

# Den som har skall varda given. Om medborgarinitiativ i Åbo åren 1977–79

AV CAROLA LÖF, STEFAN SJÖBLOM OCH KRISTER STÅHLBERG

## 1. Strävan till vidgad kommunal demokrati

Ofta påpekas det att Finland i politiskt avseende följer sitt västra grannlands exempel med en eftersläpning som är olika lång för olika frågor (Karvonen 1981). Beträffande utvecklingen i inställningen till den kommunala demokratin förefaller uppfattningen vara riktig. I Sverige började redan mot slutet av 60-talet, men kanske särskilt under första delen av 70-talet inställningen kantra så att den tidigare effektivitetsinställningen, särskilt så som den tog sig uttryck i kommunsammanslagningar, fick ge vika för ett uttalat officiellt intresse för att stärka demokratiska inslag i kommunerna (Gustafsson 1980, SOU 1975:41).

För Finlands vidkommande är det kanske be-  
gripligt att det direkta demokratiintresset inte stärktes förrän mot slutet av 70-talet och särskilt under 80-talets första år. Någon sammanslagning av kommunerna genom en allomfattande sammanslagningsreform förverkligades aldrig, trots de omfattande planerna under slutet av 60-talet (Djupsund, Helander, Ståhlberg 1975). I själva verket är fortfarande omkring 40 % av landets kommuner sk småkommuner, alltså kommuner som har ett befolkningsunderlag som ligger under 4 000 inv. (Suomen Kunnallisliitto 1982)

Trots förekomsten av många förhållandevis små kommuner, har alltså intresset för den kommunala demokratin ökat avsevärt. Flera uttryck för det finner vi i de många kommittébetänkandena om ämnen sådana som den kommunala självstyrelsen, närdemokratin, deltagande, den statliga normstyrningen av kommunerna m.m. (Komm. bet. 1981:54; 1982:21; 1982:22; 1982:66; 1983:3). Vad det rör sig om i dessa betänkanden är bl a att förbättra invånarnas möjligheter att utöva inflytande över utvecklandet av miljön och den fysiska planeringen, att utveckla de områdesbundna förvaltningslösningarna inom kommuner-

na, att minska den statliga direktivströmmen och att förgrova den ekonomiska styrningen av kommunerna.

På det hela taget måste vi emellertid konstatera att egentligen mycket lite konkret har hänt i stöd av de många förslagen. Fortfarande handlar demokratiintresset mera om att bygga upp beredskap inför möjliga kommande beslut, än om praktiska och genomförbara lagförslag. Det omdömet måste nog anses gälla även för det omfattande arbete som utfördes i anslutning till revisionen av kommunallagen. Dock kunde redan i det arbetet ses förbud till det uppvaknande demokratiintresset. Det hette tex i regeringens proposition att förstärkandet av den kommunala demokratin samt invånarnas möjligheter att delta i skötseln och kontrollen av ärenden varit ledstjärnor för revisionen (1975 II nr 140). Speciellt klart har inte dessa stjärnor lyst reformatörernas väg. Man godtog tex inte kommunala folkomröstningar och skapade ett stadgande för kommunalråd som åtminstone hittills varit huvudsakligen värdelöst.

Vi skall i den här framställningen fästa oss vid ett nytt stadgande i lagen som har och som upplevs ha betydelse för den kommunala demokratin. I propositionen ingick nämligen en paragraf om kommunmedlemmars initiativ i frågor som rör kommunens förvaltning. Stadgandet godkändes i oförändrad form av riksdagen. Vad det härvid egentligen handlade om var en kodifiering av en redan tidigare existerande situation. Man ville emellertid särskilt markera denna initiativrätt och säga något om initiativens behandling inom de kommunala myndigheterna. I sin helhet lyder stadgandet som följer:

### 36 §

#### *Kommunmedlemmars initiativ*

Medlem av kommun äger rätt att taga initiativ i frågor, som rör kommunens förvaltning.

Kommunstyrelsen skall under de tider som bestämts i instruktionen för styrelsen, minst en gång om året, förelägga kommunfullmäktige en förteckning, varav framgår de initiativ vilka tagits i ärenden där fullmäktige skall fatta beslut samt åtgärder eller andra ståndpunktstaganden med anledning av initiativen. I förteckningen skall även intagas de initiativ som efter utarbetandet av den föregående förteckningen behandlats eller fortfarande är anhängiga.

Ser vi på vad som anförts rörande paragrafen, framgår det att en viss tvekan nog förekommit om värdet av stadgandet. Såväl i det ursprungliga kommittébetänkandet om den nya kommunallagen som i senare uttolkningar av lagen konstateras att initiativrätten av principiella skäl bör finnas (Komm. bet. 1973:60, 47). "Det är inte skäl att sträva till att begränsa denna initiativrätt, även om nyttan av initiativen ofta blir obetydlig i jämförelse med det arbete som behandlingen av initiativen och den därför nödvändiga beredningen förorsakar", konstaterar tex Aarno Hannus i sin kommentar till lagen, helt i enlighet med ståndpunkten i förarbetet till lagförslaget (Hannus 1982, 215).

Det kan i sammanhanget ha sitt intresse att paragrafen inte passerade riksdagen utan förslag till ändringar. I andra behandlingen av lagen föreslog riksdagsman *Veikko Vennamo* att till stadgandet skulle läggas till en sats: "Initiativen bör handläggas utan dröjsmål". Samtidigt ville han till paragrafen lägga till ett nytt moment rörande initiativrätt till kommunala folkomröstningar. Han förlorade stort i omröstningarna (187-2, 186-2). Ännu i tredje behandlingen försökte Vennamo få ett uttalande accepterat enligt vilket riksdagen förutsätter att regeringen ombesörjer att initiativrätten träder i kraft så att den även i praktiken har betydelse för den kommunala verksamheten. Riksdagsmannens nederlag var dock även denna gång av samma storleksordning som i andra behandlingen (RD protokoll 16.11.1976; 19.11.1976).

Vi uppfattar gärna initiativinstitutet som något avvikande ifrån vad vi kunde benämna för *konventionellt deltagande*. Hit hänför vi medverkan i val och innehav av förtroendeposter, verksamhet inom de politiska partierna och med dem lierade grupper. Initiativinstitutet befinner sig på gränsen mellan detta konventionella deltagande och den egentliga *alternativa artikuleringen*. Med denna senare form för medverkan eller påtryckning vill vi peka på allehanda mer eller mindre nya former för utomstående påtryckning av de kommunala beslutsfattarna som kanaliseras på ett sätt som

avviker från det rutinpolitiken innebär. Demonstrationer, massadresser, bojkotter, vilda strejker m m utgör exempel på det alternativa deltagandet (Ståhlberg 1983, 154 ff).

Initiativinstitutet förefaller alltså att tillhandahålla folk en ytterligare endast svagt reglerad kanal för att göra sin stämma hörd. Den skiljer sig från de båda andra kanalerna bl a därigenom att den inte, såsom fallet är beträffande det alternativa deltagandet, förutsätter något slag av massmobilisering av berörda och genom att den inte, såsom är fallet för konventionellt deltagande, förutsätter kontinuerlig medverkan i det kommunala beslutsfattandet med allt vad detta innebär i form av kontinuerlig bevakning av ärendenas behandling, förhandlingar med konkurrerande grupper, utåtriktad propaganda m m.

