



LUND UNIVERSITY

Till vilken nytta?

Om det lokala politiska deltagandets karaktär, komplexitet och konsekvenser

Nilsson, Tom

2005

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Nilsson, T. (2005). *Till vilken nytta? Om det lokala politiska deltagandets karaktär, komplexitet och konsekvenser*. [Doktorsavhandling (monografi), Statsvetenskapliga institutionen]. Department of Political Science, Lund University.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

The background of the cover is a blurred, low-angle photograph of several people walking in what appears to be a public space, possibly a hallway or a transit area. The lighting is dramatic, with a strong light source from the left creating a bright, hazy glow and casting long, dark shadows. The overall mood is one of movement and activity, though the individuals are indistinct due to the motion blur.

Tom Nilsson

Till vilken nytta?

Om det lokala politiska deltagandets
karaktär, komplexitet och konsekvenser

Till vilken nytta?

Till vilken nytta?

Om det lokala politiska deltagandets
karaktär, komplexitet och konsekvenser

Tom Nilsson

Lund Political Studies 139
Department of Political Science
Lund University

© Tom Nilsson 2005

ISBN 91-88306-51-8

ISSN 0460-0037

Cover design and typography: Magnus von Wachenfelt

Printed in Sweden by print@soc, Lund 2005

Distribution:

Department of Political Science

Lund University

Box 52

SE-221 00 Lund, Sweden

email: svet@svet.lu.se

<http://www.svet.lu.se/LPS/LPS.html>

Innehåll

Förord	ix
Kapitel 1:	
Introduktion	I
1:1 Bokens disposition	10
1:2 Metodologiska utgångspunkter	12
Kapitel 2:	
Politisk jämlikhet	17
Kapitel 3:	
Deltagandets typologi och dimensioner	29
3:1 Introduktion	29
3:2 En teoretisk resumé	31
3:3 Olika normativa uppfattningar om deltagande	36
3:4 Den normativa teorin ur ett konkret perspektiv	41
I vilka processtadier bör deltagandet ske?	41
Inom vilka samhällsområden bör deltagandet ske?	44
I vilken form bör deltagandet ske?	45
På vilken nivå och i vilka frågor?	47
Vilket genomslag bör deltagandet ha?	50
Relationen mellan frågorna	50

3:5 Deltagandets centrala dimensioner	53
Studiens analysdimensioner	61
Konfliktdimensionen	64
Institutionsdimensionen	68
Kapitel 4:	
Empiriska iakttagelser	71
4:1 Introduktion	72
Deltagandets effekter	76
4:2 Tillvägagångssätt för den empiriska studien	80
4:3 Det lokala deltagandet	84
De integrerade deltagarformerna	89
Partiarbete	89
Val och folkomröstningar	94
De inympade deltagarformerna	98
Medborgarråd, rådslag, brukarråd och brukarstyrelser	101
Motionsrätt och frågor till fullmäktige	113
Kundvalsmodeller	114
Summering	116
De fristående deltagarformerna	118
Föreningar	119
Sociala proteströrelser	126
Bygderörelsen	128
Summering	130
Kapitel 5:	
Demokratipolitik	133
5:1 Introduktion	133
5:2 Att etablera en demokratiordning	136
5:3 Demokrati som maktkamp	139

5:4 Demokratiretoriken	141
Den svenska modellen	144
Den offentliga retoriken	146
En förändrad demokratiretorik	154
Från retorik till demokratipolitik	160
5:5 Den lokala demokratikampen – stabil eller i förändring?	162
Kapitel 6:	
Det svenska lokala deltagandet	171
Det politiska deltagandet och idén om politisk jämlikhet	171
Det politiska deltagandets former och dess effekter	173
Den svenska demokratipolitiken och det lokala deltagandet	177
6:1 Epilog	179
Summary	183
Referenser	191

– Förord –

Jag vill tacka en rad personer som på olika sätt hjälpt till under skrivandets gång. Min handledare Lennart Lundquist har varit en inspirationskälla och har alltid funnits till hands. Ett särskilt tack vill jag ge honom för hans engagemang och hjälp under avhandlingens slutfas. Men Lennart har inte stått ensam utan det har funnits många på institutionen som bistått med en hjälpare hand. Till stor hjälp var Håkan Magnusson och Maria Hedlund, som var opponenter på slutseminariet. I konstruktiv anda gav de mig flera förslag som gett tydliga avtryck i avhandlingen. Genom en noggrann läsning av mitt manus fick de mig att se nya möjligheter med texten. Det finns fler kollegor som under olika stadier av skrivandet läst hela eller stora delar av manuset och bidragit med kloka synpunkter. Jag vill särskilt tacka följande vänner och kollegor: Teresia Rindfjäll, Christian Fernández, Dalia Mukhtar-Landgren, Bo Petersson, Gissur Ó. Erlingsson, Anders Hellström & Ylva Stubbergaard. Även andra kollegor/vänner har på olika sätt bidragit: Björn Johnson, Kristina Margård, Magdalena Bexell, Ulrika Jerre, Staffan Lindberg, Peter Santesson-Wilson, Sara Kalm, Mikael Sundström, Åsa Mattson, Torbjörn Vallinder & Henrik Hermerén. För all hjälp rörande datorer och därtill tillhörande obegripligheter och andra praktiska ting har Daniel Alfons, Lars Wester, Gunnel Sjöholm Margareth Andersson & Kristina Carlsson varit till stor hjälp. Under seminarier och i samtal har i stort sett samtliga vid institutionen på ett eller annat sätt bidragit. Till er alla vill jag rikta ett kollektivt tack. Det finns också andra jag vill tacka. Först och främst vill jag tacka Inger. Framförallt för det som inte har med avhandlingen att göra och för att hon är min bästa vän. Inger har dessutom flertalet gånger läst och bidragit med kommentarer både på språk och på innehåll. Ett särskilt tack riktar jag till två vänner som trots fyllda scheman hjälpt till. Jörgen Dehlin har läst avhandlingen med

rödpena och avsevärt förbättrat texten. Scott McIver har läst och bidragit till att förbättra de engelskspråkiga delarna. För icke-svensk talande kollegor räcker dock ett svenskt tack inte särskilt långt. I would like to extend my thanks to my foreign colleagues and friends for discussions regarding more or less all aspects of political science – and beyond. Especially, I would like to send out my thanks to Michael Bützer at University of Geneva, Nir Tsuk at Cambridge University & Awad Halabi at Tufts University.

Naturligtvis ska ingen av alla dem som hjälpt mig lastas för avhandlingens tillkortakommanden. Det behövs även stöd från annat håll för att det ska bli någon avhandling. Det är ett bidrag som vännerna utanför akademins väggar bidragit med. Utan dem hade livet varit trist och tråkigt. Jag vill tacka mina vänner: Lars-Göran Hultberg, Jocke Öberg, Peter Ljunggren, Henrik Nömm, Lars Persson, Niklas & Monica Lindekrantz, Henke Jöhnemark och familjen Ashing/Persson. Slutligen, min familj har alltid funnits där som ett ständigt stöd och en källa till glädje. Tord, Maj-Lis, Kyllan och hennes familj har i stort och smått gjort det hela mycket lättare. Moa, Jakob och Jonatan har flera gånger varit en räddning. När arbetsstressen känts betungande har de kunnat hjälpa mig med att sätta in arbetet i ett mer rimligt perspektiv.

Lund i april månad 2005

Tom Nilsson

Kapitel 1: Introduktion

It seems that we are now witnessing the end of what might be termed the epoch of representative democracy, and the beginning of new forms of democracy that are more direct, reflexive, or dialogic. For the first time, perhaps, it is possible to imagine modern large-scale societies whose citizens regard democracy as a possibility. (Barnett 1996:160)

Det politiska deltagandets centrala plats i demokratin är oomtvistad. Demokrati bygger på medborgarnas deltagande. Utan deltagande finns ingen demokrati. Utan medborgare som deltar som subjekt är demokratin meningslös. I samtliga teorier om vad demokrati är och bör vara finns deltagandet som ett centralt inslag. Medborgarnas aktiva medverkan är en viktig indikator på det demokratiska tillståndet, men inte den enda och inte nödvändigtvis den viktigaste. Ett omfattande deltagande bygger inte på egen hand en demokrati – det krävs också en rad institutionella arrangemang, t.ex. institutioner för gemensamma beslut i gemensamma angelägenheter, en rättsapparat och medborgerliga friheter och rättigheter som ger medborgarna nödvändiga demokratiska förutsättningar. Den vikt vi lägger vid det politiska deltagandet och vilken form av deltagande vi förordar grundas på och återspeglar vår syn på demokrati. I grunden är ett allmänt deltagande ett uttryck för idén om politisk jämlikhet. Alla medborgare har samma värde på den politiska arenan och bör därför ha samma möjlighet till inflytande. En demokrati bör i rimlig utsträckning uppfylla den demokratiska idén om politisk jämlikhet. Det är genom det politiska deltagandet som detta ideal kan förverkligas. Trots att det politiska

deltagandet ligger till grund för alla demokratiska doktriner skiljer sig uppfattningarna om deltagandets karaktär avsevärt åt.

