were able - and willing - to respond to views articulated by the interest groups they represented." (Qvortrup 2014, 12).

2.3 'The participatory revolution'


2.4 Om behovet av deltagande på lokal nivå
Glappet mellan medborgares preferenser och den politik som erbjuds, ser ut att utgöra ett slags demokratiskt vacuum som behöver fyllas. Robert Dahl tänker sig att den oundvikliga utvecklingen mot internationell centralisering och medborgarnas känsla av maktlöshet, kan vägas upp genom att stärka demokratiska institutioner på lägre förvaltningsnivåer och genom att stimulera medborgarnas deltagande på olika sätt (Dahl 1994, 33). Eftersom stater riskerar att reduceras till rollen av regioner under överstatligt styre, behöver de hitta sätt att förhålla sig till yttre påverkan (Dahl 1994, 27). På så vis säkras enskilda demokratiens suveränitet i relation till överstatliga organisationer, samtidigt som den demokratiska legitimiteten eller 'vitaliteten' i relationen mellan medborgare och deras representanter bevaras. Dahl skriver också att avståndet till de centrala politiska besluten och den frustration det för med sig, kan vägas upp på lokal nivå: "The larger scale of decisions need not lead inevitability to a widening sense of powerlessness, provided citizens can exercise significant control over decisions on the smaller scale of matters important in their daily lives: education, public health, town and city planning, the supply and quality of the local public sector from streets and lighting to parks and playgrounds, and the like." (Dahl 1994, 33)

Det är på lokal nivå de mest konkreta frågor behandlas, dvs. de frågor som mest påtagligt påverkar människors vardag. Konkreta frågor är lättare att sätta sig in i och engagerar lättare eftersom kopplingen mellan det beslut som tas och vilka konsekvenser det för med sig, ofta är väldigt tydlig. Det är också på lokal nivå som möjligheterna att påverka blir som störst, då avståndet mellan medborgare och beslutsfattare är som kortast.

Förutom att han trycker på vikten av deltagande på den lokala nivån, går Dahl inte närmare in på i vilka former engagemanget kan eller bör ta sig uttryck. Man kan däremot dra slutsatsen att det är någon form av direktdemokratiska instrument han skriver om. Att propagera för en specifik typ av instrument är inte heller Dahls poäng. Det är snarare engagemanget och möjligheten att kunna påverka som är det centrala i hans resonemang.
Dahl är inte heller ensam om de här idéerna. Maja Setälä och Theo Schiller (2012, 9-10) nämner att liknande resonemang förs av andra förespråkare för deliberativ demokrati, eller 'samtalsdemokrati'.

Enligt den deliberativa demokratiskolan måste medborgare som omfattas av ett beslut också göras delaktiga i beslutsprocessen, för att den ska kunna anses demokratiskt legitim.

2.5 Kritik och problem med direktdemokrati


Setälä och Schiller skriver att nya instrument som ämnar öka eller underlätta medborgarnas deltagande, oftast möter stark kritik när de introduceras (Setälä 2012, 3). Setälä och Schiller fortsätter: "these forms [av direktdemokrati] are argued, among other things, to undermine the institutions of representative democracy, to give way to populism and simply to be too costly." (Setälä 2012, 3). Författarna skriver vidare att det finns visst fog för att direktdemokratiska instrument kan missbrukas eller få andra funktioner och konsekvenser än dem man avsett. T.ex. har etablerade politiska partier och organisationer, på vissa håll kommit att driva egna agendor genom medborgarinitiativ, medan gräsrotsrörelser lyckats behålla den här rollen i andra stater (Setälä 2012, 10).  

David Maglebys och Kelly Patterson (Magleby & Patterson 1998) skriver i en artikel om hur amerikanska 'lag-initiativ' i stor utsträckning...
börjat läggas ut på konsulter. Det här 'anonymiserar' den verkliga initiativtagaren och kan på så vis 'gå runt' misstänksamma medborgare:

"While individual voters are extremely suspicious of elected representatives and the organized interests that constitute the Washington establishment [...] many of the same "special interests" participate actively in the initiative process. Some ballot initiatives result from grassroots activity, but far more come from political activists or interest groups who have the resources to hire signature solicitors and campaign consultants."

(Magleby & Patterson 1998, 160).

Pascal Delwit m.fl. (Delwit m.fl. 2007, 26) redogör för liknande resonemang, där direktdemokrati riskerar att ge högutbildade och redan inflytelserika grupper ett större politiskt övertag i förhållande till övriga medborgare. På samma sätt kan ekonomiska förutsättningar ge stora företag möjlighet att påverka t.ex. folkomröstningar genom intensiva kampanjer, medan gräsrotsrörelser får förlita sig till flygblad eller sociala medier.

Starka grupper i minoritet kan också skapa en slags snedvridning av direktdemokratiska instrument, eftersom små grupper kan förväntas ha lättare att samlas kring och propagera för starka gemensamma intressen än stora majoriteter med mer "diffusa" intressen (Setälä 2012, 10). Medel för ökad demokrati kan på så vis bli ett sätt för små, högljudda grupper att köra över majoriteten, dvs. raka motsatsen till den deliberativa tanke som de flesta direktdemokratiska reformer är sprungna ur.