När vi vill skapa oss förväntningar om det sätt varpå initiativinstitutet fungerar i praktiken, känns det naturligt att vi frågar de teoretiker till råds som sysslat med att utveckla teoretiska perspektiv på demokratiskt beslutsfattande. Efter som det finns en uppsjö av sådana teoretiker att ty sig till, måste vi göra en avgränsning. Vi har nöjt oss med att granska tre alternativa perspektiv och som urvalskriterium helt enkelt använt oss av uppfattningen att föreställningarna är tämligen väl kända och att de förefaller att framhäva olika inslag i beslutsfattandet som värda att uppmärksamma. De tre perspektiv som vi kortfattat skall beröra är *pluralismen*, föreställningen om *politik som "agenda-building"* samt föreställningen om *politik som icke-beslutsfattande* eller alltså "non-decision making"-föreställningen. För att inte i det här sammanhanget repetera ingående framställningar som vi gjort tidigare (Sjöblom 1984, Löf 1984, Ståhlberg 1974) slår vi helt enkelt fast att de centrala teoretikerna kring föreställningarna är Robert Dahl (Dahl 1958; 1971; 1984), Roger W Cobb och Charles D Elder (Cobb & Elder 1972), Peter Bachrach och Morton S Baratz samt E E Schattschneider (Bachrach & Baratz 1970; Schattschneider 1960).

En grundläggande utgångspunkt för *pluralismen* är uppdelningen av folk i ett politiskt och ett apolitiskt skikt. Det politiska skiktet antas bestå av flera eliter eller grupper, konkurrerande om folkets gunst. Spridda inflytanderesurser mellan grupper inom och utom den politiska eliten garanterar att alla betydelsefulla grupper med ett kollektivt intresse att driva kan nå systemets beslutsarena och därigenom få sina synpunkter åtminsto-

ne delvis beaktade.

Pluralismen tecknar alltså en positiv uppfattning om våra möjligheter att påverka och delta i det politiska livet. Uppfattningen har träffande sammanfattats av Crenson: "As a rule the political stratum is open to any sizable group of citizens who are interested in and energetic enough to voice their demands. The 'penetrability' of the political system thus assures that almost any important problem can be converted to a political issue" (Crenson 1971, 5).

I ett välkänt diskussionsinlägg vänder sig Dahl emot uppfattningen att samhället styrs av en elit. Han uppställer en rad villkor för förekomsten av elitstyre, och hävdar att villkoren inte i allmänhet är uppfyllda. För olika politiska frågor gäller att olika grupper har framgång. Fråga blir alltså om vad de olika grupperna hyser starka intressen. Vill vi kort uttrycka vad pluralismen går ut på kunde satsen lyda: *Alla har en chans om de vill ta den.*

Enligt föreställningen om *politik som icke-beslutsfattande* kan man inte, såsom pluralisterna förefaller att göra, sätta likhetstecken mellan makt och deltagande. Det är av intresse att fråga vem som bestämmer över vad som blir föremål för beslutsfattande och därigenom för möjligheten att delta. Att denna fråga ställs hänger samman med att icke-beslutsföreställningen inkluderar uppfattningen att alla i samhället inte har samma fördel av beslutsfattandets resultat och förvånansvärt ofta förefaller det som om samma grupper skulle klara sig bra i kampen om begränsade fördelar.

Det politiska livet och beslutsfattandet kännetecknas av att inom det uppbådas och skapas skeva värderingar, ritualer, inställningar, förfarings-sätt m m vilka är skeva just av den anledningen att de tjänar de privilegierade grupperna snarare än de underprivilegierade i kampen om goder. Den politiska kören av beslutsfattare sjunger med kraftig överklassaccent, som det heter i ett ofta åberopat citat av Schattschneider. En viktig orsak till detta ligger helt enkelt i det förhållande som framhävs i ett annat lika populärt citat av författaren: "All forms of political organization have a bias in favor of the exploitation of some kind of conflict and the suppression of others because organization is the mobilization of bias. Some issues are organized into politics while others are organized out" (1960, 71).

Såsom regel förekommer utmanargrupper som ifrågasätter de privilegierades position. Då utnyttjar de senare de fördelar de har av att förfoga över beslutsarenan eller beslutsfattandets spelregler.

Särskilt aktiva blir de privilegierade om själva spelreglerna utmanas. Enkelt sammanfattad kunde icke-beslutsföreställningen uttryckas i satsen: *Den som har skall varda given.*

Jämförd med de berörda föreställningarna framstår uppfattningen om *politik som "agenda-building"* som något av blandning av element ur de andra uppfattningarna. I likhet med pluralismen menar man att olika grupper kan använda sig av varierande strategier och knep i det politiska spelet och därigenom öka sina möjligheter för framgång. Med icke-beslutsföreställningen delar man den uppfattningen att det finns inbyggda skevheter i det politiska livet och att alla ingalunda har så goda möjligheter att upphäva sin stämma.

Föreställningen om arenaföringspolitik baserar Cobb och Elder på utgångspunkter som i någon form berörs av de flesta teoretiker. Man antar att inflytande över och tillgången till det politiska spelet är skevt fördelade. Alla beslutsförslag beaktas inte eftersom resurserna inte räcker till för alla och eftersom varje organisation har sina regler att följa. Det är svårt att ändra på de grundläggande reglerna för beslutsfattandet.

I en sådan situation blir det intressant att granska hur olika krav och förhoppningar hos grupper uppkommer och hur de inplaceras på beslutsfattarnas dagordning. Beslutsfattandet blir ett flöde från själva samhällets dagordning till beslutsfattarnas dagordning, ett flöde vars riktning och styrka de berörda på olika sätt kan inverka på. Arenaföringen betyder alltså att de handlande tillmäts möjlighet att bestämma över sin framgång, men att de sällan kan göra det oberoende av de villkor systemet eller organisationen uppställer. Enkelt uttryckt kunde föreställningen kanske omskrivas i satsen: "*If your can't beat them, join them*".

I stöd av den sammanfattning av perspektiven som vi här har givit, står det klart att de pekar på olika faktorer som betydelsefulla att beakta när vi frågar efter vad som kan ske med initiativinstitutionen. I en fri tolkning pekar pluralisterna på att många varierande grupper antagligen i olika frågor har framgång. Vi bör inte finna grupper som systematiskt ställs utanför beslutsfattandet och vilka inte har någon framgång alls i det de föresatt sig. Denna slutsats måste då beakta att initiativkanalen bara utgör en av tre deltagandekanaler. Sålunda vore det ett tecken på pluralism om inom vår kanal sådana grupper har framgång som inte klarar sig inom de övriga kanalerna. Eller, för att uttrycka det hela omvänt: Om framgångsrika grupper inom de andra kanalerna inte har fram-

gång med initiativ, är detta helt förenligt med pluralismen.

Pluralismen resonerar alltså rätt långt kring *aktörer* och *fördelning av goder*, beslutsfattandets resultat. Arenaföringsföreställningen kommer då med en komplettering. Den säger oss nämligen att olika grupper använder sig av olika strategier för att övervinna de motstånd som finns. Särskilt viktigt är det att aktörerna förmår formulera sina problem inklusivt, alltså så att de berör många. Denna berördhet kan vara direkt, alltså en stor grupp initiativtagare, eller indirekt, initiativet länkas ihop med andra initiativ eller andras stöd söks för bara det egna initiativet. Det blir hur som helst viktigt att beakta *aktörernas strategier* och deras samband med *beslutsfattandets resultat*.