I Sverige, liksom i andra konsoliderade demokratier, har den demokratiska praktiken tagit sin utgångspunkt i den representativa demokratin. Medborgarna har i regelbundna val makten att utse vem eller vilka som ska ges förtroende att fatta de politiska besluten och företräda medborgarna. Folkviljan förverkligas genom de politiska partierna och de folkvalda, men även genom tjänstemännen och förvaltningen där de politiska besluten omvandlas från idéer till faktisk politik. Deltagande genom att rösta i valen ger medborgarna möjlighet att ställa de folkvalda till svars för deras arbete under mandatperioden och att värdera deras framtida visioner och lösningar. Denna demokratimodell har utsatts för en hel del kritik under senare tid – kritik som grundar sig på att den är otillräcklig utifrån medborgarnas möjligheter till reellt inflytande. Kritiken mot den representativa demokratin återfinns också på ett konkret plan där samhällsförändringar gjort det svårare att upprätthålla den representativa demokratins värden. Politikens fragmentering och ökande komplexitet gör det svårare att ställa folkvalda till svars för tagna beslut – ett centralt krav i en representativ demokrati. Dessutom har politikens professionalisering gjort att klyftan mellan beslutsfattare och medborgare ökat – förändringar av olika slag gör att politiken inte är förankrad hos medborgarna. Kritiken återfinns både i den vetenskapliga litteraturen och i den politiska praktiken. Flera forskare har visat på den representativa demokratins brister och gett förslag på förändringar (Barber 1984; Dahl 1989; Barber 1996; Dryzek 1996; Premfors 2000; Warren 2002). Men argumenten om att komplettera den representativa demokratin med direktdemokratiska inslag har i sin tur ifrågasatts. De direktdemokratiska deltagarformerna ses med skepsis och som ett hot mot den politiska jämlikheten (Hadenius 2001a:64-65; Hermansson 2003:304). Det enda sättet att finna ut hur mycket det ligger bakom ovanstående förhoppningar och farhågor är empiriska studier som tar sin utgångspunkt i de demokratiska värdena.

I tider när den representativa demokratin utsätts för hård kritik är det viktigt att redan inledningsvis understryka betydelsen av det deltagande som ligger till grund för den representativa demokratin. Framförallt har den representativa demokratin en framgångsrik historia och utan dess

institutionella grund hade en utveckling av det demokratiska arbetet varit svårt att tänka sig. I de konsoliderade demokratierna är de representativa institutionerna väl etablerade och det tillkommer ständigt nya länder på listan över världens demokratier. Den representativa demokratin kan även framöver förväntas vara nödvändig. Politiska problem går inte att lösa enbart genom direktdemokratiska rådslag. Eller som Iris Young uttrycker det; "The anti-representation position, however, refuses to face complex realities of democratic process, and wrongly opposes representation to participation" (Young 2000:124). Rättvisande, det sociala trygghetssystemet, kommunikationer och den övergripande regleringen måste hanteras av representativa organ på nationell nivå. Det finns helt enkelt inget bättre sätt att organisera frågor som berör miljontals människor. Det är viktigt att påpeka detta. Dels för att det är ett relevant antagande, dels för att bemöta den kritik som ofta riktas mot den som förordar ett utökat deltagande. Förespråkare av deltagardemokrati förnekar inte den representativa demokratin nödvändighet utan menar snarare att medborgarna i möjligaste mån, i lämpliga frågor och på lämplig nivå, även mellan valen bör medverka i det politiska beslutsfattandet. Sådillvida är kritiken mot deltagardemokraterna ofta orättvis. Det handlar inte om att ersätta den representativa demokratin utan istället måste ambitionen vara att komplettera och förbättra (Amnå 2003:123). Argument mot ett utvidgat deltagande från förespråkare av ett mer elitdemokratiskt synsätt går oftast ut på att medborgarna varken har tid, lust eller kunskap till att medverka i politiken mellan valen. Det är bättre att överlåta den löpande politiska verksamheten till dem som förstår, kan och vill (Hadenius 2001a:64-65; Gilljam & Jodal 2002). Jag tycker att den finska filosofen Georg Henrik von Wright återspeglar den skeptiska synen på ett bra sätt i följande citat:

Det är möjligt att det industriella och teknifierade samhällets komplikationer är så stora, att demokratiskt deltagande i de offentliga beslutsprocesserna i länderna måste urarta till en tom formalitet av antingen instämmande eller protest inför obegripliga alternativ. (von Wright i Ingelstam 1998:28)

Det finns en rad invändningar mot en sådan pessimistisk syn på medborgarna, och mot de politiska makthavare som tar ett sådant synsätt för givet. Argumentet om att vi lever i en komplex tid kan leda till två olika slutsatser. Den första skulle vara att dagens samhälle blivit alltför komplicerat för att ett utbrett deltagande ska kunna vara möjligt (jfr Bobbio & Bellamy 1987:37). Den andra slutsatsen skulle vara att vi behöver anpassa de politiska institutionerna till de nya förutsättningarna och finna nya bättre anpassade deltagandeformer för medborgarna. Dessutom missar von Wright ett av deltagardemokraternas viktigaste argument, nämligen att det är i själva deltagandet som medborgarna växer och att det är fel att enbart fokusera på politikens och demokratins resultat. Det innebär inte att ett utökat politiskt deltagande är oproblemiskt eller att det inte är förknippat med en rad praktiska svårigheter. Ricardo Blaug uttrycker dessa svårigheter med all önskvärd tydlighet:

We are not good at participation [...] Our often disorganized attempts at open debate and cooperative action usually leave us, at best, disenchanted with humanity, and at worst with a tendency to talk about each other (after the meeting) in language more suited to psychopathology than to solidarity. (Blaug 1999:xi)

Det är viktigt att erkänna deltagandets svaga sidor och de risker det medför. Deltagande kan leda till orättvisor, förtryck, övergrepp, övertramp och ineffektivitet. Likaså är inte alla frågor eller problem lämpliga för deltagardemokratiska former. Michael Saward menar att alla elitdemokratiska argument mot ett utökat ansvar för medborgarna grundas i antagandet om medborgarnas bristande kunskaper. Han menar vidare att det är ett synsätt som fått genomslag och som accepteras som sanning (Saward 1998:23).

Trots de brister som återfinns i dagens demokratiska system är tron på demokrati som styrelseform stark bland medborgarna (Dahl 2000:246). Det må finnas en misstro mot politiker, partier och de politiska institutionerna och ett ökat missnöje mot hierarkiska strukturer men sammantaget ökar antalet medborgare som på något sätt aktivt deltar i politiken, framförallt

i enskilda frågor och utanför de byråkratiska strukturerna. Detta verkar vara en trend som gäller för hela västvärlden, inte minst i Sverige och framförallt bland unga människor (ISR Update 2003:2).¹ Intresset för den partibaserade politiken minskar och engagemanget och deltagandet söker sig nya och otraditionella vägar (SOU 2000:1:204; Petersson 1991:24-25). I vilken utsträckning dessa förändringar ska ses som en positiv utveckling eller inte beror huvudsakligen på vilken demokratisyn man utgår från. Kritiska medborgare som ställer krav och som väljer nya vägar in i politiken ses inte av alla som något positivt. Det är en utveckling som utmanar den rådande deltagandestrukturen och demokratiordningen. De förändrade deltagandemönsterna innebär också en legitimitetsförlust för den rådande ordningen. Den representativa demokratin upprätthålls genom att medborgarna i val och genom partierna bekräftar det demokratiska systemets legitimitet. Vad dessa förändringar i förlängningen kommer att innebära för demokratins funktionssätt är svårt att slå fast men att det ställer nya krav på de demokratiska institutionerna, och för den delen demokratiforskarna, bör vara en rimlig slutsats. I de senare årens statliga utredningar uttrycks en förhoppning om att kunna föra Sverige i en mer deltagardemokratisk riktning. I demokratipropositionen *Demokrati för det nya seklet* sätter man som mål att:

Medborgarna ska ges bättre möjligheter än i dag att delta i och påverka den politiska processen. Andelen medborgare som deltar ska också öka. (prop. 2001/02:80)

Från centralt håll är alltså riktlinjerna dragna och den demokratiska färdriktningen utpekad. Den representativa strukturen ska kompletteras med andra former av deltagande med deltagardemokratiska och deliberativa förtecken.

¹ Att människor ställer sig positiva till den demokratiska idén säger egentligen inte särskilt mycket om vi inte vet vad de lägger i begreppet, men det visar hur stark idén om demokrati är.

Hur gärna vi än vill annat befinner sig den faktiska demokratin långt från de demokratiska idealen. Modellerna av idealet demokrati ger oss lätt en illusion av hur verkligheten är beskaffad – man leds till att tro att modellen är en återspeglning av verkligheten. Detta kan tyckas vara en ganska självklar observation. Min uppfattning är att diskussionerna ofta fäster för stor vikt vid modellerna och för lite vid hur de faktiskt fungerar. Detta gäller också den akademiska diskussionen. En demokratimodell kan vara ytterst önskvärd men är till begränsad glädje om den inte fungerar i praktiken. Än mer fel blir det när man försvarar en dåligt fungerande praktik utifrån den tänkta modellens förträfflighet. Min uppfattning är att många demokratiteoretiker och debattörer fastnar i idealbilden. Giovanni Sartori uttrycker relationen mellan den normativa teorin och den konkreta utformningen elegant när han betonar betydelsen av insikten att:

[...] (a) the democratic idea does not define the democratic reality and, vice versa, a real democracy is not, and cannot be, the same as the ideal one; and that (b) democracy results from, and is shaped by, the interactions between its ideals and its reality, the pull of an *ought* and the resistance of an *is*. (Sartori 1987a:8, kursivering i original)

Svårigheterna att omvandla vackra ideal till en fungerande praktik kan te sig oöverstigliga. Vi måste acceptera att vi inte lever i en perfekt värld och acceptera att det alltid kommer att finnas brister i den demokratiska praktiken. Det är lätt att kritisera de försök till förändring som görs utifrån högravande ideal och förkasta dem som bristfälliga. För forskaren består utmaningen i att finna ut vad som är en rimlig nivå som demokratiförsök kan bedömas utefter. Många utvärderingar blir missvisande eftersom de endast jämför med målen eller idealbilden. För en rättvis bedömning måste även en jämförelse göras med hur det fungerade innan förändringarna skedde. Om vi ställer alltför höga krav på våra demokratiförsök lär vi ständigt bli besvikna.