Medborgares möjligheter att påverka beslut är, med andra ord, inte nödvändigtvis lika jämnt fördelade i praktiken som på pappret. De senaste 20-25 åren har utvecklingen i många demokratiska stater, liksom rört sig i riktning mot olika former av direktdemokrati. Att göra medborgarna delaktiga i beslutsprocesser har ansetts kunna motverka de exkluderande mekanismer som demokratin har kommit att dras med (Delwit m.fl. 2007, 348). I Europa har det på många håll utgjort komplement till deliberativa reformer av det representativa systemet, reformer som i sig också varit tänkta att tillmötesgå kraven på ökat medborgarinflytande (Kersting & Vetter 2003, 17-18). Möjligheten att välja och t.o.m. avsätta lokala borgmästare genom folkomröstning, är exempel på den här typen av reformer inom

---

16 Delwit för också ett slags filosofiskt resonemang om hur välutbildade grupper med "postmaterialistiska värderingar", kan tänkas gå i brässchen för gynnsamma demokratiska innovationer i framtiden (Delwit 2007, 356). Det här skulle i så fall kunna väga upp eventuella negativa effekter av gruppens övertag men bör inte betyda någon förändring ur demokratisk synpunkt, dvs. gruppens övertag förändras inte.

2.6 Studier av direktdemokrati i andra länder

2.6.1 Att lära sig delta
När nya politiska instrument introduceras innebär det alltid en omvälvning, eller åtminstone förändring i någon utsträckning, av det befintliga systemet. Förändringarna tas emot på olika sätt av olika aktörer, beroende på vilka intressen som finns och hur man kan komma att påverkas. Ur styrande politikerns synpunkt utgör ofta förändringar i det politiska systemet en osäkerhet kring det egna handlingsutrymmet, inte minst då det gäller introducerandet av medel som syftar till att öka medborgarnas deltagande i beslutsprocesser (Delwit m.fl. 2007, 353-354). En logisk följd av ökat inflytande för en part måste rimligtvis betyda att en annan part får sitt inflytande beskuret. Medborgarna, å sin sida är inte heller alltid säkra på vad nya instrument innebär, vilket kan resultera i svalt intresse för att delta i omröstningar eller att instrumentets betydelse överskattas.

Maija Jäske (2017) skriver bl.a. om hur tidigare erfarenhet av direktdemokratiska instrument påverkar frekvensen av användning och hur instrumenten används. Jäske undersöker de former av rådgivande folkomröstningar som används i finska kommuner, ett system som i stora delar liknar det svenska. Användningen av rådgivande, 'mjuka', instrument


Nya direktdemokratiska instrument kommer därför successivt att inlemmas som ett naturligt demokratiskt medel allteftersom det förankras hos politiker, medborgare och andra berörda aktörer. Den här uppsatsen utgår därför ifrån hypotesen att det förstärkta folkinitiativet kan förväntas uppvisa en liknande utveckling i den undersökta kommunen.

2.6.2 Direktdemokratins dämpande effekt

---

19 I det här sammanhanget innebär "early adopters" kommuner som varit tidiga att använda ett instrument och som därför utgör exempel för andra kommuner att följa eller undvika.


I en studie som Sergio Galletta gjort av schweiziska kommuner och regioner, pekas det informationsutbyte som direktdemokratin genererar också ut som en pådrivare av transparens i beslutsprocessen (Galletta 2015, 20). Galletta sammanfattar direktdemokratin effekter: "Direct democracy increases citizens' awareness of governments' behaviour which eventually affects politicians' electoral incentives." (Galletta 2015, 1)

långt avstånd mellan medborgare och representanter. Initiativ med namnsamling var över lag mer vanligt förekommande under sådana förhållanden (Jäske 2017, 69).


2.6.3 Helhetsperspektivet

När politiska partier går till val behöver de ta mer eller mindre tydlig ställning i olika frågor, för att visa väljarna var de står. I allmänhet ägnas inte varje enskild fråga samma uppmärksamhet och eftersom det sällan finns vattentäta skott mellan frågor, behandlas istället frågor som anses påverka varandra eller som på annat sätt är besläktade, som områden, eller 'buntar'. John Matsusaka (2005a, 2005b), som främst skriver om amerikansk direktdemokrati, beskriver fenomenet "issue bundling", eller "log rolling":

"Legislatures often bundle issues together in omnibus bills that are voted on as a package. This "logrolling" allows legislators to trade votes with each other and gain approval of their top priorities by giving ground on issues they consider of secondary importance. Initiatives and referendums give citizens a way to unbundle specific issues." (Matsusaka 2005b, 194)

20 Här avser Wagschal omröstningar initierade av kommunen.
21 'bunt': eng. "bundle" (Matsusaka 2005b, 194).
'Issue bundling' används, med andra ord, både av praktiska och partitaktiska skäl men är varken effektivt eller ineffektivt per automatik, enligt Matsusaka. Effektiviteten varierar istället från fall till fall och kan därför både bli bättre och sämre av att 'buntar' plockas isär (2005b, 194).

När medborgare involveras med hjälp av t.ex. folkinitiativ, är det i allmänhet inte hela budgetar eller ens 'buntar' av frågor som intresserar och engagerar. Delwit skriver att det går att se deltagande i direktdemokrati som helt problemstyrt, dvs. att direkt deltagande bara engagerar den som påverkas direkt och negativt av ett problem (Delwit 2007, 25, 26-27).22 Michal Nový skriver om hur tjockiska lokala omröstningar får högre valdeltagande, då t.ex. medborgarnas miljö riskerar att försämras (Nový 2016). Om medborgare överhuvud taget engageras, är det därför i enskilda frågor men enligt Wagschal är det inte bara egennyttan som spelar in: "Single projects are easier to prevent than whole packages. Vetoing a whole budget in a general election means voting someone out of office, and often this is not wanted."

(Wagschal 1997, 227)


Hur politiker ska förhålla sig till de hål som bildas inom olika områden, då t.ex. en av flera delar i en budget röstas ner, är en öppen fråga. Matsusaka slår fast att "un-bundling" är en av de största förändringar som direktdemokratin för med sig "...which threatens to create havoc in the heart of the legislative enterprise." (Matsusaka 2005a, 175).