Föreställningen om icke-beslutsfattande kan uppfattas tillföra ett ytterligare viktigt tillskott. Här skiftar nämligen uppmärksamheten från att ha gällt initiativtagarna enligt arenaförarna till att gälla dem som i praktiken ger uttryck för "organisationens mobiliserade bias". Vi bör alltså fästa oss vid barriärer som under beslutsprocessens gång visar sig vara för höga för initiativtagarna. Det gäller att vara uppmärksam på vilka slag av initiativ som får föras vidare och vilka som lämpas överbord. Och ur detta följer naturligtvis att det är viktigt att även se på resultatsidan. Vi bör uppmärksamma *organisatoriska uteslutningsmekanismer* och skevhet i de *typer av krav* som ger resultat.

Ur den här inledningen har förhoppningsvis framgått att det finns flera frågor som vi bör söka svar på i stöd av resultaten ur initiativundersökningen. Frågorna är:

1. Vilka aktörer tar initiativ och med vilken framgång?
2. Är initiativtagarnas framgång beroende av de strategier de använder sig av?
3. Är initiativtagarnas framgång beroende av de myndigheter som äger behandla initiativen – hur inverkar alltså beslutsfattandets barriärer på initiativens framgång?
4. Kan variabler sådana som aktörer, strategier och barriärer överhuvudtaget förklara initiativtagarnas framgång?

De uppställda frågorna ämnar vi försöka besvara åtminstone till någon del, men dessförinnan har vi skäl att redogöra för den undersökning och de uppgifter som ligger till grund för vår analys.

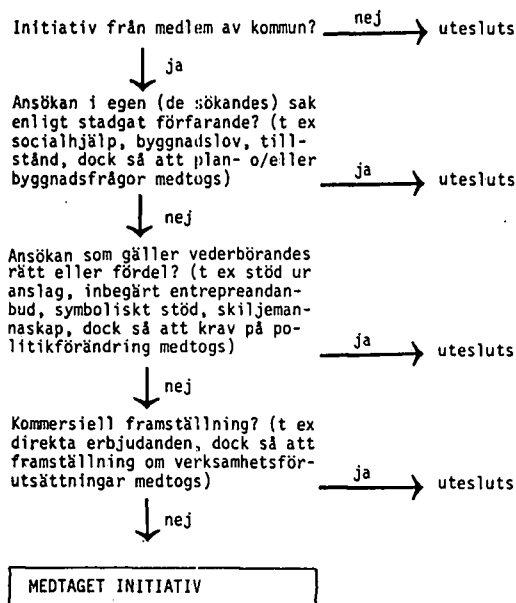
## 2. Initiativundersökningens uppläggning och medtagna variabler

Den aktuella undersökningen omfattar, såsom i underrubriken anges, initiativ inlämnade till Åbo stad åren 1977–79. Dessa år valdes i syfte att ge myndigheterna god tid för att behandla initiativen. Själva materialinsamlingen ägde nämligen rum våren och hösten 1982.

Materialinsamlingen och undersökningen delades upp i två delar vilka här båda kommer till användning för vår övergripande analys. En redogörelse kan därför disponeras enligt insamlings-skedena. Det första insamlingskedet har huvudsakligen skötts av Stefan Sjöblom (1984 a, b, c), medan det andra skedet sköttes av Carola Löf (1984).

### Skede 1: Diarie- och protokollsundersökningen

Ur stadens diarium framplöckades alla sådana klasser som kan innehålla initiativ tagna av kommunmedlemmarna. Sålunda fann vi 520 fall som kunde betraktas som initiativ. Bland dessa fall fanns dock även många sådana som kanske inte bör uppfattas som initiativ i egentlig mening, t ex ansökningar om understöd från lediganslagna medel. Därför måste en snävare och operationell definition av initiativ tillgripas. Denna kom att få följande utseende:



Kommunallagens definition av initiativ är synnerligen oklar, men ovanstående definition syftar till att fånga upp det slag av överväganden som givits i förklaringen av lagen (Hannus 1982). En reliabilitetsprövning i form av oberoende urval gjort av författarna resulterade i överensstämmelser i 84–89 % av fallen (100 fall granskades).

I stadens diarium finns en särskild klass för medborgarinitiativ. Vårt urval visade att stadens egen tolkning är mycket bekymmersam. Om vi fördelar de i undersökningen ingående initiativen på de tre åren och enligt stadens egen klassificering, fås följande resultat:

Denna uppdelning enligt stadens klassificering är intressant eftersom den direkt kan relateras till några av våra teoretiska överväganden. I princip gäller nämligen att initiativ som av staden inte klassificerats som sådana inte behöver gå igenom den behandling som kommunallagens § 36 dikterar. Om vi vill kunde vi alltså här finna ett möjligt exempel på hur uteslutningsmekanismer kan fungera i praktiken.

I materialinsamlingens första skede insamlades sedan uppgifter om initiativet och om dess färd igenom stadens förvaltning med hjälp av protokollstudier. Kodningen av den blankett som ifylldes för initiativen med hjälp av dokumentgenomgången hos olika myndigheter resulterade i 55 variabler.

#### Skede 2: Enkätundersökningen

Ur de initiativskrivelser som i första skedet kodades, togs namnen på initiativtagarna eller på under-tecknarna av initiativen. För 360 initiativ kunde dylika uppgifter erhållas. Det visade sig dock att av olika orsaker bara 304 formulär nådde till avsedda svarare. Orsakerna till detta bortfall är de sedvanliga: bortflyttning, dödsfall, sjukdom eller omöjlighet att lokalisera mottagaren. Av de 304 formulär som nådde fram, returnerades 222 st. I förhållande till de ursprungliga 360 utsända formulären utgör detta en svarsprocent om 61,7 %,

och i förhållande till den ”naturligt” reducerade populationen om 304 utgör den 73 %.

En bortfallsanalys visade att svararna inte märkbart skiljde sig från hela initiativmaterialet i stöd av ca 10 granskade variabler. Dock fanns vissa mindre skillnader som särskilt senare har framkommit. Det visar sig att framgångsrika initiativtagare har svarat något flitigare än de som inte haft framgång. I det material som här presenteras är den positiva andelen av beslut antagligen aningen högre än den i själva verket är. Vissa typer av föreningar, boende, kvarters- och idrottsföreningar har även varit lite flitigare svarare än deras andel i populationen förutsätter. Helhetsintrycket blir dock att svararna i to m förvånansvärd utsträckning uppvisar egenskapsfördelningar som överensstämmer med moderpopulationens. Resultatet är egentligen anmärkningsvärt pga att frågeformuläret var förhållandevis komplicerat och på grund av att det inte i alla fall var samma person som tagit det ursprungliga initiativet som svarade – tex inom föreningar kunde det hända att funktionärerna hade bytts och även att den ursprungliga initiativtagaren inte kunde uppletas eller nås. I dessa fall svarade föreningens nuvarande funktionärer.

#### Materialet i denna rapport

För de analyser som här presenteras har de båda materialen förts samman och vi baserar redovisningen på 222 initiativ. För några variablers vidkommande gäller dock att uppgifter ej finns, varför resultaten är räknade på 216 eller flera fall.