Men trots att det finns en stor diskrepans mellan demokratins ideal och verkligheten fyller de demokratiska värdena en viktig funktion. De normativa föreställningarna är riktmärken som den demokratiska praktiken

kan jämföras och sträva mot. Det är de demokratiska värdena som rättfärdigar den demokratiska praktiken och ger den existensberättigande. Anne Phillips uttrycker det väl:

Democracy holds out a twin promise of political equality and popular power and while the practice of actual democracies has been discouraging on both fronts, these promises have continued to fuel activity designed to make reality live up to the ideal. (Phillips 1999:3-4)

Barbara Cruikshank ställer den relevanta frågan ”what are the problems to which democratic participation is posed as a solution?” (Cruikshank 1999:3). Cruikshanks fråga väcker funderingar om de drivkrafter som ligger bakom de demokratiförsök som görs. Idealt sett borde valet av nya försök kopplas till ett specifikt syfte. I många av de faktiska demokratiförsöken, och i en del av litteraturen, finns det en underliggande föreställning om att allt deltagande är positivt. Ett tydligt exempel är de medborgarkontor som förs fram som deltagardemokratiska inslag, dit medborgare söker sig för att läsa tidningen och surfa runt på Internet. Det verkar finnas en föreställning om att oavsett på vilket sätt medborgaren deltar blir effekterna desamma. Det verkar vara viktigare med deltagare än vad det faktiskt ger. Istället bör man vara medveten om att olika former av deltagande ger olika typer av demokratiska effekter. Resultaten beror till exempel på deltagandets syfte, hur deltagandet är organiserat och i vilken utsträckning deltagandet har något genomslag. Det betyder även att olika former av politiskt deltagande förhåller sig till de demokratiska värdena på skiftande sätt. Det saknas en nyanserad och samtidigt heltäckande diskussion om olika typer av deltagande och dess effekter.

Eftersom stor möda och mycket resurser satsas på olika deltagardemokratiska försök under senare år behöver vi mer kunskap om vad olika typer av deltagande kan tänkas ge. Både nationellt och internationellt lyfts deltagande fram som en lösning på en lång rad problem. Inte minst inom bistånds- och utvecklingssektorn har lokalt deltagande blivit ett vanligt inslag i verksamheten. Det har blivit allt vanligare att biståndsprojekt ska bygga på lokala aktörers aktiva deltagande och stora förhoppningar

har knutits till dessa projekt. Men i utvärderingar som gjorts visas att det inte finns några metoder som självklart leder till framgång. Att lyckas med att implementera aktivt lokalt deltagande uppifrån är en delikat och synnerligen svår uppgift som kräver goda kunskaper om kontexten, om de medverkande aktörerna och om hur makt fungerar i praktiken. Risken är att det i slutändan endast blir goda intentioner och vackra ord. Genom sin praktiska och konkreta karaktär kan forskningen kring biståndsprojekt ge en fingervisning kring de svårigheter som kan uppstå när goda intentioner ska omvandlas till praktik. Frances Cleaver menar att "*participation constitutes a new paradigm of development*". Hon luftar sin tveksamma men också till viss del positiva inställning när hon skriver:

[...] it is not my intention [...] to deny the usefulness of people-centred orientation in development, or to dismiss all attempts at community-based development as well-meaning but ineffectual. Indeed, I am not a complete pessimist about such approaches; rather I see them as promising but inevitably messy and difficult, approximate and unpredictable in outcome. Subjecting them to rigorous critical analysis is as important as constantly asserting their benefits. (Cleaver 2001:37)

Citatet fångar på ett bra sätt den inställning som återspeglas i denna bok – en i grunden positiv inställning till deltagande men också en kritisk inställning till vad deltagandet kan tänkas ge och hur deltagandeförsök utformas och genomförs. Citatet skulle också kunna vara en beskrivning av det demokratiska arbetet som pågår runt om i Sverige. Vi är bara i början av arbetet med att utveckla de demokratiska formerna för det politiska deltagandet. Vilka positiva och negativa effekter kan förväntas och vad är det mer specifikt i de olika deltagandeformerna som är avgörande för vad utfallet blir? Denna bok syftar till att ge ett svar på dessa frågor genom att identifiera det politiska deltagandets grundläggande dimensioner. Med dessa menas egenskaper hos deltagandet som är avgörande för att förstå vilka effekter som följer. Den deltagardemokratiska teorin menar att det är genom deltagande som vi skolas till att bli fullfjädrade medborgare och demokratiteorin ger oss en lång lista på vilka positiva effekter som det

politiska deltagandet förväntas ge, men den diskuterar sällan mer specifikt vad det är i det politiska deltagandet som ger dessa positiva effekter. Istället för att diskutera politiskt deltagande utifrån deltagandeformer som val, partiarbete och brukarstyrelser bör vi fokusera på deltagandets dimensioner. Fokus bör ligga på att identifiera dimensioner som fångar och hjälper oss att förstå det politiska deltagandet i hela dess mångfald. Deltagandeformen utgör en alltför grov kategori för att vi i grunden ska kunna förstå deltagandets möjligheter och konsekvenser. Vi behöver en förståelse av deltagandets underliggande drivkrafter. Det innebär att dimensionerna ska kunna användas till ett stort antal olika deltagandeformer. Genom att studera de underliggande dimensionerna ökar möjligheten att nå en större förståelse om vilka effekter vi kan förvänta oss av deltagandet och dessutom besvara den betydligt svårare frågan: *vad* i deltagandet producerar *vilka* effekter?

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns brister i litteraturen som studerar det politiska deltagandet. Denna bok vill bidra till att öka kunskapen och förståelsen om det politiska deltagandets karaktär, komplexitet och konsekvenser på den svenska lokala nivån. För att uttrycka det kort och koncist är avsikten med denna bok att besvara följande frågeställningar:

- Hur förhåller sig olika former av politiskt deltagande till idén om politisk jämlikhet?
- Hur kan vi teoretiskt förstå det politiska deltagandet och dess effekter?
- Vilka demokratiska effekter följer på olika former av politiskt deltagande, och varför?
- Vilka föreställningar och idéer utgör kärnan i den svenska demokrati-politiken och vad innebär dessa föreställningar och idéer för de lokala demokratiformerna?

1:1 Bokens disposition

Boken består av sex kapitel. Den första delen har gett en bakgrund till studien och preciserat de frågor och det syfte som utgör studiens ram. Nedan följer en kort beskrivning av bokens övriga delar.

I bokens andra kapitel läggs den normativa grunden. Eftersom den politiska jämlikheten tas som normativ utgångspunkt preciseras detta begrepp. I denna del redogörs också för den politiska jämlikhetens betydelse för och relation till politiskt deltagande.

I bokens tredje kapitel är syftet att på en teoretisk nivå beskriva deltagandets värden och egenskaper. Avsikten är att göra en någorlunda heltäckande kartläggning av deltagandebegreppets dimensioner. Denna del av studien är dels en genomgång av litteraturen kring deltagande, dels en utveckling kring deltagande utifrån olika normativa uppfattningar, och dels ett ställningstagande för vilka dimensioner som ska användas i den efterföljande empiriska delen. I kapitlet relateras också de olika formerna av deltagande till varandra för att se om de utifrån undersökningens utgångspunkter ter sig vara kompletterande eller konkurrerande. Slutligen formuleras det analyschema som ligger till grund för den efterföljande analysen.

I bokens fjärde kapitel är syftet att utifrån analyschemat betrakta ett omfattande empiriskt fält. De olika deltagandeformerna som studeras blir konkreta återspeglningar av de dimensioner som identifierades i den teoretiska inventeringen. Det är därmed inte deltagandeformerna i sig som sätts i fokus utan de dimensioner som deltagandeformerna återspeglar. Om vi lyckas med att finna deltagandeformer som till någon del motsvarar dimensionerna har vi möjlighet att studera vilka effekter som följer av deltagardimensionerna. Målet är att skapa en typologi som kopplar samman deltagandets dimensioner med deltagandets effekter. I detta avsnitt kommer frågan *om och varför olika deltagandeformer ger olika effekter?* att stå i centrum. Detta kapitel kommer primärt att bygga på tillgängliga empiriska studier, men även på intervjuer med folkvalda, tjänstemän, projektledare och andra som har egen praktisk erfarenhet av deltagande.

I empiriska studier av demokrati och deltagande är det nödvändigt att vara uppmärksam på makt i dess olika former. För att kunna förstå vad som händer när goda idéer ska omvandlas till praktik behövs ett maktperspektiv. Diskussionen av fallen kommer därför att föras med ett ständigt närvarande maktperspektiv. Denna del av boken kommer även att ägnas åt att bedöma deltagandets konsekvenser utifrån den politiska jämlikhetens horisont. I vilken mån lever deltagandet upp till de förväntningar som vi kunde härleda ur deltagandelitteraturen? Uppgiften blir att nyansera förståelsen av vad som kommer ur olika former av deltagande och relatera deltagardimensionerna till idén om politisk jämlikhet och den befintliga demokratidiskussionen med dess antaganden och förhoppningar. Stora delar av bokens huvudsakliga syfte återfinns i detta avsnitt och de tidigare delarna kan ses som nödvändiga steg på vägen för att kunna nå fram till denna diskussion.

I bokens femte kapitel lyfts blicken och studiens resultat placeras in i ett övergripande maktperspektiv. Makten är i detta sammanhang en diskursiv kraft som formar vår förståelse av demokrati och deltagande. Det finns på ett teoretiskt plan stor variation kring vad demokrati är och kan vara, men det kan i enskilda sammanhang finnas en dominerande föreställning av demokrati som bortdefinierar och marginaliserar andra uppfattningar. Syftet är att öka förståelsen av de empiriska resultaten från föregående kapitel. I analysen tas den svenska kontexten som utgångspunkt för att bedöma dess förenlighet med utvecklingen i mer deltagardemokratisk riktning. Tanken är att det inte räcker med att enbart studera det faktiska deltagandet utan att man också måste ta hänsyn till den övergripande maktkontexten. Deltagandeformer i allmänhet och nya former i synnerhet ska implementeras i en befintlig struktur. I den lokala kontexten finns det föreställningar om hur demokrati ska utformas och aktörerna är präglade av en historiskt framväxt praktik. De nya deltagandeformerna utmanar i viss utsträckning den tidigare praktiken. Analysen genomförs dels genom att offentligt tryckt material behandlas för att finna vilka föreställningar kring demokrati som är rådande och dominerande, dels genom att den svenska demokratipraktiken granskas. Sammantaget utgör denna retorik och praktik den svenska demokratipolitiken.