De frågor som engagerar och blir föremål för t.ex. folkomröstningar, är i regel en del av ett större sammanhang. En omröstning innebär därför, i någon mån, att helhetsperspektivet försvinner vilket bör påverka hur politiker resonerar vid t.ex. budgetarbete och kring vilka frågor som sätts samman i framtiden. Det här uppsatsen utgår därför ifrån hypotesen att folkinitiativ kan förväntas lyfta frågor ur sitt sammanhang på ett sätt som förändrar och försvårar beslutsfattares arbete och planering i den undersökta kommunen.

2.6.4 Medborgarnas preferenser

Enligt Anthony Downs (1957) teori om politiskt agerande, strävar konkurrerande politiska partier efter att tillmötesgå ett slags medelvärde av väljarkårens preferenser, "the median

---


Mot bakgrund av detta tycks det representativa systemet kunna skapa skevheter och missuppfattningar av medborgarnas intressen som direktdemokratiska instrument, i sin tur skulle kunna överbrygga, eller korrigera. Det här uppsatsen utgår därför ifrån hypotesen att folkinitiativ kan skapa bättre grund för förståelse av medborgarnas preferenser.

2.6.5 Att få valuta för investeringar
Direktdemokrati och andra deliberativa reformer kritiseras emellanåt för att de gör beslutsprocesser mindre effektiva, inte minst på lokal nivå där instrumenten används oftare. Avvägningen mellan deltagande och effektivitet är kanske ännu tydligare i teorin. Dahl kallar den ett "demokratiskt dilemma" (Dahl 2000, 109-110) och kopplar samman den med avvägningen mellan stora effektiva och små 'mötes-demokratiska' enheter. Samtidigt visar mer ekonomiskt inriktad forskning att direktdemokratiska instrument ger positiva resultat. Galletta och Jametti inleder sin artikel med att konstatera: "A vast array of empirical studies have shown a moderating impact of direct democratic institutions on public expenditure"

23 Downs utvecklar teorin om 'median voter' ytterligare, i boken som gavs ut samma år och med samma titel som artikeln (Downs 1957).

Medborgarnas ekonomiska preferenser tycks generellt vara annorlunda än beslutsfattare. Galletta och Jametti skriver att utgifterna oftast ligger över den nivå 'median voter' föredrar (Galletta & Jametti 2015, 83). Åtstramningar bör därför bli en logisk följd av att medborgarna får ökat inflytande: "In essence, most of the theoretical and empirical results point to the fact that direct democratic participation of the citizen in the decision making process brings adopted policies closer to the preferences of voters." (Galletta & Jametti 2015, 83).

Trots att direktdemokrati driver på lokala investeringar som ger konkret och relativt omedelbar utdelning, hämmar systemet utgifter på andra håll, som t.ex. stora, kostsamma projekt och kan därför ändå bli ekonomiskt effektivt. Det här uppsatsen utgår därför ifrån hypotesen att folkinitiativ får politiken att styras mot konkreta investeringar, på bekostnad av stora och mer 'visionära' satsningar.
2.6.6 Kompletterande system


Direktvänster ser därmed ut att kunna fungera som en säkerhetsventil för medborgarnas missnöje, på ett sätt som det representativa systemet inte har möjlighet till (Qvortrup 2014, 13). På så vis skulle avvägningen mellan deltagande och effektivitet (jfr. Dahl 2000, 110) innebära att de båda ytterligheterna kan komplettera varandra, snarare än att konkurrera. Ett sådant resonemang har ett brett stöd i litteraturen. Matsusaka skriver med utgångspunkt i den amerikanska kontexten: "While direct democracy takes away some of the functions of legislatures, it does not do away with representative government." (Matsusaka 2005a, 175) och Ed Hammond summerar en artikel om den brittiska kontexten:
"Representative democracy will continue to play a central role in local government. [...] But these traditional systems need to be supplemented to ensure that representatives are confident that they are carrying out their democratic duties in an informed way—that they understand local people’s aspirations and can act on them."

(Hammond 2016, 474-475).

3 Metod

Den här uppsatsen använder delar av olika traditionella metoder för att uppfylla sitt syfte. Det är därför relevant att göra en genomgång av det här 'metodologiska bygget'.

3.1 Om hypotetisk-deduktiv metod och abduktion


3.2 Om fallstudie & val av fall


Studien lämpar sig också att genomföra som fallstudie eftersom undersökningsenheten utgörs av en kommun och de olika fenomenen studeras "...så som de naturligt uppträder..." (Denscombe 2014, 103), dvs. de är inte konstruerade för ett experiment och omöjliga att manipulera eller isolera i forskningssyfte (Teorell 2007, 80). Det finns därmed tydliga gränser kring både undersökningsenhet och studerade fenomen, vilket inte alltid är fallet (Denscombe 2014, 104).

Det finns olika typer av fallstudier som 'angriper' ett problem ur olika vinklar. Vilken typ som bör användas, är alltid direkt kopplat till valet av fall men beskrivs en aning olika i litteraturen. Peter Esaiasson m.fl. (2012) gör skillnad på två huvudgrupper av fall; typiska och kritiska, där kritiska delas in i fall som väljs mot bakgrund av att de är ogynnsamma eller gynnsamma för de teoretiska föreställningar som används (Esaiasson 2012, 161-162). Typiska fall väljs i egenskap av 'medianfall' som förväntas vara de mest representativa för hela populationen och bör därmed också ge de mest generalisbara resultaten, medan kritiska fall är teoriprövande. Denscombe lägger till ytterligare en kategori; den avvikande undersökningsenheten (Denscombe 2014, 97), som väljs utifrån egenskaper som kontrasterar mot den övriga populationen. I de här fallen bör det avvikande också ha, eller förväntas ha, tydliga effekter.