Ur det ursprungliga materialet har ett antal nya variabler skapats. Vi har i praktiken varit tvungna att göra förhållandevis svåra avvägningar och stora förenklingar i variablerna i syfte att uppnå den överskådlighet som vi eftersträvar. Vi redogör därför kortfattat för hur här använda variabler konstruerats.

*Beslut:* Variabeln har bildats på basen av objektiva och subjektiva uppgifter. Den objektiva klas-

Tabell 1. Initiativ som inkluderats i undersökningens första skede, fördelade efter år och efter stadens klassificering.

	1977	1978	1979	Totalt
Av staden räknat som initiativ	73	55	58	186 ( 48 %)
Övriga initiativ i undersökningen	76	59	66	201 ( 52 %)
Totalt	149 (39 %)	114 (29 %)	124 (32 %)	387 (100 %)

sificeringen har gjorts ur stadens protokoll, medan den subjektiva klassificeringen bygger på enkätuppgifterna. Härigenom har erhållits tre klasser, positiva beslut som helt följer kraven (1), delvis positiva beslut (2) samt negativa beslut (3). Den mellersta klassen är i viss mening problematisk därför att den tex innehåller fall enligt vilka protokollen pekar på ett positivt utslag, medan svararna uppfattat att framgång uteblivit eller bara skett delvis. Dessa till synes ologiska fall förklaras bl a av att enkäten kommit att bygga även på svararnas uppfattning om verkställigheten av stadens beslut. Kategorierna positiva och negativa utfall är dock såtillvida klara att svararnas och de objektiva uppgifterna i dessa fall överensstämmer i praktiken fullständigt.

*Aktör:* Variabeln används här i förenklad form genom sammanslagningar av en ursprungligen mycket detaljerad aktörsklassificering. Vi har skiljt mellan enskilda personers och oorganiserade grupperns initiativ (1), föreningar (2), politiska och/eller fackliga organisationer (3) samt företag och myndigheter (4). Uppdelningen av initiativtagarna bygger på resultaten om olika grupperns framgång och typ av initiativ. Att här sammanförts såpass olika aktörer som företag och myndigheter i en och samma kategori bygger på det att vardera aktörerna har en rätt så speciell ställning i initiativtagandet. Det är s a s mera integrerade i beslutsfattandet än de övriga aktörerna. Normala företagsinitiativ handlar nämligen om framställningar om planändringar eller motsvarande åtgärder för att trygga företagets verksamhetsbetingelser, framställningar som görs för att lagstiftningen förutsätter att åtgärder kan vidtas endast efter myndigheternas beslut.

*Krav:* Variabeln bygger på två klassificeringar av initiativens utformning och innehåll. Enligt den ena uppdelningen skiljer vi mellan direkta förslag till åtgärder, krav på politikförändring, åsikt om problem och kombinationer av dessa. Enligt den andra indelningen gör vi skillnad mellan om initiativet gäller materiella fördelar, materiella fördelar för ideell verksamhet, bara ideell fördel eller allmän anmärkning. Kravvariabeln utgör en förenkling av de båda indelningarnas kombination, så att vi skiljer mellan konkreta förslag som gäller materiella fördelar (1), allmänna anmärkningar eller ideella framställningar i allmän form utan direkt konkreta förslag till enskilda åtgärder (3), samt en mellankategori (2) för de "orena" fallen.

*Kontakter:* Denna strategivariabel utgör en kombination av initiativtagarnas kontakter med

politiker och tjänstemän före och under behandlingen av initiativet. Avsaknad av kontakter (0), kontakter antingen före eller under behandlingen (1) och kontakter såväl före som under behandlingen (2), utgör den nya variabelns klasser.

*Påtryckning:* Strategivariabeln är en kombination av olikartade påtryckningsförsök hos myndigheterna före och under behandlingen av initiativet. Påtryckningsformerna utgjorde insändare i tidningar, demonstrationer eller motsvarande påtryckningar, allmänna möten eller andra liknande sätt för att ge eftertryck åt initiativet. Variabeln har klassificerats lika som kontaktvariabeln, alltså så att inga påtryckningar (0), påtryckningar antingen före eller under behandlingen (1) och såväl före som under behandlingen (2) utgör variabelns indelning.

*Utredning:* Variabeln mäter huruvida initiativtagarna på olika sätt har gjort ett förarbete för att underbygga sitt initiativ. Variabeln har givits en enkel tudelning, antingen saknas utredningar (0) eller finns sådana i större eller mindre utsträckning (1).

*Tid:* Variabeln mäter helt enkelt behandlingstiden i månader från det att initiativet inlämnades till dess ärendet avgjordes. I omkring en tiondel av det totala materialet om 387 initiativ, hade initiativen inte avgjorts. Dessa erhöi en behandlingstid som löpte till insamlingstiden för våra uppgifter.

*Besutspunkter:* För att antyda hur komplicerad beslutsprocess initiativen givit anledning till har en summavariabel gjorts som anger antalet besutspunkter som ärendet har passerat inom myndigheterna.

Ett ärende kan naturligtvis behandlas flera gånger i olika besutspunkter, men här har vi bara räknat med antalet punkttyper som ärendet har passerat. Totalt sett kan ärendet ha behandlats i 11 besutspunktstyper, men en sådan behandling förekommer inte. "Normalt" är att ett ärende passerar 3-5 besutspunkter.

### 3. Aktörer, strategier och beslut kring medborgarinitiativen

Vi skall i detta avsnitt sammanfatta resultaten kring de nämnda tre variabelgrupperna och lägger härvid upp analysen stegvis. Först granskas den grundtabell avsnittet bygger på, nämligen sambandet mellan aktörs- och beslutsvariabeln. Där efter granskas i tur och ordning vad som sker med

detta samband när vi inför strategivariablerna i analysen. Vi konstanthåller alltså i tur och ordning de strategibeskrivande variablerna. Diskussionen om resultatens samband med och relevans för de tre teoretiska perspektiv vi valt att utgå ifrån sparar vi till uppsatsens avslutande analys, i vilken alla variablers simultana betydelse för beslutsframgång granskas.

Vi kan alltså här utgå från hur framgångsrika olika aktörskategorier varit i sitt initiativtagande.

I omkring en fjärdedel av initiativen kan vi tala om positiva beslut och för en ytterligare fjärdedel gäller att åtminstone en viss framgång kan noteras. I ungefär hälften av fallen är resultatet negativt i en eller annan form.

De olika aktörskategorierna uppvisar dock helt olika framgångsprofil. Företagen och myndigheterna, alltså de välintegrerade aktörerna, uppvisar förhållandevis stor framgång, medan motsatsen gäller för de politiska och fackliga organisationer-

na. Resultatet kan förefalla överraskande, men pekar i riktning av att beslutsfattarna anser att "var och en bör hålla sig vid sin läst". De politiska grupperna är ju redan representerade i stadens myndigheter och de tar initiativ inom ramen för rutinpolitiken. När de aktualiserar sina bekymmer i form av medborgarinitiativ, uppfattas detta antagligen som försök till otillbörligt poänglockeri. För företagens och myndigheternas initiativ skulle då gälla att de uppfattas höra till saken. Ett företag kan genom sitt initiativ inverka på hur staden programmerar sitt planeringsarbete genom ge till känna de behov företagen har.

Nästan lika framgångsrika som företagen är olikartade föreningar. Däremot är framgången mycket begränsad för enskilda eller för oorganiserade grupper. Dessa råkar ut för avvisande beslut nästan lika ofta som de politiska organisationerna.