I bokens sjätte kapitel presenteras resultat och slutsatser. Kapitlet innehåller även funderingar kring vad studiens resultat kan innebära för det framtida demokratiarbetet.

1.2 Metodologiska utgångspunkter

Det är på sin plats att redan inledningsvis klargöra vetenskapsteoretiska ståndpunkter. Avsnittet kommer framförallt att inriktas mot den generella uppfattningen om samhällsvetenskaplig forskning. Den mer konkreta metoddiskussionen återkommer i samband med det empiriska avsnittet. Den tillhörande materialdiskussionen återfinns också i de avsnitt där de behandlas, det vill säga de empiriska avsnitten.

Den samhällsvetenskapliga forskningen kan i de allra flesta fall inte uppnå några otvetydiga resultat eller sanningar. Den rationalistiska förhoppningen att vi genom metodologisk stringens ska kunna identifiera grundläggande kausala mekanismer är och förblir en dröm. Samhällsvetenskapliga resultat är till sin karaktär perspektivberoende. Min invändning mot den rationalistiska forskningen är dess naiva tilltro till resultaten, dess tilltro till möjligheten att konstanthålla variabler och dess misstänksamhet mot tolkande forskning, snarare än en misstro mot deras metoder.

Den rationella forskningen känns ofta igen genom sitt språkbruk – man talar om generaliseringar, data, varians, utfall och variabler. Det vore ett misstag att förkasta de metodologiska erfarenheter som kommit från den rationalistiska och empiribaserade forskningen. Istället bör vi ställa oss misstänksamma till den naiva synen på verkligheten och vara ödmjuka inför våra möjligheter att förstå och förklara den. Det empiriska materialet får relevans snarast genom att det tolkas. I detta sammanhang ansluter jag mig till synen att forskning är ett ”provisoriskt rationellt projekt, vari kärnan i rationaliteten handlar mer om reflektion än om procedur” (Alvesson & Sköldberg 1994:370). Trots ovanstående invändningar finns det en poäng med att i viss utsträckning använda sig av den traditionella empiriforskningens metodologiska begrepp, inte minst av pedagogiska skäl då det är en tydligt och stringent sätt att tydliggöra tillvägagångssättet. De

metodologiska kraven tvingar forskaren att tydliggöra hur de olika delarna av studien hänger samman.

Denna studie är inte en normativ analys i traditionell betydelse, men det finns ett normativt inslag. Strategin är att använda normativa begrepp som politisk jämlikhet och de processvärden som underbygger denna norm som utgångspunkt för analys. På så vis bedöms det politiska deltagandet i dess olika former utifrån i vilken mån de uppfyller de krav vi bör ställa på den demokratiska praktiken utifrån ett politiskt jämlikhetsperspektiv. Det är viktigt att ha en normativ medvetenhet i demokratistudier eftersom demokratiska institutioner syftar till att förverkliga normativa ideal. Politisk jämlikhet är en tankemässig konstruktion som hjälper oss att bedöma och förstå deltagandets kvalitet. När normativa begrepp ska användas i konkret analys är utmaningen att finna relevanta återspeglings. För att vi ska kunna bedöma en praktik utifrån ett normativt begrepp behöver det normativa begreppet konkretiseras, det vill säga göras användbart för empirisk analys. I detta fall innebär det att vi måste dels ha en uppfattning om vad den politiska jämlikheten är i faktiska situationer, dels finna en bedömningsgrund som återspeglar det teoretiska begreppet. Det handlar således om studiens *validitet* – om det man studerar är det man avser att studera. Men vetenskapliga studier bör även uppfylla krav på *reliabilitet* – att bedömningar, tolkningar och resultat är tillförlitliga. Validitetsbegreppet riktar vår uppmärksamhet mot överensstämmelsen mellan de teoretiska begreppen och den insamlade empirin, medan kravet på en hög grad av reliabilitet betyder att empirin värderats, bedöms och tolkas på ett korrekt sätt.

Även om denna studie har en normativ ambition är det den empiriska ambitionen som upptar störst utrymme. Det empiriska tillvägagångssättet behandlas längre fram. Det finns dock några allmänna, men ändå specifika, reflektioner som bör göras inför den teoretiska genomgången eftersom det har betydelse för de teoretiska val som görs.

De samhällsvetenskapliga studieobjekten är mångfacetterade och i den mån det går att skapa förståelse med förhållandevis enkla medel är det att föredra. Forskarens uppgift är att försöka skapa ordning i en svårtolkad värld. Idealet måste vara att med få begrepp förklara mycket, snarare än tvärtom. Samma förhållande gäller vid definitionen av våra begrepp vilket

kan förtydligas genom begreppsparet *intension* och *extension*. Intension innebär att allt för många attribut hängs på ett begrepp, vilket leder till att begreppet kan användas till ett färre antal fall. Ju mer precis man vill vara som forskare desto färre fall kan man omfatta. Vid extension gäller det omvända dvs. att ju fler fall man vill täcka in desto färre attribut bör användas för att definiera begreppet (jfr Sartori 1970:1041). I denna studie gäller det att definiera de centrala begreppen så att de fungerar över hela spektrat av deltagandeformer.

En stor utmaning i denna studie är att studera deltagandets konsekvenser. Det finns flera uppenbara problem med att försöka komma åt och mäta effekter på deltagarna. Mansbridge sammanfattar problemet på följande sätt; ”changes in people’s heads are hard to measure”. Hon fortsätter med att påpeka: “Participation does make better citizens. I believe it, but I can’t prove it: And neither can anyone else.” (Mansbridge 1997:1). Mansbridge berör, alldeles korrekt, svårigheterna att påvisa hur människor förändras. Det är svårt för människor att uppfatta förändringar hos sig själv och det är inte lättare för en utomstående. Ambitionen att påvisa och klargöra effekter på systemnivå är inte enklare. System är stumma. Det är ofta genom människor som systemeffekterna kan studeras.

Ett av samhällsvetenskapens problem är att de mest angelägna frågorna i flera fall även är de metodologiskt sett mest problematiska. Det är helt enkelt mycket svårt att finna precisa och tillförlitliga svar. Det vore fel att avstå från viktiga frågeställningar för att de svårigen låter sig studeras. Trots svårigheterna tror jag att vi kan nå förståelse i dessa frågor. Men det vore också ett misstag att inte ta svårigheterna på allvar. Liksom all samhällsvetenskaplig forskning är det sunt att ställa sig kritisk till resultatens precision. Våra slutsatser och resultat är inte definitiva utan provisoriska och tentativa, men utifrån indicier och empiriska indikationer kan man i bästa fall pussla ihop en övertygande bild. Vi kan i bästa fall avtäcka en del av verkligheten även om omfånget hos förklaringar och förståelse är begränsat. I den mån forskaren blir nedslagen inför de metodologiska problem som studier av effekter på medborgar- och systemnivå ger finns det ett tröstande ord att ge – nytta. Det är av fundamental betydelse för det demokratiska arbetet att forskningen tar sig an dessa svåra problem. Debatten kring i vilken utsträckning forskningen ska drivas av krav på

samhällsnytta är stundtals hätsk, även om den oftast handlar om den politiska styrningen av forskningen. Att forskningen ska stå fri från politisk styrning är fundamentalt. Det är en demokratisk principfråga. En annan fråga är om forskningen ska vara samhällsnyttig. Ambitionen i denna studie har varit att den i möjligaste mån ska vara användbar. Förhoppningsvis kan denna bok inte bara vara ett inlägg i en forskningsdiskussion utan även bidra till arbetet med att bygga den demokratiska framtiden.

Kapitel 2: Politisk jämlikhet

To have inequality, all that is demanded of us is to let things follow their course. But if we are to seek equality, we can never afford to relax [...] A societal order permeated by the belief that each person should live within the ambit of his or her station stands, so to speak, on its own feet. But a society that seeks equality is a society that fights itself, that fights its inner laws of inertia. (Sartori 1987b:337)

Trots att det råder oenighet på flera punkter om vad demokrati är och bör vara råder det samstämmighet kring den politiska jämlikhetens centrala position (Beitz 1989:xi; Harrison 1993:177; Phillips 1999; Broadbent 2001; Lewin 2002:127; Hermansson 2003; Verba 2003:633). Debatten kring hur deltagandet på bästa sätt ska utformas kretsar i stor utsträckning kring politisk jämlikhet. Det är svårt att diskutera det politiska deltagandet utan att reflektera över på vilka sätt deltagandet förhåller sig till detta normativa riktmärke. Att till fullo precisera detta värde är en stor, svår och osedvanligt delikat uppgift, och det förtjänar egentligen större utrymme än det finns möjlighet till här. Sartori menar att han inte kan se någon uppgift mer komplicerad än att konkret utforma och applicera jämlikhet (Sartori 1987:338). Tanken med detta avsnitt är att visa på den politiska jämlikhetens värde och att klargöra vad det innebär i relation till det politiska deltagandet. Ambitionen är att komplettera den politisk-filosofiska diskussionen kring jämlikhet med en empirisk ansats. Den politiska jämlikheten blir således den normativa riktlinje mot vilken vi senare kan ställa det politiska deltagandet och mot vilken vi kan bedöma och värdera deltagandets effekter. I detta kapitel diskuteras politisk jämlikhet med hänsyn till den

empiriska användbarheten. Den mer tillämpade diskussionen kring de specifika deltagarformerna kommer senare i det empiriskt orienterade kapitlet. I förlängningen blir det också nödvändigt att avgöra begreppets användbarhet. Politisk jämlikhet har intagit en central position i studier av politiskt deltagande och det finns behov av att diskutera på vilka sätt som det är användbart i konkreta studier. Särskilt angelägen blir uppgiften när det i många stycken är en ospecificerad variant av politisk jämlikhet som ligger till grund för analyserna.