I den här studien kan den undersökta kommunen betraktas som ett avvikande fall i flera avseenden. Jämfört med övriga landet, utmärker den sig bl.a. genom socialdemokraternas stora, historiskt långa och stabila dominans som inte påverkats nämnvärt


Sammantaget gör alla dessa aspekter fallet Skellefteå till det mest relevanta och intressanta kommunen att studera, utifrån uppsatsens syfte.

3.3 Valet av intervjupersoner

Eftersom uppsatsens syfte är att undersöka hur det representativa systemet hanterar det förstärkta folkinitiativet, är det relevant att söka intervjupersoner inom just det representativa

\textsuperscript{24} Jfr. Jäske 2017, 55,69, om förväntade effekter av socialdemokratisk dominans.
\textsuperscript{25} Notera att det är det förstärkta folkinitiativet på kommunal nivå som avses. Initiativ före 2011 års lagändringar, initiativ på landstingsnivå eller folkomröstningar på initiativ av kommunfullmäktige ligger utanför ramen för den här studien.
systemet. I det här fallet utgörs det representativa ytterst av kommunfullmäktige och de företrädare för politiska partier som där finns representerade. Mot bakgrund av detta, skickades en förfrågan ut till gruppledare för samtliga politiska partier i Skellefteås kommunfullmäktige. De fem representanter som deltog i studien omnämns med partibokstav i analysen:

Lorents Burman, Socialdemokraterna (omnämns som S i analysen).
Agneta Hansson, Vänsterpartiet (omnämns som V i analysen).
Andreas Löwenhöök, Moderaterna (omnämns som M i analysen).
Carina Sundbom, Centerpartiet (omnämns som C i analysen).
Andreas Westerberg, Liberalerna (omnämns som L i analysen).

I egenskap av representanter för respektive parti, har intervjunpersonerna delvis fått funktionen av informanter, eftersom "...intervjun kan visa sig handla mer om fakta än om upplevelser, bli med deskriptiv än emotionell" (Kvale 2014, 129). De har samtidigt fått funktionen av respondenter eftersom det är deras uppfattning om politikens faktiska och framtida utveckling i kommunen, som intervjun frågar efter (Esaiasson 2012, 227).

3.4 Intervjuernas utformning och genomförande
Frågorna till de intervjuer som utgör det empiriska materialet i den här studien, har tagits fram med hjälp av forskning om direktidemokrati i andra delar av världen. Utifrån forskningen har 'teman' (Kvale 2014, 173), som visar på effekter av direktidemokratiska instrument i olika kontexter, kunnat tas fram. Dessa teman, som presenteras närmare i teorikapitlet, har i sin tur legat till grund för intervjufrågorna (bilaga).

Uppsatsens syfte gör att gruppen av möjliga intervjunpersoner kraftigt snävas in. Syftet gör samtidigt att det är intervjunersonernas erfarenheter och bedömning av hur det representativa systemet hanterar utmaningen från det förstärkta folkinitiativet, som är intressant. Det här gör att en ren enkät- eller frågeundersökning, med hög grad av standardisering, vore mindre relevant att göra eftersom intervjunersonerna är alltför få för att utgöra ett statistiskt underlag, samtidigt som färdiga svarsalternativer inte skulle kunna bidra med särskilt mycket ny kunskap (Esaiasson 2012, 227-228, 251). Eftersom intervjuerna, i viss utsträckning, söker efter redan identifierade effekter av direktidemokratiska instrument, finns det anledning att använda en mer "styrde", eller "strukturerad" (Krag Jacobsen 1993, 19) form


I samband med att intervjupersonerna tillfrågades om att delta, skickades ett sammandrag av uppsatsens ämne och syfte ut. Innan varje intervju gjordes även en kort genomgång av vad intervju och uppsats skulle handla om för att säkerställa att

3.5 Erfarenheter från studier i andra länder
Även om urvalet av material gjorts med bredd i åtanke, har de arbeten som slutligen använts valts utifrån huruvida de tillför något från andra länders erfarenhet av direktdemokrati. Fokus har främst legat på Europa, dels på grund av att stater och politiska system går mer smärtfritt att jämföra och dels eftersom systemen liknar det svenska i större utsträckning än t.ex. det amerikanska gör. Arbeten om USA:s direktdemokratiska instrument finns dock med i materialet, även om t.ex. John Matsusakas arbeten (Matsusaka 2005a, 2005b) till stor del fokuserar på lagförslagsinitiativ som inte har någon motsvarighet i Sverige. Samtidigt ser det inte ut att finnas några större 'översättningsproblem' mellan olika former av direktdemokrati. Få av de lästa arbetena problematiserar jämförelser mellan olika stater eller system och där problematisering förekommer, tycks det gälla mer detailjerade jämförelser (jfr. Jäske 2017, 51), medan direktdemokratins generella egenskaper är desamma, oavsett kontext.
Ur den samlade 'erfarenheten' från studier av direktdemokrati i andra länder, har ett antal teman kunnat vaskas fram. De utgör områden där författarna visar på effekter av de direktdemokratiska instrument som studeras i de olika arbetena. Dessa effekter har legat till grund för ett antal hypoteser om direktdemokratins förväntade effekter, vilka kan kontrolleras mot resultatet av uppsatsens analys. Det här bör delvis kunna svara på uppsatsens forskningsfråga, dvs. huruvida introducerandet av direktdemokratiska instrument har kommit att påverka politiken i den studerade kommunen, på ett sätt som kan förväntas utifrån teori och internationell forskning.