Tabell 2. Framgången för olika typer av initiativtagare

Beslut	Enskilda/ grupper	Före- ningar	Pol.- org.	Företag/ myndighet	Totalt
Positivt	9 ( 20 %)	29 ( 30 %)	2 ( 6 %)	16 ( 40 %)	56 ( 26 %)
Delvis positivt	9 ( 20 %)	32 ( 33 %)	6 ( 18 %)	12 ( 30 %)	59 ( 27 %)
Negativt	28 ( 61 %)	37 ( 38 %)	25 ( 76 %)	12 ( 30 %)	102 ( 47 %)
Totalt	46 (100 %)	98 (100 %)	33 (100 %)	40 (100 %)	217 (100 %)

Tabell 3. Framgången för olika typer av initiativtagare, fördelade efter framställningssätt i initiativet

Framställ- ningssätt	Beslut:	Enskilda/ grupper	Före- ningar	Pol.- org.	Företag/ Myndighet	Totalt
Materiellt och konkret förslag	Positivt	30 %	37 %	0 %	54 %	35 %
	Delvis positivt	17 %	28 %	14 %	21 %	23 %
	Negativt	52 %	35 %	86 %	25 %	42 %
	n= (23)	(23)	(65)	(14)	(28)	(130)
Antingen materiellt eller konkret förslag	Positivt	11 %	4 %	8 %	13 %	8 %
	Delvis positivt	28 %	44 %	8 %	63 %	34 %
	Negativt	61 %	52 %	83 %	25 %	57 %
	n= (18)	(18)	(23)	(12)	(8)	(61)
Varken materiellt eller konkret förslag	Positivt	0 %	40 %	14 %	0 %	19 %
	Delvis positivt	0 %	40 %	43 %	25 %	31 %
	Negativt	100 %	20 %	43 %	75 %	50 %
	n= (5)	(5)	(10)	(7)	(4)	(26)

Vi kan när vi beaktar initiativets framställnings-sätt lägga märke till att det har betydelse för graden av framgång. Rent allmänt taget gäller att ju konkretare framställningen är – konkret förslag om materiella fördelar – desto större är framgången. Denna allmänna regel ställs emellertid på huvudet beträffande de politiska organisationerna. För dessa gäller nämligen att framgången är allra sämst beträffande konkreta förslag, medan den med en viss tvekan (pga litet n) kan anses vara bäst för de helt allmänna framställningarnas vidkommande.

Beträffande de helt allmänna framställningarna kan vidare noteras att de för enskilda eller oorganiserade grupper och företag eller myndigheter förefaller att ge särskilt dåligt utslag. Föreningarna har dock i likhet med de politiska organisationerna något bättre framgång med dessa framställningar. Vi bör kanske även nämna att företagen och myndigheterna är särskilt framgångsrika beträffande just de konkreta materiella framställningarna. I denna grupp resulterar över hälften av framställningarna i önskad utgång.

Även strategivariabeln kontakter med tjänstemän och/eller politiker har betydelse för graden av framgång. Den allmänna slutsatsen blir att avsaknaden av kontakter är skadligt för initiativets möjligheter att resultera i positivt beslut. Den slutsatsen är genomgående för alla fyra typer av aktörer.

Det betydelsefulla hoppet mot framgång tas emellertid genom att kontakta myndigheterna an-

tingen före eller under beredningen av initiativet. Att kontakta myndigheterna såväl före som under beredningen förefaller inte direkt skada chanserna till framgång, men resulterar snarare i mindre än mera framgång. En mycket försiktig antydning kunde kanske göras om att myndigheterna inte tycker om att bli kontaktade jämnt och ständigt.

Av strategivariablerna uppvisar även påtryckningsvariabeln ett klart samband med beslutsframgång. Att engagera sig i påtryckningar är ingalunda, i motsats till vad man kanske kunde vänta sig, till fördel för initiativets framgång. Sambandet är alltså motsatt det vi funnit för kontaktstrategin. Avsaknaden av alla slag av påtryckningar ökar inte särskilt mycket sannolikheten för framgång, men den sjunker däremot tydligt om initiativtagarna på detta sätt försöker synliggöra sitt initiativ. Åter finner vi att den avgörande gränsen går mellan att avstå från påtryckningar helt och hållet och att åtminstone i något skede engagera sig i påtryckningar. Däremot förefaller inte mera omfattande och utdragna påtryckningar skada framgången ytterligare.

Tvärtemot vad man kunde förvänta sig, visar det sig att myndigheterna inte speciellt tycker om att initiativtagarna hjälper dem genom att i anslutning till initiativet presentera egna utredningar av hur ärendet bör behandlas. Allmänt taget korrelerar gjorda utredningar negativt med framgång i initiativtagandet. Ett intressant undantag till den allmänna regeln förefaller dock finnas i det att förekomsten av utredningar hos enskilda har en

Tabell 4. Framgången för olika typer av initiativtagare, fördelade efter kontakter med politiker och/eller tjänstemän före eller under beredningen

Kontakter:	Beslut:	Enskilda/ grupper	Före- ningar	Pol.- org.	Företag/ Myndighet	Totalt
Inga kontakter	Positivt	15 %	26 %	0 %	29 %	20 %
	Delvis positivt	15 %	22 %	11 %	14 %	18 %
	Negativt n=	69 % (13)	52 % (27)	89 % (9)	57 % (7)	63 % (56)
Kontakter antingen före eller under beredningen	Positivt	25 %	38 %	0 %	56 %	34 %
	Delvis positivt	25 %	25 %	75 %	22 %	29 %
	Negativt n=	50 % (12)	38 % (16)	25 % (4)	22 % (9)	37 % (41)
Kontakter både före och under beredningen	Positivt	19 %	29 %	10 %	38 %	26 %
	Delvis positivt	19 %	40 %	10 %	38 %	31 %
	Negativt n=	62 % (21)	31 % (55)	80 % (20)	25 % (24)	43 % (120)



Tabell 5. Framgången för olika typer av initiativtagare, fördelade efter påtryckningar mot myndigheterna

Påtryckningar:	Beslut:	Enskilda/grupper	Föreningar	Pol.-org.	Företag/Myndighet	Totalt
Inga påtryckningar	Positivt	22 %	35 %	5 %	50 %	30 %
	Delvis positivt	22 %	32 %	23 %	21 %	26 %
	Negativt	56 %	33 %	73 %	29 %	43 %
	n=	(36)	(66)	(22)	(28)	(152)
Påtryckningar antingen före eller under beredningen	Positivt	17 %	29 %	0 %	14 %	21 %
	Delvis positivt	0 %	24 %	20 %	43 %	23 %
	Negativt	83 %	48 %	80 %	43 %	56 %
	n=	(6)	(21)	(5)	(7)	(39)
Påtryckningar både före och under beredningen	Positivt	0 %	0 %	17 %	20 %	8 %
	Delvis positivt	25 %	55 %	0 %	60 %	38 %
	Negativt	75 %	45 %	83 %	20 %	54 %
	n=	(4)	(11)	(6)	(5)	(26)

Tabell 6. Framgången för olika typer av initiativtagare, fördelade efter presentation av egna utredningar

Utredningar:	Beslut:	Enskilda/grupper	Föreningar	Pol.-org.	Företag/Myndighet	Totalt
Inga utredningar har gjorts	Positivt	14 %	38 %	18 %	44 %	32 %
	Delvis positivt	36 %	33 %	27 %	19 %	30 %
	Negativt	50 %	29 %	55 %	38 %	37 %
	n=	(14)	(48)	(11)	(16)	(89)
Egna utredningar har gjorts	Positivt	22 %	22 %	0 %	38 %	21 %
	Delvis positivt	13 %	32 %	14 %	38 %	25 %
	Negativt	66 %	46 %	86 %	25 %	54 %
	n=	(32)	(50)	(22)	(24)	(128)

polariserande inverkan på grad av framgång, inte bara de negativa beslutens andel ökar i enlighet med huvudegeln, därutöver ökar även andelen positiva beslut och överstiger något denna grupps genomsnittliga andel (jfr tabell 2).