Eftersom politisk jämlikhet framförs som ett starkt argument *mot* olika former av deltagande blir det relevant att synliggöra vad som avses med begreppet. Det finns något förrädiskt över hur till synes enkelt man diskvalificerar deltagande utifrån argument om politisk jämlikhet. Trots att mycket av kritiken mot de mer deltagardemokratiska formerna utgår från idén om politisk jämlikhet diskuteras det sällan vad som menas med politisk jämlikhet. Det verkar som att det är givet vad politisk jämlikhet betyder och hur det ska relateras till det politiska deltagandet. Argumentet mot ett utvidgat deltagande rättfärdigas på observationen att resursstarka medborgare i högre utsträckning än mindre resursstarka medverkar i olika deltagandeformer. Verba visar i en amerikansk studie att det snarast är de högutbildade som drar nytta av sina möjligheter och det gäller oberoende av deltagandeform (Verba 2003:671-672) och det verkar gälla även i Sverige (SOU 2000:1:210; Strömblad 2003:195). Logiken blir att ju fler former och ju mer dessa former kräver av deltagaren desto större inflytande för resursstarka medborgare. Särskilt allvarligt är det i de fall deltagandet även innebär någon form av reellt inflytande. Den deltagandeform där skillnaderna i deltagande mellan olika befolkningsgrupper är minst är valdeltagande. Därmed blir slutsatsen att valdeltagandet är mer jämlikt än andra former av deltagande. Möjligheten att utforma andra deltagandeformer så att de blir mer jämlika ses som orealistiska eftersom det positiva sambandet mellan ekonomisk och social status och politiskt deltagande är så nära en naturlag vi kommer inom samhällsvetenskapen (Gilljam 2003:203). Det är helt enkelt svårt att uppnå politisk jämlikhet i ett samhälle som präglas av social och ekonomisk ojämlikhet. Det behövs en rimlig nivå av jämlikhet inom den sociala och ekonomiska sfären för att uppnå en rimlig nivå av politisk jämlikhet (Dahl 1989:130-131; Phillips

1999:7-8). Så länge samhället präglas av social och ekonomisk ojämlikhet bör således det politiska deltagandet minimeras så att dessa ojämlikheter inte får genomslag i den politiska sfären. Genom att man accepterar det faktum att samhället präglas av ojämlikhet tas det som förevändning för att medborgarnas inflytande på den politiska arenan minimeras. Resonemanget tar för givet att de folkvalda i större utsträckning representerar de frånvarande rösterna än de medborgare som deltar – eftersom de tvingas stå till svars för sina beslut i nästkommande val. Det är ett logiskt kedjeresonemang som har en rad brister, både i synen på de folkvalda representanterna och på medborgarens förmågor. Det finns dock anledning att ifrågasätta huruvida det är medborgarna som kollektiv eller organiserade gruppintressen som representeras av partierna (Bobbio & Bellamy 1987:28-30).

Inledningsvis är uppgiften att dissekera begreppet politisk jämlikhet och se vad det kan betyda och sedan avslutningsvis relatera dess betydelser till det politiska deltagandet.

När vi rättfärdigar demokratin gör vi det ofta med argument om vad vi hoppas att demokratin kan uppnå, och att demokrati mer än något annat politiskt system förmår ge önskvärda resultat. Ett sådant synsätt värderar demokratin utefter dess utfall eller konsekvenser (jfr Beitz 1989:20). I bästa fall lyckas demokratin uppfylla värden som frihet, jämlikhet och rättvisa. Det är värden som dessa som är demokratins substansvärden. Demokrati kan rättfärdigas eftersom det bättre än andra system genererar vissa positiva värden. Man kan se substansvärdena som de värden ett demokratiskt system i möjligaste mån bör sträva mot, men också att dessa värden samtidigt produceras i den demokratiska processen. Det kan te sig som en omöjlig ekvation men substansvärdena ska ses som en förutsättning *för* en demokratisk process och något som *skapas* i processen. Det är en komplex relation mellan de politiska värdena och den politiska praktiken. Det kan förstås som en spiral, där det gäller att få spiralen att utvecklas i gynnsam riktning och verka självförstärkande.

En annan rättfärdigandestrategi är de procedurmässiga argumenten. Dessa innebär att det demokratiska värdet finns i den demokratiska processen och att det är genom en rättvis och jämlik process som demokratin finner sitt existensberättigande. Demokrati är således något gott i sig själv och behöver inte rättfärdigas utifrån sina effekter. Många

demokratiteoretiker använder sig av båda typerna av argument dvs. både effekt- och procedurargument och det finns inte nödvändigtvis någon motsättning mellan dem. Det ter sig rimligt att förutsättningarna för ett demokratiskt system att generera jämlikhet är bättre med en rättvis och jämlik process. Detta synsätt kommer att ligga till grund för den vidare diskussionen. Det är substansvärden som är demokratins och deltagandets syfte. Dessa värden realiserar genom att processen präglas av vissa värden.

Det ter sig som att argumenten för den politiska jämlikheten befinner sig på en fallande skala från jämlikhet i utfall till jämlikhet i tillgång (Harrison 1993:184-186). Med andra ord kan vi skilja på jämlikhet på *output-sidan* och jämlikhet på *input-sidan*. Den förstnämnda jämlikhetsprincipen ställer mycket höga krav på den demokratiska beslutsprocessen, medan den andra snarast bör ses som mer grundläggande krav. Även om jämlikhet i utfall eller i demokratins konsekvenser på flera sätt är ett orimligt krav går det inte helt att bortse från. Det finns en berättigad kritik mot ett alltför beslutsorienterat jämlikhetsperspektiv. En demokratisk och jämlik process kan i princip resultera i vilken typ av ojämliga och förtryckande beslut som helst.

I den politiska kontexten kopplas politisk jämlikhet oftast till jämlikhet i den politiska beslutsprocessen. Det är således en jämlikhet i möjlighet till medverkan i politiska beslutsprocesser, dvs. jämlikhet i tillgång. Det är framförallt inför beslutsprocesserna som diskussionen förs, både vad gäller jämlikhet i tillgång men, i anslutning, även jämlikhet i förutsättningar. Jämlik tillgång innebär att de demokratiska kanalerna är öppna för samtliga medborgare. Det finns naturligtvis en rad undantag från regeln, exempelvis får barn inte rösta. Det leder oss till frågan om vem jämlikheten bör omfatta. Det är en kärnfråga. En rimlig utgångspunkt är att de medborgare som omfattas av beslutet eller verksamheten ska ges lika möjligheter att utöva inflytande. Det kan innefatta samtliga medborgare men det kan också vara en mindre grupp – beroende på hur många som frågan berör. Det bör vara frågans omfång som avgör vem som ska omfattas av den politiska jämlikhetens krav.

En jämlik tillgång är beroende av *jämlika förutsättningar*. Det kan handla om jämlikhet i utgångsläget och jämlikhet i relation till politiska beslutsprocesser. Ett jämlikt utgångsläge innebär att alla har samma

möjlighet inledningsvis, att det demokratiska utgångsläget är detsamma för alla medborgare – exempelvis är en generell utbildning av samma kvalitet ett sätt att ge samtliga medborgare en likvärdig start inför vuxenlivet. Jämlika förutsättningar innebär även att resurser som social och ekonomisk status, etniskt ursprung, kön, handikapp och så vidare inte får konsekvenser för möjligheterna till demokratiskt inflytande. På ett juridiskt plan kan man i viss utsträckning reglera så att ojämlikhet rörande dessa resurser inte får genomslag i det politiska deltagandet. På det formella planet råder i stor utsträckning jämlighet och utmaningen består snarast i att skapa en reell jämlighet där medborgarna i lika utsträckning utnyttjar sina formella rättigheter. Det är betydligt svårare att i det praktiska deltagandet förhindra att ojämlikheter får genomslag. I de mindre krävande deltagarformerna, som t.ex. val och folkomröstningar är möjligheten att stävja ojämlikhet mycket större än i de mer krävande deltagarformerna. I de mer deltagardemokratiska formerna är det fler resurser som det kan vara relevant att bedöma, t.ex. förmågan att uttrycka sig och att övertyga andra. En förmåga att fungera väl i sociala sammanhang blir en politisk resurs, vilket kan vara jobbigt och frustrerande för dem som inte finner sig tillrätta i sociala sammanhang. De krävande deltagarformerna är således mer beroende av en jämlig beslutsprocess. Det ställer andra krav på en medvetenhet om den politiska jämlighetens komplexitet.

Om vi accepterar att jämlighet i tillgång är en grundförutsättning för ett demokratiskt samhälle så är det jämlighet i beslutsprocesser som har störst relevans för diskussionen om det politiska deltagandet. För att uppnå substansvärdet politisk jämlighet behövs det en rad processvärden som bistår detta substansvärde. Processvärden kan ses som egenskaper eller värden som ska präglade processen, dvs. de värden som underbygger och möjliggör en jämlig beslutsprocess. Robert Dahl är kanske den som mest framgångsrikt formulerat en uppsättning kriterier för en demokratisk och jämlig beslutsprocess (Dahl 1989). Eftersom Dahls kriterier har haft ett genomgripande genomslag på diskussionen är det vara värt att redogöra för hans synsätt. Dahl ställer en rad specifika krav på en demokratisk process. Det innebär inte bara jämlighet i tillgång utan också att själva processen ska präglas av jämlighet. I den mån det politiska deltagandet präglas av

nedanstående kriterier så är det jämlikt. Följande värden menar Dahl att en demokratisk process måste uppfylla:

För det första: Medborgarna ska ha lika möjlighet till *effektivt* deltagande. Det innebär både att deltagandet ska ha betydelse och att det ska vara jämlikt fördelat. Medborgarna bör genom hela beslutsprocessen ha lika och tillräckliga möjligheter att uttrycka sina åsikter. De innebär bland annat att de ska ha tillräckliga och lika möjlighet att påverka vilka frågor som ska behandlas och dessutom ska medborgarna ges möjlighet att uttrycka sin åsikt för ett av flera alternativ (Dahl 1989:109). Om deltagandet är jämlikt men i det närmaste meningslöst i förhållande till vilka beslut som tas kan man förvisso tala om jämlik makt, eller kanske snarare jämlik maktlöshet. Däri ligger kritiken mot de mer elitistiska uppfattningarna om demokratin – medborgarna har lika möjlighet att välja sina politiska företrädare men det är en ytterst begränsad makt.