3.6 Om analysen

För att kunna se hur det representativa systemet hanterar utmaningen från det förstärkta folkinitiativet i den studerade kommunen, har intervjupersonernas erfarenheter av instrumentet jämförts med dokumenterade effekter av direktdemokratiska instrument i andra kontexter. Det empiriska materialet har utgjorts av sammanfattande noter från intervjuerna och utgångspunkten i analysen har varit intervjufrågorna. Eftersom intervjufrågor inte har någon teoretiskt motiverad inbördes ordning och inte heller lästs till någon specifik del av den teoretiska bakgrunden, har analysen följt de teman som tagits fram ur litteraturen.

För varje tema behandlas svaren från samtliga intervjuer som en helhet, eftersom det är intervjuersonernas samlade erfarenheter som ska jämföras med erfarenheten från andra länder. Där enskilda intervjuvar bidrar med intressant information tas de däremot upp och behandlas individuellt.

För att undvika att analysen blir alltför teknisk, har den genomförts med ett narrativt förhållningssätt i åtanke, vilket är relevant eftersom intervjuersonerna ombetts göra jämförelser mellan olika tidpunkter och därmed också redogöra för kedjor av resonemang eller bedömningar av fenomen som bör analyseras i sin helhet. Kvale och Brinkmann skriver att det narrativa förhållningssättet "...ger enhetlighet åt den ursprungliga intervjuSituationen, analysen och slutrapporten." (Kvale 2014, 234), dvs. motsatsen till att 'montera isär' empirin. Ett narrativt förhållningssätt innebär däremot inte att analysen genomförts som en s.k.
"narrativ analys" (Denscombe 2014, 402), eftersom metoden varken lämpar sig för materialet eller syftet. Det går inte heller i linje med uppsatsens syfte att analysera delar av meningar eller räkna förekomsten av nyckelord, eftersom empirins storlek inte motiverar en sådan komprimering och varken den teoretiska bakgrunden eller uppsatsens teman ger något ramverk för vilken kodning som skulle kunna användas (Kvale 2014, 241-242, Denscombe 2014, 392-393). I samband med att noter skrivits ner under intervjuerna, har en form av "koncentrering" (Esaiasson 2012, 271) redan gjorts av intervjuvaren, som därför är tillräckligt sammanfattade för att kunna användas i analysen. Intervjuvaren har därför analyserats utifrån de noter som skrivits under intervjuerna och som vid behov kompletterats med hjälp av inspelningarna.

Eftersom intervju personnernas erfarenheter dels är jämförelser mellan tiden före och tiden efter folkomröstningen och dels jämförs med förväntade effekter av direktdemokratiska instrument, är analysen också jämförande. Tidsaspekten av jämförelsen gör att den har inslag av det Esaiasson m.fl. kallar "förändringsstrategi" (Esaiasson 2012, 146-148), dvs. en jämförande analys med tiden som referenspunkt. Vid förändringsstrategisk jämförande analys används, som namnet antyder, själva förändringen som mått, vilket gör att problemet med absoluta nivåskattnings kan undvikas (Esaiasson 2012, 144). I det här fallet är det därför skillnaden mellan hur politiken såg ut före, respektive efter folkomröstningen i Skellefteå, som utgör en eventuell förändring. Exakt hur politiken ser ut idag och i vilken utsträckning folkinitiativet påverkar den för ögonblicket, är mindre relevant att försöka mäta. Esaiasson m.fl. skriver också om problemet med att välja de referenspunkter som förändringen ska mätas utifrån (Esaiasson 2012, 147). Eftersom de sällan är givna på förhand kan valet vara svårt att motivera och riskerar ibland att göras utifrån ett önskat resultat, snarare än vetenskaplig metod. I den här studien är referenspunkterna visserligen ungefärliga (före, respektive efter folkomröstningen) men är ändå konkreta nog för att inte kunna justeras godtyckligt i efterhand.

Analysen liknar det Descombe kallar en analys med avsikt att förklara (Denscombe 2014, 342). En sådan analys söker dels svar på hur fenomen fungerar, varför de inträffar och försöker förutsäga när och hur de kommer att inträffa i framtiden. Den här studien har däremot redan från början kunskap om fenomenet och de bakomliggande orsakssambanden, eftersom direktdemokratins mekanismer redan är relativt väl dokumenterade. Det är de förväntade effekterna i den studerade kontexten som återstår att analysera. Att orsakssambanden redan är kända innebär också att analysen söker svar på frågan hur, snarare än varför. Det här, tillsammans med att tolkningen av intervjuvaren görs på manifest nivå,
dvs. inte latent, eller "mellan raderna" (Esaiasson 2012, 271), gör att intervjuerna kan analyseras mer som en informant-, än en ren respondentundersökning (Esaiasson 2012, 269).

För att kunna bedöma om resultatet tycks stämma överens med det förväntade, stäms varje analyserat tema av mot respektive hypotes. Resultaten från samtliga teman summeras i slutet av analysen.
4 Analys

4.1 Tema 1. Att lära sig delta

Hypotes: Det förstärkta folkinitiativet kan förväntas bli ett naturligt demokratiskt medel, allteftersom det förankras hos olika aktörer i den undersökta kommunen.

När nya direktdemokratiska instrument introduceras, börjar en inlärningsprocess som både medborgare, beslutsfattare och andra aktörer tycks genomgå. Berörda aktörer behöver dels bli medvetna om att instrumentet är tillgängligt och måste även komma fram till hur man ska förhålla sig och använda instrumentet. Processen förväntas leda till att nya instrument efter hand inlemmas som ett av många demokratiska medel.

Det här är en process som kräver tid men framförallt större frekvens av folkinitiativ, i Skellefteå kommun. Även om initiativet tagits före bro-omröstningen och ett ytterligare initiativ tagits efter den, är instrumentet fortfarande sparsamt använt. Intervjuerna ger ändå bilden av att både medborgare och politiska partier tvingats förhålla sig och att de även engagerat sig i olika grad, vilket är tecken på den inlärningsprocess som omnämnis i litteraturen.