Ur tabellerna 4 och 5 framgick att skillnaderna mellan aktörsgrupperna inte var så stora beträffande strategivariablerna kontakter och påtryckningar med hänsyn till beslutsframgång. Vi kan därför avsluta avsnittet genom att granska vilket sammantaget samband strategivariablerna har för framgången.

Allmänt taget pekar sambanden på att moderata kontakter och påtryckningar sammantagna kan vara gynnsamma för utfallet. Den högsta andelen positiva beslut finner vi i klassen kontakter antingen före eller under beredningen i kombination med påtryckningar antingen före eller under beredningen. Ungefär lika bra är det att bara ha kontakter och lämna bort alla påtryckningar. Om däremot stor aktivitet uppvisas av initiativtagarna så att de både kontakter beslutsfattarna och försöker mobilisera ett bredare folkstöd för framställningen, blir framgången mycket ringa.

Tabell 7. Samband mellan framgång i beslutsfattandet och strategivariablerna kontakter och påtryckningar

Påtryckningar:	Beslut:	Inga kontakter	Kontakter antingen före eller under beredningen	Kontakter både före och under beredningen	Totalt
Inga påtryckningar	Positivt	22 %	34 %	34 %	30 %
	Delvis positivt	20 %	28 %	30 %	26 %
	Negativt	57 %	38 %	37 %	43 %
	n=	(49)	(32)	(71)	(152)
Påtryckningar antingen före eller under beredningen	Positivt	0 %	43 %	18 %	21 %
	Delvis positivt	0 %	29 %	25 %	23 %
	Negativt	100 %	29 %	57 %	56 %
n=	(4)	(7)	(28)	(39)	
Påtryckningar både före och under beredningen	Positivt	0 %	0 %	10 %	8 %
	Delvis positivt	0 %	50 %	43 %	38 %
	Negativt	100 %	50 %	48 %	54 %
n=	(3)	(2)	(21)	(26)	

Den slutsats vi redan tidigare anade oss till går alltså igen i resultaten. Myndigheterna har inget emot att bli upplysta om vad initiativet gäller och möjligen att ges en chans att påverka innehållet i själva initiativet. Om däremot initiativinstitutet används på ett sätt som tävlar med rutinpolitikens kanal eller som blir en utmaning till tjänstemännen, är initiativtagarnas framgång verkligt klen. Det som härvid är mera utmanande är påtryckningarna, men effekten blir densamma om moderata påtryckningar sammankopplas med livliga kontakter. Med reservationen att antalet observationer är litet kunde ytterligare tilläggas att det är särskilt besvärligt om initiativtagarna försöker inverka på beslutsfattarna bara via omvägar genom påtryckningsverksamhet. De 7 fall i vilka påtryck-

ningar förekommit, men inte några kontakter, har alla resulterat i negativt beslut.

#### 4. Behandlingstid, beslutpunkter och beslutsframgång för initiativtagarna

Aktörernas beslutsframgång i förhållande till initiativens behandlingstid kan vi åskådliggöra genom att granska den genomsnittliga behandlingstiden av initiativen.

Sambandet mellan framgång och behandlingstid är i det närmaste lineärt för de olika aktörernas vidkommande. Ju längre behandlingstiden är, desto sämre resultat leder initiativet till. Det bör dock påpekas att i resultaten kan finnas en felkälla

Tabell 8. Genomsnittlig behandlingstid (antal månader) för ärenden med olika framgång, fördelade efter olika typer av initiativtagare

Beslut:	Enskilda/grupper	Föreningar	Pol.-org.	Företag/myndighet	Totalt
Positivt	9.0	12.4	4.5	11.9	11.6
Delvis positivt	17.8	13.8	12.0	11.3	13.7
Negativt	18.3	19.2	18.2	21.1	18.9

Anm. Antal fall i resp cell, se tabell 2.

eller åtminstone ett osäkerhetsinslag pga att de initiativ som fortfarande vid kodningstidpunkten var obehandlade här har givits en behandlingstid som sträcker sig fram till denna tidpunkt. Möjligen kommer dessa initiativ aldrig att behandlas till slut på ett formellt sätt, de har helt enkelt "glömts bort" och har därför *de facto* resulterat i negativt beslut redan i ett tidigare skede.

Behandlingen av initiativen kan även granskas med avseende å den komplexitet i behandlingen som de utsätts för. Ett sätt att mäta detta är att se på antalet typer av beslutspunkter som initiativen passerat. Även denna granskning kan göras med hjälp av genomsnittsvärden.

Resultatet beträffande typer av beslutspunkter liknar det föregående resultatet beträffande behandlingstiden, men är omvänt. Ju mera framgång aktörerna har desto mera komplicerad har ärendets behandling varit. Även detta resultat är så gott som genomgående för aktörgrupperna.

Vi finner alltså att negativa beslut behandlas i få typer av beslutspunkter, men att behandlingen drar ut på tiden. För de positiva besluten gäller däremot motsatsen, behandling i flera beslutspunkter men under en betydligt kortare tid än de negativa besluten. Ett sådant resultat strider mot den närmast logiska förväntning vi kunde hysa, nämligen att om ett ärende skall behandlas i flera beslutspunkter så drar det längre ut på tiden än om det skall behandlas bara i ett fåtal punkter.

Det oväntade resultatet kan naturligtvis förklaras på flera sätt. Ett sätt är att peka på att olika ärenden helt enkelt till sin natur förutsätter olika slag av myndighetsbehandling – t ex en planändring måste fattas beslut om på det sätt som stadgas i byggnadslagen. Det förefaller oss dock som om detta slag av förklaring bara kunde föra oss en bit på vägen. Vi bör erinra oss det sätt varpå initiativen behandlas. Efter diarieföring av initiativet skickas det till den stadsdirektör under vars område ärendet sorterar. Denne tar ställning till hur ärendet skall behandlas och sänder det till veder-

börande instanser för fortsatta åtgärder. Gissningsvis kan i detta skede den fortsatta behandlingen påverkas. Kombinationen av negativt resultat, få behandlingpunkter och en lång behandlingstid, förefaller klart peka på att det inom myndigheterna existerar en aktiv gallring av initiativen, något som i stöd av våra teoretiska perspektiv kan förstås som barriärer för beslutsframgång. Det systematiska sambandet mellan beslutsframgång, beslutstid och typer av beslutspunkter kan knappast förstås på annat sätt än att behandlingen av ärendet *de facto* har avgjorts i ett förhållandevis tidigt skede av processen.