För det andra: Medborgarna ska ha lika röst i beslutsfattandet. I det avgörande beslutsögonblicket bör varje medborgare ha möjlighet att välja ett alternativ. Detta val ska väga lika tungt som andra medborgares val. När beslut sedan ska fattas ska dessa val beaktas och inga andra. Dahl specificerar inte vilka kriterier som bör gälla, exempelvis kan *demos* (medborgarna) delegera besluten eller kan någon grupp få större utrymme i de tidiga stadierna av beslutsprocessen. Vilken särskild metod som används vid röstning eller val behöver enligt Dahl inte specificeras. Slutligen krävs det inte att en demokratisk gemenskap använder sig av majoritetsprincipen när beslut tas, men det kräver att majoritetsprincipen beaktas med hänsyn till andra kriterier. Det innebär att en rad olika institutionella lösningar är möjliga (Dahl 1989:109-111).

För det tredje: Medborgarna ska ha lika möjlighet till upplyst förståelse. Varje medborgare bör ha tillräcklig information och lika möjlighet att få tillgång till och bedöma alternativen i den fråga som det ska beslutas om. Det behövs för att medborgarna ska kunna välja de alternativ som bäst motsvarar deras behov och värderingar. Även om detta kriterium är mångtydigt och vagt ger det vägledning åt hur institutionerna bör utformas. Det är viktigt att information som kan resultera i att medborgare valt ett annat alternativ inte undanhålls (Dahl 1989:111-112). Att få tillgång till relevant information innebär att beslutsprocesser bör vara öppna för insyn.

Öppenhet är en förutsättning inte bara för det politiska deltagandet utan även för möjligheterna att ställa beslutsfattare till ansvar för tagna beslut. Offentlighetsprincipen och meddelarskyddet är juridiska mekanismer som syftar till att säkerhetsställa att den offentliga verksamheten präglas av öppenhet.

För det fjärde: Medborgarna ska ha kontroll över agendan. Demos måste ha möjlighet att bestämma vilka frågor som ska sättas upp på agendan. Medborgarna ska ha sista ordet, dvs. vara suveräna. Det innebär att demos är kvalificerat att bedöma (1) vilka frågor som det ska eller inte ska fattas beslut om, (2) vilka av de frågor som tas upp som *demos* själva kan fatta beslut om, och (3) på vilka premisser som *demos* delegerar beslutsrätten (Dahl 1989:112-114).

Ett politiskt system som uppfyller dessa krav kan, enligt Dahl, sägas vara till fullo demokratiskt. Det ter sig dock orimligt att något samhälle skulle lyckas uppfylla dem till fullo. Istället bör kraven ses som riktmärken som i olika omfattning kan förverkligas. Vi bör se dem som ett ideal eller mål som i den mån det är möjligt bör uppfyllas. De tre förstnämnda kriterierna är direkt kopplade till den politiska jämlikhetens värde, medan de två avslutande kriterierna snarare knyter an till idén om folkviljans förverkligande (Rindefjäll 2005:29).

Hur når då Dahl fram till dessa kriterier, hur rättfärdigar han den politiska jämlikheten och vad innebär det att vara jämlik på den politiska arenan? Utgångspunkten är att det i ett politiskt samfund behövs gemensamma och bindande beslut, och att det behövs en politisk process för att nå fram till kollektivt bindande beslut. Han knyter tillbaka till filosofen John Locke som menade att reell jämlikhet innebär att ingen ska underkastas politisk makt utan att ha haft möjlighet att godkänna styret. Ur dessa utgångspunkter formulerar Dahl idén om *reell jämlikhet* som innebär att alla personer som berörs av ett kollektivt beslut måste, inom gränserna för vad som är rimligt, få uttrycka sin åsikt och att denna åsikt blir hörd.

Dahl menar dock att principen om reell jämlikhet inte är stark nog för att stå på egna ben. Han kompletterar därför den reella jämlikheten med antagandet om *personlig autonomi*. Dahls uppfattning är att varje individ är bäst lämpad att avgöra vad som ligger i dennes intresse. Även om det kan vara så att individer inte känner till sitt eget bästa är sannolikheten

trots allt större att de själva gör det än någon annan (Dahl 1989:98). Att styra sig själv, att lyda under lagar man själv valt och självbestämmande är önskvärda mål. Det ger också medborgarna möjlighet att växa som sociala och moraliska individer. Moralisk autonomi är en nödvändig ingrediens i ett fungerande samhälle och det kan endast skapas ifall man lever under de lagar man själv valt. Dahls utgångspunkt är att alla samhällsmedlemmar är tillräckligt kvalificerade för att delta i fattandet av kollektiva bindande beslut som berör dem och deras intressen. Ingen annan än den enskilde individen kan bedöma vad som ligger i dennes intresse, både vad gäller de förväntade resultaten innan beslutet tagits och de faktiska resultaten som följer av besluten. Man kan delegera valet av metod till dem man anser vara mer kvalificerade. Man kan dock inte, utan att bryta mot principen, avsäga sig rätten att bedöma om resultaten (avsedda och faktiska) var i den enskildes intresse (Dahl 1989:100). All legitim auktoritet rörande vuxna måste respektera detta antagande, utom i särskilda enstaka fall, exempelvis vid svårartade psykiska sjukdomar. Demokrati ska ta hänsyn till alla, men historien visar tydligt att människor som exkluderas saknar möjligheter att försvara sina intressen. Historien visar att medborgarskap är nödvändigt för att ens intresse ska tas i lika beaktande. Det är dessutom inte bara att andra sämre förstår ens intresse utan incitamenten för andra att förstå är mindre.

Antagande om den personliga autonomi tillåter undantag, men det visar oss vem som bör ha bevisbördan när personlig autonomi ersätts med förmyndarskap. Det är exempelvis rimligt att anta att slavar och kvinnor i antikens Grekland bättre kunde ha försvarat sina intressen än de förmyndare de hade (jfr Dahl 1989:104). I dagens demokratier är till exempel barn en stor grupp som faller under förmyndarskap. Men antagandet om personlig autonomi innebär att barn mycket väl kan ges inflytande i frågor som berör dem, *utefter deras förutsättningar*. Elevråd i skolorna är ett exempel på barn och unga mycket väl kan medverka i demokratiska beslutsprocesser.

Dahls kriterier bör i möjligaste mån utgöra en samling riktlinjer även på konkret nivå. Det finns dock ett par kommentarer som är viktiga att påpeka i relation till det konkreta deltagandet. Det är inte en kritik av Dahls kriterier för en demokratisk beslutsprocess utan berör istället vem som bör omfattas av den politiska jämlikheten. En nödvändig och central

poäng i sammanhanget är att det är orimligt att utgå från att det ska finnas en form av jämlikhet som är gällande för alla medborgare i alla politiska situationer. Människor är olika, befinner sig i olika stadier av livet och relaterar sig till de politiska frågorna i olika utsträckning. Alternativet är att alla deltar i alla frågor. Det behövs ett nyanserat jämlikhetsbegrepp som tar hänsyn till detta. Giovanni Sartori har sammanställt en kriterielista rörande jämlikhet. Han gör en indelning mellan begreppen generell kontra selektiv jämlikhet. Idén är att den generella jämlikheten inte kan gälla som ensam jämlikhetsprincip. Den selektiva jämlikhetsprincipen innebär att istället för jämlikhet till alla gäller jämlikhet till likar. Denna princip bygger på fyra subkriterier:

- 1 Proportionell jämlikhet, där hänsyn tas till graden av rådande ojämlikhet, t.ex. kvotering.
- 2 Hänsyn till relevanta skillnader, t.ex. straffrihet.
- 3 Till var och en utefter förtjänst eller förmåga, t.ex. vid tjänsteställning.
- 4 Till var och en utefter behov, t.ex. selektiva bidrag.