Broinitiativet beskrivs som initialt taget av privatpersoner, där oppositionen kommit att engagera sig efter hand. Uppslutningen kring omröstningen var relativt stor, vilket antyder att det fanns en motsvarande stark tilltro till instrumentets slagkraft. Många medborgare tycks


Utifrån det här kan slutsatsen dras, att det förstärkta folkinitiativet tycks vara ett bättre förankrat medel idag än det var innan folkomröstningen om centrumbron. Uppsatsens första hypotes bekräftas därmed i den mån studiens förutsättningar tillåter. För att kunna klargöra om folkinitiativet faktiskt blivit ett naturligt demokratiskt medel i Skellefteå kommun, krävs dock en studie som spänner över en betydligt längre tidsperiod.

4.2 Tema 2. Direktdemokratins dämpande effekt

Hypotes: Folkinitiativ kan förväntas generera ökad transparens och effektivitet, men också otydligare roll, självcensur och minskat handlingsutrymme för beslutsfattare i den undersökta kommunen.

ingrepp som direktdemokratiska instrument för med sig, kan därför driva politiker till att föra en mer passiv, eller försiktig, politik.


Folkinitiativet innebär att spelplanen delvis ändrades om för alla parter. Oppositionens roll förändrades i och med att man slog sig ihop med initiativgruppen och majoritetspartiets roll förändrades när man fick ett resultat från folkomröstningen att ta ställning till. Detta tycks bekräfta att beslutsfattarnas roll blev mindre tydlig och att deras handlingsutrymme förändrades av initiativet. En oro för att politiska uttalanden kan komma att bli mindre tydliga framöver, framgår också av intervjuerna. Det bekräftar visserligen hypotesen men är samtidigt något som ännu inte tagit sig uttryck i politiken. Hypotesen bekräftas därför bara delvis, även om alla aspekter av den finns med i intervjuerna.

4.3 Tema 3. Helhetsperspektivet

Hypotes: Folkinitiativ kan förväntas lyfta frågor ur sitt sammanhang på ett sätt som förändrar och försvårar beslutsfattare och planering i den undersökta kommunen.

Direktidemokratiska instrument tenderar att tillskriva vissa engagerande frågor större vikt än andra, vilket kan skapa en fragmentering av politiken när relaterade frågor inte längre hänger ihop. Där här kan förväntas skada det politiska helhetsperspektivet.

Även om 'risken' för ett initiativ inte tas med i planeringen, nämner intervjuerpersonerna att man tagit lärdom av hur brofrågan utvecklade sig. Förutom konflikten mellan stad och landsbyggd gjorde den bristande informationen, eller snarare bristande kommunikationen av varför bron behövde byggas, att en centrumbro sågs som en onödig investering i en redan privilegierad del av kommunen. Att förankra investeringars sammanhang har därför varit prioriterat vid senare projekt, t.ex. det nya kulturhuset. Kulturhuset har också bedömts kräva tydligare argumentation, då nyttan av ett projekt med många 'mjuka', svårmätbara värden är mindre tydlig än nyttan av, exempelvis en bro.

Alla intervjuerpersoner anser att folkinitiativ riskerar att lyfta frågor ur sitt sammanhang och att broinitiativet också gjorde detta. Man anser också att initiativet mot kulturhuset plockas ut på ett liknande sätt, även om bara ett parti (SD) engagerat sig och initiativet tagits alltför sent i planeringsprocessen för att kunna påverka bygget.

partipolitiska motsättningen. När oppositionen 'klev på' initiativet fick den en roll som liknar det Scarrow beskriver, vilket talar för hypotesen.


Alla de aspekt som intervjuersonerna tar upp, bekräftar på olika sätt hypotesen. Av intervjuerna framgår tydligt att initiativ har lyft frågor ur sitt sammanhang och att detta tycks ligga i instrumentets natur. Det teoretiska resonemangen fick också stöd av den roll oppositionen haft i och med initiativet mot centrumbron. Hypotesen är därför den av uppsatsen sex hypoteser som bekräftas allra tydligast.

4.4 Tema 4. Medborgarnas preferenser
Hypotes: Folkinitiativ kan skapa bättre grund för förståelse av medborgarnas preferenser.

Enligt litteraturen kan representativa systemet förväntas ge beslutsfattare bristfälliga kunskaper om medborgarnas önskemål. Direktdemokratiska instrument kan förväntas komplettera, eller 'korrigera' de här bristerna. Korrigeringen kommer av att medborgarna lyfter de frågor de anser mest angelägna och ger på så vis beslutsfattarna en bättre bild av sina preferenser.

Intervjuersonerna anser inte att brofrågan gett generellt bättre kunskaper om vilka preferenser medborgarna i kommunen har. S tar t.ex. upp omfattande medborgardialoger som genomförts i andra frågor och som bättre bidragit till fortsatt samtal och utbyte av kunskap. I

De medborgare som berördes mest av bron var också de som bodde närmast centrala Skellefteå. Därför var också de positivt inställda valdistrikten koncentrerade hit (Figur 3). Enligt intervjupersonerna kom den upplevda konflikten mellan stad och land att överskugga den faktiska frågan, vilket gjorde den politisk i betydligt större grad än den annars skulle ha varit. L tror att centrumbron kom att bli en kanal för missnöjesröster, även för dem med socialdemokratisk partitillhörighet, även för dem med socialdemokratisk partitillhörighet, och upplevde att *stad - land* -motsättningen blev ett återkommande inslag i debatten.