## 5. Undersökningsvariablernas inbördes samband – en regressionsanalys

Vi har hittills nöjt oss med att i översiktlig form presentera trevariabelsamband i syfte att påvisa att alla medtagna variabler förefaller att ha samband med beslutsframgången i initiativtagandet. De samband vi kommit till kan dock förlora i betydelse om variablernas sammantagna samband med beslutsvariabeln granskas.

För att göra en sådan granskning möjlig, har vi valt att genomföra en stegvis regressionsanalys. Med i analysen har tagits följande variabler:

### Aktörsvariabler

1. Tillhör ej, tillhör gruppen politiska aktörer (0/1)
2. Tillhör ej, tillhör gruppen enskilda/oorganiserade (0/1)

### Strategivariabler

3. Materiella kravförslag, nej, ja (0/1)
4. Kontakter (0–2)
5. Påtryckningar (0–2)

### Byråkrati

6. Antalet beslutspunkter (1–7)

### Beslut

7. Framgång i beslutsfattande (1–3)

Tabell 9. Initiativbehandlingens komplexitet (genomsnittligt antal typer av beslutspunkter) för ärenden med olika framgång, fördelade efter olika typer av initiativtagare.

Beslut:	Enskilda/ grupper	Före- ningar	Pol- org.	Företag/ Myndighet	Totalt
Positivt	4.3	4.7	4.0	5.1	4.7
Delvis positivt	4.1	4.2	3.7	3.7	4.0
Negativt	3.1	3.5	2.8	3.7	3.2

Anm. Antalet fall i resp cell, se tabell 2.

De sex första variablerna ingår som oberoende och den sistnämnda som beroende variabel. Att vi här räknar upp bara dessa variabler hänger samman med att det i olika analyser visade sig att de valda variablerna ger det bästa resultatet för förutsägelse av värden på den beroende variabeln och för att återknyta diskussionen till de tre teoretiska perspektiv vi utgick ifrån.

Den högsta förklaringsandelen erhåller man genom att ta med behandlingstid i analysen. Men på att den variabeln har ett åtminstone litet samband med den beroende variabeln som beror på det sätt vi kodade variabeln på, lämnade vi den utanför. Vi har även gjort ett annat avsteg ifrån vad stränga krav på analysen skulle förutsätta. Såväl påtrycknings- som kontaktvariabeln blir i den stegvisa analysen med normala invals-kriterier helt obetydligt under invalströskeln. Vi har därför kört en analys i vilken variablerna tvingats in i lösningen trots att de egentligen har F-värden för inval som ligger just under 5 % signifikansnivån.

Vi redovisar resultatet av analysen med variablerna ordnade i invalsordning:

Den överlägset viktigaste variabeln är antalet beslutspunkter. Variabeln står för mera än hälften av den totala förklaringsandelen och får ett samband som innebär att positiva beslut korrelerar med många beslutspunkter.

Aktörsvariablerna har något mindre betydelse än det sätt som initiativet har utformats på. För positiva beslut gäller att de är följden av konkreta förslag med materiellt innehåll. Däremot är det för framgång negativt att tillhöra såväl aktörsgruppen politiska/fackliga organisationer som gruppen enskilda eller oorganiserade grupper. Såsom den stegvisa analysen framskridit skall den sistnämnda gruppens samband med utfallet förstås så att bland enskilda personer finns sådana vars initiativ i någon mening kan uppfattas som lite "konstiga". Vi tror att det särskilt är den

gruppen som ger utslag när de tre första stegen av analysen beaktas.

Strategivariablerna påtryckning och kontakter har samma slag av samband till beslutsutfallet som vi redan tidigare redogjort för. Invalsgränsen till ekvationen ligger standardmässigt vid 4 vilket är aningen högre än det F-värde som motsvarar 5 % signifikansnivån. Inför analysens femte steg ligger kontaktvariabeln relativt illa till, men när påtryckningsvariabeln kommer med i ekvationen, stiger kontaktvariabelns betydelse mätt med F-värdet för inval. Variabelns betydelse för den återstående oförklarade andelen blir så stor att ett inval av den kan försvaras.

Analysen ger synnerligen signifikant utslag om vi håller oss till F-värdet för hela ekvationen. Samtidigt bör vi understryka att det är rätt så svårt att säga hur god förklaringsandelen om 23,3 % är. Med så grova variabler som här använts är det naturligtvis svårt att överhuvudtaget komma till väldigt höga förklaringsandelar. Det är dock riktigt att hävda att en betydande del av utfallsvariationen *inte* kan förklaras med hjälp av de variabler vi använt.

## 6. Den som har skall varda given

Det är avslutningsvis vår uppgift att tolka de redovisade resultaten i ljuset av de inledningsvis presenterade teoretiska perspektiven. Härvid måste den första slutsatsen bli att det finns anledning att söka efter andra förklaringar till beslutsframgång än dem vi presenterar. Trots att vi erhållit signifikanta resultat för de variabler vi granskat, är deras sammantagna förklaringskraft inte överhövan stark.

Vår analys är mycket summerande till sin karaktär. I det basmaterial vi försökt sammanfatta ingår en lång rad kännetecken på själva initiativtagarna, på behandlingen i olika instanser, på själva

Tabell 10. Resultat av regressionsanalysen

	Regr. koeff.	Stand. avvik.	Kum. R <sup>2</sup>	Ökn. R <sup>2</sup>	F för inval
1. Antal beslutspunkter	-.166	.037	13.1	13.1	32.16
2. Materiella kravförslag	-.208	.105	16.6	3.5	8.89
3. Politisk aktör	.444	.149	18.8	2.3	5.94
4. Enskilda/oorganis.	.296	.130	20.6	1.8	4.72
5. Påtryckningar	.180	.076	22.0	1.4	3.83
6. Kontakter	-.113	.061	23.3	1.3	3.41

Y-intercept = 2.907 R<sup>2</sup> = 23.3 F = 10.6 (n<sub>1</sub>=6; n<sub>2</sub>=209)

ämnesområdet för initiativet m m. De valda sum-mavariablerna fångar dock upp de flesta indikatorer som ger mera betydande utslag i förhållande till beslutsframgången. Det är därför knappast troligt att förklaringsgraden ytterligare skulle ha kunnat höjas genom en mera komplicerad uppsättning variabler. Ett undantag kunde kanske nämnas vilket snarast förstärker de uppgifter vi här presenterat. Om man nämligen inkluderar initiativtagarnas inställningar – något vi hoppat över i den här analysen – kan sägas att om initiativtagarna själva uppfattar sitt initiativ som led i en politisk verksamhet så har de alldeles särskilt dålig framgång. Men detta gäller förhållandevis få fall och huvudtendensen finns beaktad redan i den aktuella aktörsvariabeln.

Vi har därför skäl att även försöka antyda vad vi tror att analysen utvisar rent positivt sett. Huvudtolkningen måste då bli den vi valt som rubrik för framställningen: *Den som har skall varda given*. Det är alltså föreställningen om politik som icke-beslutsfattande som förefaller att ligga närmast resultaten. För en sådan tolkning talar flera omständigheter.