(jfr Sartori 1987:354)

Dessa principer måste ses i sin konkreta kontext för att få mening. Det är genom politiken och demokratiska processer som dessa kriterier kan definieras, specificeras, appliceras och få genomslag i faktisk politik. Det finns inga självklara svar på hur den politiska jämlikheten konkret bör utformas – varken i avseende till det politiska deltagandet eller i något annat avseende. Poängen är att dessa kriterier i olika sammanhang kan rättfärdiga att den generella jämlikhetsprincipen sätts ur spel. Det är ibland nödvändigt med ojämlik behandling för att nå jämlika resultat. Annorlunda uttryckt gäller det att identifiera vilka relevanta skillnader som gör det godtagbart att försätta den generella jämlikheten ur spel. Kriterium ett innebär att den generella jämlikheten kan åsidosättas ifall tidigare ojämlikhet skapat ojämlika förutsättningar mellan grupper i samhället. Om vi tar kriterium två som exempel så varierar det över tid vilka avseenden

som bör ses som relevanta. I en monarki där monarken har straffrihet ses kunglighet som en tillräckligt relevant skillnad för att undantag från en generell jämlikhetsprincip, dvs. jämlikhet inför lagen, ska göras. Ett annat exempel som berör den proportionella jämlikheten är kvotering, där tidigare marginaliserade grupper ges företräde på arbetsmarknaden för att kompensera tidigare orättvisor. De två sistnämnda kriterierna i listan ser jag egentligen som två logiska lösningar av vad som i punkt två kallas relevanta skillnader. Såväl förmågor som behov kan ses som relevanta skillnader. Behov och förmåga syftar till att uppfylla andra värden, som t.ex. någon rättvis princip. Sartoris kriterier är motsägelsefulla såtillvida att de inte går att applicera samtidigt, istället får den konkreta situationen och den demokratiska ordningen avgöra i vilka fall avsteg från en generell jämlikhetsprincip kan göras. Istället är tanken att olika jämlikhetsprinciper balanserar varandra. Sartori uttrycker det på följande sätt:

The problem of equality always is to achieve an efficient system of *reciprocal compensations among inequalities*, that is, a system of countervailing forces in which each inequality tends to offset another inequality. Overall, then, equality results from the interplay of a system of liberties-equalities that is designed to cross-pressure and neutralize one disparity with another. (Sartori 1987:356, kursivering i original)

I detta sammanhang kan också sägas att det är viktigt att sätta gränser för politisk jämlikhet – dels för att för mycket jämlikhet kan utmana andra viktiga värden, dels för att jämlikhet inom ett visst område kan innebära ojämlikhet i andra avseenden. Det är nödvändigt att specificera inom vilka sfärer och i vilka situationer som jämlikhet är eftersträvarvärt. Den politiska jämlikheten kan vara ett sätt att utjämna ojämlikheter i andra sfärer.

För den vidare diskussionen blir det följande normativa led som blir den riktlinje som det politiska deltagandet kan bedömas utefter: (1) att i möjligaste mån uppnå grundläggande jämlika förutsättningar så att alla som berörs kan delta; (2) att i möjligaste mån skapa jämlika beslutsprocesser.

Men i bedömningen ska vägas in vilken typ av jämlikhetsprincip som bör vara gällande. Det blir en form av rimlighetsbedömning som avgör i vilken utsträckning en generell jämlikhetsprincip bör användas eller inte. Avsteg från en generell jämlikhetsprincip är mer rimligt i den lokala demokratin och i mindre sammanslutningar. Det innebär att när den politiska jämlikheten tas som utgångspunkt i en bedömning av det lokala deltagandet bör hänsyn tas till hur deltagandet är utformat, vilka frågor som behandlas och vilka medborgare det berör. Jane Mansbridge resonerar i liknande termer när hon skriver att:

In short, our understanding of political equality has been distorted by the experience of the liberal democratic nation-state. This perspective has made political equality seem vital for, and only for, the protection of interests. While such an understanding can be misleading even on the national level, it is particularly misleading in application to small democracies and to voluntary or semi-voluntary organizations [...] Opportunities for taking responsibility and educating oneself to one's true interests may be virtually unlimited [...] As these conditions are met, complete political equality may be unnecessary. (Mansbridge 1977:336)

Slutligen – det finns mycket att hämta i den politisk-filosofiska diskussionen om den politiska jämlikhetens komplexitet. Att minimera möjligheterna till inflytande och deltagande med argumentet att det enbart leder till att de resursstarka medborgarna i högre grad får gehör för sina krav är inte nödvändigtvis den rätta lösningen. Istället för att se relationen mellan jämlikhet och deltagande som något okomplicerat, och att i alltför stor utsträckning se jämlikhet som ett nollsummespel, finns det mycket att vinna på ett mer nyanserat jämlikhetsbegrepp.

Kapitel 3: Deltagandets typologi och dimensioner

3:1 Introduktion

För att kunna identifiera deltagandets dimensioner är det nödvändigt att i ett första steg försöka förstå vad politiskt deltagande är. Syftet i detta avsnitt är att synliggöra de teoretiska gränsdragningar som skiljer aktiviteter som är politiska från dem som inte är det. Det betyder att begreppets yttre gränser ska fastställas. En heltäckande betraktelse av begreppet politiskt deltagande skapar därmed förutsättningar för att identifiera och tydliggöra begreppets centrala dimensioner och beståndsdelar. Det är kapitlets andra övergripande syfte. En invändning mot detta tillvägagångssätt är att deltagandet blir något mycket omfattande. De problem som kan följa av en bred definition – att alltför mycket inkluderas i begreppet och därmed gör det otympligt att använda – lämnas tills vidare därhän. En bred eller smal definition kan sägas fylla skilda funktioner. Vi behöver en bred ansats för att förstå deltagandet i hela dess komplexitet, men av praktiska skäl kan det i empirisk analys finnas anledning att använda en smalare definition. Ju mer kvalitativt inriktad en studie är desto större möjlighet finns det att använda en bred definition. En smal definition passar oftast kvantitativa studier bättre. För denna studie överväger fördelarna med en bred definition eftersom en helhetsbild blir en bra utgångspunkt för den vidare diskussionen. Det finns en annan anledning till att försöka teckna en helhetsbild, och det är att den möjliggör konstruktionen av en typologi. I detta sammanhang innebär typologin en klassificering av det politiska deltagandet som bygger på dess typiska egenskaper. Genom att dela upp

deltagande i olika typer och dimensioner finns det goda förutsättningar för en mer nyanserad diskussion. En typologi är mer användbar än en definition för den kommande analysen där deltagandets olika dimensioner skärskådas. Den ger också en möjlighet att åskådliggöra skillnaderna mellan olika typer av deltagande och därmed finns underlag för att kunna jämföra olika former av deltagande. Ytterligare ett argument för typologin är att den ger en möjlighet att diskutera hur de olika formerna av deltagande kan tänkas hänga samman genom att den kopplar samman deltagandeformer som härstammar från olika demokratiteoretiska doktriner.

Etymologiskt syftar verbet att delta på någon form av aktiv handling. Deltagande innebär att aktivt ta del i något. När denna aktivitet är kopplad till den politiska sfären är den att betrakta som politiskt deltagande. Frågan om vad som är politik blir därmed en knäckfråga. Vi kan börja med att konstatera att *allt* inte är politik. Politik ska kopplas till frågor och problem som behöver lösas på kollektiv basis, men under förutsättning att, (1) det råder oenighet om vad som bör göras, och (2) en eller fler aktörer har möjlighet att driva frågan (Warren 1999:218). Distinktionen för vad som är gemensamma intressen och vad som är privata är notoriskt svår att dra. Elmer E. Schattschneider visade att frågor har stort tolkningsutrymme, och att till synes personliga och snäva frågor kan omformuleras och ges mer allmän och politisk karaktär (Schattschneider 1975). Därmed kan fastställas att frågor inte är politik utan att frågor *blir* politik. Ett sådant synsätt på politik synliggör att mycket av det som försiggår utanför de traditionella politiska institutionerna också är av politisk relevans. Politik blir de gemensamma frågor som det finns ett intresse att driva – av någon eller några. Att politik avgränsas till att handla om gemensamma frågor innebär inte att individuella försök att påverka den offentliga verksamheten inte skulle vara politik. Även om frågan till sin natur är avgränsad och primärt berör den enskilda medborgaren innebär det ett försök att påverka beslut i offentlig verksamhet.

Startpunkten för den vidare diskussionen är en översikt av de viktigaste samtida studierna. Därför följer nedan en övergripande forskningsgenomgång. Den görs i två steg. Den första genomgången är en kronologisk redogörelse för hur deltagandebegreppet successivt utvecklats och breddats under andra hälften av 1900-talet. I nästa steg presenteras

deltagandebegreppet utifrån ett demokratiteoretiskt perspektiv där deltagandet diskuteras utifrån de kopplingar som finns till den normativa teorin. Efter dessa redogörelser påbörjas arbetet med att identifiera det politiska deltagandets yttre ramar, kartlägga vad som befinner sig inom dessa ramar och sedan sortera detta innehåll på ett lämpligt sätt.

3:2 En teoretisk resumé

De stora studier av politiskt deltagande som genomfördes under 1970-talet menade att deltagande är direkta eller indirekta handlingar som har till syfte att påverka det politiska beslutsfattandet (Verba & Nie 1972:2; Verba *et al* 1978; Barnes & Kaase 1979; Berry *et al* 1993:2). Verba och Nie menade att politiskt deltagande både är att välja representanter till politiska förtroendeuppdrag och försök att påverka de beslut som de politiska beslutsfattarna är satta att fatta. Deras syn på deltagande har haft ett avgörande inflytande på de studier som sedan följt. Flertalet av dagens empiriska studier bygger på denna syn. Definitionen omfattar både direkta och indirekta handlingar, men det centrala är att det ska finnas ett syfte att försöka påverka. Deltagandet är alltså en medveten handling och riktas mot någon eller några i politisk beslutsställning. Definitionen är empirisk till sin karaktär och bygger på ett deltagande genom de representativa kanalerna, och till stor del lämnas den normativa diskussionen därhän.

Studierna från denna tid var omfattande och byggde på kvantitativt insamlat material, oftast enkäter, som sedan användes till att göra jämförelser mellan grupper eller mellan länder. Att mäta och sammanställa deltagandets karaktär och omfång är en delikat uppgift, och de stora undersökningarna byggde, av nödvändighet, på en snävt avgränsad syn på deltagande. Även om definitionen ovan lämnar fältet öppet för en rad olika deltagandeformer var de empiriska undersökningar ganska begränsade i sina val av deltagandeformer.