Även om problematiken i relationen mellan stad och land har drag av de problem som visat sig i heterogena kommuner på andra håll (Jäske 2017), ser det inte ut att vara sammanstållandet av medborgarnas fragmenterade önskemål som varit problemet i den undersökta kommunen. Urbaniseringens konflikter skulle visserligen kunna kopplas till bristande dialog mellan olika parter men några sådana paralleller kan inte dras, varken utifrån intervjuerna eller erfarenheten från andra länder. Intervjuerna ger snarare en bild av att debatten om centrumbron blev ett forum för redan kända ståndpunkter och förbättrade därför inte politikernas kunskaper. Hypotesen ser därför inte ut att ha stöd i intervjuerna.

4.5 Tema 5. Att få valuta för investeringar

Hypotes: *Folkinitiativ får politiken att styras mot konkreta investeringar, på bekostnad av stora och mer 'visionära' satsningar.*
Enligt litteraturen är medborgare i system med större inslag av direktdemokrati, mer benägna att motarbeta investeringar som inte ger utdelning på kort sikt, till förmån för mer lokala, handfasta projekt som 'levererar' på ett tydligare sätt. Investeringar kan därför förväntas bli mer konkreta och kortsiktigt kostnadseffektiva, till följd av att direktdemokratiska instrument används mer frekvent.


4.6 Tema 6. Kompletterande system

Hypotes: Folkinitiativ kompletterar det befintliga, representativa systemet och underlättar politisk dialog.

Direktdemokratiska instrument har visat sig kunna fånga upp och kanalisera missnöje på ett konstruktivt sätt. Instrumenten får funktionen av politiska säkerhetsventiler, vilket minskar behovet av aggressiv politisk verksamhet och protester. Litteraturen beskriver hur konflikter 'civiliserats' och kommit att domineras av dialog istället för konfrontation.


Den dåliga uppslutningen kring initiative gör dem också mindre tillförlitliga, enligt intervjunernas. För att få kombinationen av representativt och direktdemokratiskt system att fungera, ser C att både medborgare och partier behöver engagera sig. Är valdeltagandet lågt kan man ifrågasätta om utfallet verkligen speglar medborgarnas preferenser och är partierna inte engagerade, fattas de demokratiskt valda representanterna. Politiken riskerar då att hamna i händerna på små, viljestarka grupper med intressen som inte speglar majoriteten (Jäske 2017).

Kombinationen av systemen blir också problematisk om initiative används alltför ofta eller tillskrivs större vikt än politiska partier. L menar att ett missbrukat och alltför frekvent
utnyttjat initiativ skulle kunna tvinga partier att gå till val på enskilda sakfrågor, istället för hela program. Det här skulle i så fall kunna få det förstärkta folkinitiativet att kringgå det representativa systemet, istället för att komplettera det.

Sammantaget, är det svårt att hitta något i intervjuerna som bekräftar hypotesen. Intervjupersonerna såg att instrumentet skulle kunna ha en funktion som kanal för opinion men att så inte var fallet i nuläget. Man konstaterade samtidigt att eftersom instrumentet finns och används, kommer politiska partier tvingas förhålla sig och även engagera sig, i någon utsträckning. Därmed skulle det förstärkta folkinitiativet kunna få den kompletterande funktion som kan förväntas utifrån litteraturen. Steget dit ser däremot ut att vara långt.

### 4.7 Summering

Vid en snabb översikt av de slutsatser som dragits om hypotesernas hållfasthet i analysen, ser studien ut att ha lyckats besvara den inledande frågeställningen. Av sex hypoteser kunde fyra bekräftas i någon grad, medan inget stöd kunde hittas för två av dem. Det stöd som faktiskt fanns var samtidigt relativt svagt. bara en av dem, den tredje hypotesen, kunde bedömas vara tydligt bekräftad i analysen. De övriga tre som analysen fann stöd för, kunde bara bekräftas delvis eftersom mer information behövdes. Den femte hypotesen räknas också hit eftersom utvecklingen både talade för och emot den.

Mycket pekar mot att hypotesernas svaga stöd i intervjuerna, kommer av att det bara genomförts ett enda folkinitiativ på kommunnivå i Skellefteå. Frekvensen av ett direktdemokratiskt instrument återkommer som en viktig aspekt i litteraturen, både för instrumentets inlemmande i systemet men också för att det ska kunna studeras. I Skellefteås fall tycks det låga antalet folkinitiativ som faktiskt genomförts, inte ha gett intervjupersonerna tillräckligt stor erfarenhet av instrumentet för en mer tillfredsställande analys där fler aspekter täcks in. Eftersom instrumentet används sparsamt och under kort tid, har inte heller alla de aspekter som uppmärksammas i forskningen kunnat, eller hunnit, komma till uttryck i kommunen.
5 Slutsatser


Mot bakgrund av det resultat som analysen ger, ser politiken i kommunen faktiskt ut att ha påverkats på det sätt som kan förväntas utifrån litteraturen. Intervjuerna har samtidigt visat att påverkan varit begränsad i många avseenden men har likväl följt de förväntade mönstren. Genom att svara på den inledande frågeställningen uppfyller också uppsatsen sitt syfte.