Vi har redan påpekat att beslutspunktsvariabeln måste ses som ett slag av mått på möjligheter att manipulera ärendehandlingen inom byråkratin. Variabeln har det överlägset starkaste sambandet med den beroende variabeln. Till detta kommer sedan det förhållande att strategivariablerna knappast kan sägas överensstämma med arenaföringsförväntningarna. Snarast verkar det förhålla sig tvärtom, något som hade accentuerats om vi i analysen hade medtagit flera mått på strategi. Ett exempel: Vi har beräknat antalet personer som berörs av initiativet eller det beslut initiativet för fram. Det visar sig härvid att de positiva utfallen berör mycket färre individer än de negativa utfallen. Sammantaget kan detta troligen tolkas så att myndigheterna – politikerna och tjänstemännen – inte vill se sig utmanade genom initiativkanalen. Det finns alltså förhållandevis snäva legitimitetsgränser uppställda, låt vara att dessa inte är av ett formellt slag.

Men det vore fel att ur ovanstående tolkning dra den slutsatsen att de båda andra teoretiska perspektiven inte har något alls att ge. Tvärtom, de förefaller vardera innehålla påpekanden som blir rimliga i stöd av vårt material.

*Arenaföringsföreställningen* pekar i allmän mening i riktning mot strategivariablerna. Vi har funnit att de kommer med i analysen, låt vara att det sker så att säga med tusch på ribban. Det förhåller

sig inte heller så att utvidgat klientel, stor synlighet och utförligt arbete skulle underlätta att nå resultat. Däremot har vi funnit, se t ex tabell 7, att moderata kontakter och påtryckningar faktiskt har betydelse. I den politiska kultur vi här rör oss i förefaller alltså gälla att man kan, genom val av beteende, öka chansen för framgång i initiativtagandet. Slutsatsen får ytterligare stöd av det faktum att framställningens karaktär har betydelse. Konkreta förslag i materiella frågor lyckas oftare än andra framställningar. Arenaföringsföreställningen har alltså betydelse, men denna betydelse är inte lika påfallande som den icke-beslutsföreställningen har och den gäller inte i alla avseenden i den form som Cobb & Elder presenterar den.

Även *pluralismen* har sitt bidrag att ge. Vi konstaterar att aktörer som är aktiva inom rutinpolitiken inte klarar sig särskilt bra inom initiativkanalen. Detta är helt förenligt med pluralismen. Vidare inser vi att den aktörskategori som inväljs ytterligare i analysen, nämligen de enskilda och de oorganiserade grupperna, inte direkt pekar på att någon systematiskt skulle slås ut. Vår tolkning har nämligen varit att det i materialet finns vad vi kunde benämna för "omöjliga" framställningar. Att dessa inte tas på allvar kan knappast tas som bevis för att någon aktörsgrupp systematiskt förlorar. Slutsatsen får stöd i det att om aktörerna varit aktiva inom ramen för det vi benämnt för alternativa artikulering, har de sämre framgång än om de inte uppvisat sådan aktivitet. Vi tror att denna tredje kanal använts just av flera som här fallit inom kategorin oorganiserade grupper.

Ur vår argumentering har framgått att initiativkanalen kan ges en förhållandevis anspråkslös men inte oviktig plats bland de kanaler som sammanbinder myndigheterna och folket. Om vi bara hade den kanalen att tillgå är det klart att resultaten säger att den manipulativa icke-beslutsföreställningen bäst fångar upp kanalens karaktär. Tolkar vi emellertid resultaten mot bakgrunden av att kanalen bara utgör en bland flera kanaler, märker vi att uteslutningsmekanismerna i första hand verkar så att framställningar som upplevs som hot mot de etablerade partierna utesluts, eller att partipolitisk verksamhet inom initiativkanalen misslyckas.

Grovt taget förefaller initiativkanalens betydelse ligga i att utgöra ett korrektiv eller en besvärsmöjlighet. Vad det i de framgångsrika fallen handlar om är att myndigheterna beaktar sådant som de redan ursprungligen varit positiva till, men

som de av olika anledningar – brus i kanalerna – förbisett. Men även i dessa fall gäller att initiativtagarna skall uppträda med den hövlighet som myndigheterna anser ankommer på dem. Det gäller att inte ge sken av att utmana myndigheterna, varken tjänstemännen eller politikerna.

### Referenser

- Bachrach, P & Baratz, M, 1970, *Power and Poverty*. New York: Oxford University Press.
- Cobb, R W & Elder, C D, 1972, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Boston: Allyn and Bacon inc.
- Crenson, M, 1970, *The Un-Politics of Air Pollution*. London.
- Dahl, R A, 1984, "Polyarchy, Pluralism, and Scale", *Scandinavian Political Studies Vol 7*, no 4.
- Dahl, R A, 1961, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Djupsund, G & Helander, V & Ståhlberg, K, 1975, *Det kommunala indelningsproblemet i Finland: Reform och konsekvenser*. Åbo: Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi nr B:46.
- Gutafsson, G, 1980, *Local Government Reform in Sweden*. Umeå: Umeå Studies in Politics and Administration.
- Hannus, A, 1982, *Den nya kommunallagen*. Hangö: Finlands Svenska Kommunförbund.
- Karvonen, L, 1981, "Med vårt västra grannland som förebild" Åbo: Meddelanden från Stiftelsen för Åbo Akademi Forskningsinstitut nr 62.
- Kommittébetänkande 1973:60, *Kommunalförvaltningskommitténs betänkande*. Helsingfors: Statens tryckericentral.
- Kommittébetänkande 1981:54, *Betänkande avgivet av kommissionen för medborgarinflytande på boendemiljön*. Helsingfors: Statens tryckericentral.
- Kommittébetänkande 1982:21, *Normkommissionens betänkande*. Helsingfors: Statens tryckericentral.
- Kommittébetänkande 1982:22, *Betänkande avgivet av närdemokratikommissionen*. Helsingfors: Statens tryckericentral.
- Kommittébetänkande 1982:66, *Utvecklandet av kommunernas statsandels- och statsbidragssystem*. Helsingfors: Statens tryckericentral.
- Kommittébetänkande 1983:3, *Betänkande avgivet av kommunernas självstyrelsekommitté*. Helsingfors: Statens tryckericentral.
- Löf, C, 1984, *Medborgaren och det kommunala beslutsfattandet*. Åbo: Meddelande från Ekonomisk-Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi.
- Schattschneider, E E, 1960, *The Semisovereign People*. Hinsdale: The Dryden Press.
- Sjöblom, S, 1984a, *Medborgaraktivism och det kommunala beslutsfattandet*. Åbo: Avhandling pro gradu i offentlig förvaltning, Åbo Akademi.
- Sjöblom, S, 1984b, *Kommuninvånarens kravartikulering och dess effekter*. Åbo: Meddelanden från Ekonomisk-Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Medborgarinitiativprojektet nr 1.
- Sjöblom, S, 1984c, *Konkurrens, konfrontation eller kooptering?* Paper presenterat på Nordiska Statsvetarekonferensen i Lund.
- SOU 1975:41, Utredningen om den kommunala demokratin: *Kommunal Demokrati*. Huvudbetänkandet. Stockholm.
- Ståhlberg, K, 1974, *Makt och kommunal demokrati*. Åbo: Meddelanden från Statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, B 30.
- Ståhlberg, K, 1983, *Självstyrd eller dräng: Perspektiv på kommuneras problem*. Åbo: Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitut, nr 89.
- Suomen Kunnallisliitto, 1982, *Pienkuntatoimikunnan mietintö, Pienkunnat ja niiden aseman parantaminen kunnallishallinnossa*, Vantaa, Suomen kunnallisliitto.