5.1 Det förstärkta folkinitiativet som komplement

I ljuset av Robert Dahls (1994) resonemang om det ökande behovet av deltagande på lokal nivå, ser det förstärkta folkinitiativet ut att kunna vara ett instrument som fångar upp engagemang och inkluderar medborgarna i beslut kring frågor som rör deras vardag. Att döma av intervjuerna i den här studien, har instrumentet inte kommit till den punkten ännu i Skellefteå kommun. Även om folkinitiativ är tänkt att kunna vara en säkerhetsventil för missnöje på det sätt som Fatke och Freitag (Fatke och Freitag 2013) observerade i Schweiz, tycks det inte ha fört med sig samma positiva effekter av dialog och 'avspänning' som visat sig i författarnas studie. Samtidigt skulle de problem som instrumentet dras med, kunna tänkas utgöra steg i den direktdemokratiska inlärningsprocess som litteraturen beskriver. Den överskattning som medborgarna tycks göra av instrumentets politiska slagkraft och polariseringen av debatten om initiativet, skulle i så fall vara en slags systematiska barnsjukdomar som försvinner allteftersom instrumentet används. På samma sätt skulle beslutsfattarnas skepsis till instrumentet kunna minska allteftersom instrumentets roll klarnar och eventuella fördelar blir uppenbara. Det förstärkta folkinitiativet skulle därmed kunna få den kompletterande funktion som den tycks ha i system där användningen är mer frekvent. Mycket talar också för att det är just frekvent användning som kan få direktdemokratiska
instrument att komplettera det representativa systemet. Det här talar i sin tur för att en sådan komplettering kommer att dröja i Sverige, då frekvensen fortfarande är låg och skillnaden mellan regelverkets förarbeten och verkligheten är påtaglig. Faktum är att de flesta folkinitiativ inte tas i det syfte som reformen avsåg, nämligen att lyfta nya frågor och lägga nya förslag. En majoritet tas istället för att stoppa pågående processer eller redan tagna beslut, vilket tvingar beslutsfattare att välja mellan att stoppa planeringen på det sätt man gjorde efter bro-omröstningen i Skellefteå, med allt vad det innebär av kostnader och tidsförlust, eller att strunta i folkomröstningens resultat, med de tillitsproblem och missnöje det kan föra med sig. Det förstärkta folkinitiativet ser därför inte ut att ha fått den funktion det var tänkt att ha, i förhållande till det representativa systemet. Åtminstone inte ännu. Även om den här studien inte undersöker instrumentets funktion i hela Sverige, bekräftar folkomröstningen och processen kring centrumbron den generella bilden. Mot bakgrund av studien ser instrumentet ut att ha mycket långt kvar till den kompletterande roll som Dahl tänkt sig, i den undersökta kommunen.

5.2 Överförbarhet och vidare studier

Överförbarheten är särskilt relevant då studien inte är en del av ett större projekt och därför inte heller kan luta sig mot senare, planerade studier. Det är samtidig tydligt att det förstärkta folkinitiativets roll behöver studeras ytterligare, både i geografisk omfattning och över längre tid än vad den här studien tillåt. Folkinitiativet och andra rådgivande former av
direktdemokrati, hör också till de minst vetenskapligt undersökta varianterna av direktdemokratiska instrument. Maija Jäske skriver om de rådgivande, 'mjuka' instrumenten: "...it seems that we still lack theories explaining the use of 'soft' direct democracy that treats citizens as policy advisors, not as policy-makers." (Jäske 2017, 51). Behovet av att studera det förstärkta folkinitiativets roll tycks även omfatta medborgarnas rådgivande funktion, vilket tidigare har behandlats relativt generellt över både bindande och rådgivande instrument. Det vore därför relevant, även ur ett internationellt perspektiv, att göra jämförande studier av alla de kommuner där folkomröstningar, till följd av det förstärkta folkinitiativet genomförts. Ett sådant material skulle även kunna kasta nytt ljus över redan genomförda studier, som den här.

Sammanfattningsvis ser de flesta aspekter av det förstärkta folkinitiativet ut att behöva vidare genomlysning. Om den här uppsatsen inte bidragit med något annat, har den åtminstone pekat på behovet av att studera ett politiskt instrument som tycks få allt större betydelse, runtom i Sveriges kommuner och landsting.
6 Referenser


Interpellation 2013/14:521, Från Katarina Köhler (S), Besvarad av Catharina Elmsäter-Svärd (M), *E4-omdragning i Skellefteå*, https://www.riksdagen.se (hämtad 2017-06-10)


Nový, Michal (2016) "Explaining turnout in local referenda in the Czech Republic: does a NIMBY question enhance citizen engagement?", East European Politics, Vol. 32, No. 4, ss. 487-504.


SFS 2014:573, Lag om ändring i kommunallagen.


SOU 1993:90, Slutbetänkande av lokaldemokratikommittén, *Lokal demokrati i utveckling.*


SVT, Sveriges television (2014b) "*Vi respekterar valresultatet*," SVT, [http://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten](http://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten)

SVT, Sveriges television (2017) (S) går emot folkets vilja – tänker bryta löftet, SVT, [https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten](https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten) (hämtad 2017-06-04)


Bilaga: Intervjuguide

Frånsett den första frågan, är guiden indelad efter de teman som presenteras i teorikapitlet. Ordningen förjer däremot det upplägg som bäst lämpade sig för en intervju.

Om processen kring centrumbron
Vilka konsekvenser har processen kring centrumbron fått för politik och demokrati i stort, i Skellefteå kommun?

Att lära sig delta
Skulle folkomröstning kunna bli aktuellt även i andra frågor i Skellefteå kommun?

Direktdemokratins dämpande effekt
Kan erfarenheterna från folkomröstningar leda till att Skellefteås politiker blir mer försiktiga, i t.ex. ställningstaganden eller förslag?

Att få valuta för investeringar
Kan erfarenheterna från folkomröstningar leda till att politiken styrs mot mer konkreta satsningar, i stället för mot stora (‘visionära’, långsiktiga) projekt?

Helhetsperspektivet
Kan erfarenheterna från folkomröstningar leda till att oppositionens arbete och roll påverkas?

Finns det risk för att medborgarinitiativ lyfter frågor ur sitt sammanhang?

Medborgarnas preferenser
Har centrumbrofrågan gett politikerna bättre kunskaper om hur folk tycker och tänker?

Kompletterande system
Hur går folkinitiativ och folkomröstningar ihop med den representativa demokratin?

- Har det inneburit att demokratin i Skellefteå förändrats?