Det fanns under 1970-talet också forskare som tydligt tog ställning för deltagardemokratiska ideal (Lewin 1970; Pateman 1970; Mansbridge 1980). Deltagardemokraterna vände sig mot vad de uppfattade som den dominerande synen på deltagande, tydligast uttryckt av Joseph Schumpeter

som främst betonade den politiska elitens betydelse och ville inskränka medborgarnas demokratiska uppgift till att välja politiska beslutsfattarna (Schumpeter 1975:269-273). Istället menade Carole Pateman, och flera med henne, att medborgarnas deltagande borde vara av mer direkt natur. Istället för att filtreras genom politiska representanter borde medborgarnas åsikter och handlingar få ett direkt genomslag i beslutsfattandet. Pateman återförde diskussionen om deltagandet till den normativa teorin och knöt sina argument till Rousseau och Mill. Dessutom ifrågasatte hon den skepsis som riktades mot mer direktdemokratiska deltagarformer. Utifrån sin studie av arbetstagarnas medverkan i företags beslutsfattande menade hon att det både var normativt önskvärt och möjligt att utvidga deltagandet.

Under den senaste tjugooårsperioden har tyngdpunkten i deltagandebeskrivningen förskjutits mot aktiviteter som tidigare ansågs tillhöra den sociala sfären. Deltagande har i ökad utsträckning kommit att handla om det civila samhället och om politiska samtal. Putnams gav med boken *Making Democracy Work* begrepp som socialt kapital, tillit och civilsamhälle en betydande plats i den statsvetenskapliga demokratidebatten. Deltagande i det civila samhället kan ses som ett organiserat sätt att försöka påverka politiska beslutsfattare. De normativa teorierna om det civila samhällets demokratiska betydelse brukar understryka att medlemmarna utvecklar demokratiska färdigheter, att sammanslutningar främjar den demokratiska diskussionen och att det civila samhället kan fungera som motvikt mot staten (jfr Warren 2001:61). De demokratiska effekterna av deltagande i det civila samhället påminner i mångt och mycket om dem som diskuteras i den klassiska deltagarlitteraturen. Föreningar har en rad institutionella resurser vilket innebär att de har den styrka och de fördelar som organiserade intressen har. De är ofta självständiga och uppkomna och formade utanför de formella politiska strukturerna. Men de kan, enligt teorin, i bästa fall spela en central roll i det politiska samtalet och fungerar som en förbindelselänk mellan medborgare, partier och det politiska systemet. Eftersom organisationerna företräder olika intressen snarare än ett allmänintresse bygger idén om organisationernas inflytande på en pluralistisk grundsyn av det politiska systemet. Det ger en maktbalans som förhindrar att allt för mycket makt samlas hos någon aktör.

Det är numera inte ovanligt att deltagande i frivilligorganisationer inkluderas som politiskt deltagande i demokratistudier. I en dansk studie breddar Andersen *et al* definitionen av politiskt deltagande så att även det civila samhällets aktiviteter inryms. De ser föreningarna som en förbindelselänk mellan sociala grupperingar, de politiska partierna och de politiska och administrativa institutionerna. De menar att många definitioner av politiskt deltagande missar två viktiga aspekter som bör inrymmas i definitionen. Den ena är den utbildningseffekt som deltagande i den sociala sfären medför, vilket gör att medborgarna blir bättre rustade att förstå och ta ställning i politiska frågor. Den andra är att deltagandet skapar politiska gemenskaper och politiska identiteter. Deras utgångspunkt är att om handlandet har politiska konsekvenser utgör det politiskt deltagande. Andersen *et al* hävdar att det behövs en mer flerdimensionell syn på politiskt deltagande än vad som vanligtvis är gällande (Andersen *et al* 1993:32). Deras flerdimensionella syn leder, menar de, till en bredare förståelse av politiskt deltagande, som de formulerar som:

...aktiviteter af betydning for formuleringen, vedtagelsen og gennemførelsen af offentlige politikker og/eller for dannelsen af politiske fællesskaber omkring sager eller institutioner af offentlig betydning. (Andersen *et al* 1993:32, kursivering i original)

Denna bredare definition innebär att deltagande kan vara mycket mer än bara påtryckningar och handlingar riktade mot politiska beslutsfattare. I princip kan man tänka sig att all typ av verksamhet som fungerar identitetskapande för politiska gemenskaper skulle falla in under definitionen. Det innebär att de inkluderar föreningsaktiviteter, politiska samtal och politiska aktiviteter i vardagen i vad som bör betraktas vara politiskt deltagande. Deras definition är inspirerats av den deliberativa demokratimodellen som gjorde sitt intåg på den demokratiteoretiska arenan under 1980-talet och som satte det politiska samtalet i förgrunden. Efterhand har det utvecklats en betydande litteratur kring deliberation i vilken det går att identifiera några gemensamma drag. Detta perspektiv gör politiskt deltagande till något mer än enbart handlingar som syftar till att påverka politiska

beslutsfattare. Idealet kan sägas vara diskussioner fria från maktutövning. Den sociala sfären ska inte koloniserats av aktörer som hör hemma i den politiska eller ekonomiska sfären (Habermas 1996:370). I bästa fall gör det att samtliga röster får utrymme i den offentliga debatten. Det innebär att en autonom offentlig sfär är nödvändig för medborgerligt inflytande som inte enbart syftar till att legitimera det befintliga politiska systemet.

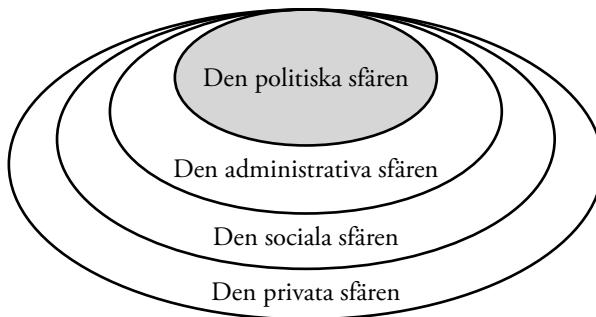
Slutligen sträcker sig den politiska diskussionen in även i det som tidigare betraktats som den privata sfären. Feministisk forskning visar att även den privata sfären bör inkluderas i studier av politik (Okin 1989). Ur ett strukturellt perspektiv är den politiska arenan strukturerad utifrån manliga normer som försvårar tillträdet för kvinnor. Denna förtryckande struktur går att finna i en rad sfärer – den privata, den politiska och den samhälleliga. Även i mycket av den mångkulturella forskningen ligger fokus på samhällets strukturer, vilka gynnar vissa grupper på andra gruppers bekostnad (Young 2000:96-98). Dessa insikter har bäring för studier som syftar till att undersöka olika medborgargruppers möjligheter till att göra sin röst hörd på den politiska arenan. Det är naturligtvis ett allvarligt jämlikhetsproblem om de politiska strukturerna missgynnar vissa grupper.

Avslutningsvis bör nämnas att även politikens förändrade villkor har förändrat synen på det politiska deltagandet. Politikens internationalisering har inneburit att deltagandet är mindre intimt kopplat till nationalstaten än tidigare. Deltagandet sker även i internationella nätverk. Denna utveckling får åtminstone två konsekvenser – dels att nationalstaten i minskande grad kan utöva inflytande i en rad frågor, dels att medborgarnas deltagande riktas mot frågor och institutioner utanför det nationella territoriet.

State-centered political institutions remain vitally important, but they capture increasingly fewer of the sites of politics and thus a relatively smaller domain in which democracy is important and participation possible. (Warren 2002:687)

Denna korta resumé visar att betydelsen av politiskt deltagande har förändrats över tid och att begreppet har utvecklats från fokus på de politiska institutionerna till att omfatta allt fler aktiviteter i allt fler sfärer.

Bild 1: Den successiva utvecklingen av begreppet politiskt deltagande



Man kan sammanfatta diskussionen med att säga att ju snävare definition av det politiska deltagandet man väljer desto närmare centrum är de handlingar som omfattas av definitionen. Iris Marion Youngs definition av politiska aktiviteter fångar på ett bra sätt in begreppet i dess utvidgade form och fungerar som utgångspunkt i denna studie:

Political activity is any activity whose aim is to *politicize* social or economic life, to raise questions about how society should be organized, and what actions should be taken to address problems or do justice. (Young 2000:163)

Denna breda definition ligger till grund för den vidare diskussionen, då den öppnar upp för och möjliggör den heltäckande ansatsen. Innan deltagandebegreppet används för att typologisera det politiska deltagandet ska det politiska deltagandet granskas från en annan horisont – den politiska filosofins.

3:3 Olika normativa uppfattningar om deltagande

Detta avsnitt behandlar betydelsen av politiskt deltagande genom att ta utgångspunkt i den normativa demokratiteorin, då det är här som uppfattningar om det politiska deltagandet har sitt ursprung. Olika former av deltagande bygger, liksom olika demokratiteoretiska inriktningar, på skilda föreställningar om människan, samhället och tillvaron. Mycket av den samtida diskussionen om deltagande går att härleda bakåt till den politiska filosofins giganter – Aristoteles, John Stuart Mill, Jean-Jacques Rousseau och Alexis de Tocqueville. Deras tankar kring deltagandet och dess karaktärsdanande effekter är i hög grad fortfarande aktuella och de har i mycket stor utsträckning format den teoretiska deltagardiskursen. Utan att förringa deras bidrag kommer denna bok inte att föra någon längre historisk politisk-filosofisk diskussion utan utgå istället från mer samtida litteratur.

Det finns ett ansevärt antal normativa demokratiteorier. Det är svårt att på ett rättvist sätt återge den mångfald som präglar den normativa demokratidiskussionen. Dessutom väljer många forskare att ge befintliga normativa demokratiperspektiv nya namn, vilket försvårar överblicken. Demokrati kan ses som enbart en rättvis beslutsprocess (Schumpeter 1975), som en uppsättning institutioner som, i rimlig utsträckning, förkroppsligar demokratiska värden (Dahl 1989), eller som ett sätt att leva, ett etiskt ideal (Dewey 1991). I förlängningen av demokrati som ett sätt att leva eller som en medborgarkultur ligger att det inte är något som är självklart eller inneboende i det mänskliga psyket utan snarare något som måste förvärvas genom erfarenhet och medverkan.

Användningen av de normativa demokratidoktrinerna bidrar framförallt med en terminologi för att analyser och diskussioner om deltagandets karaktär och dimensioner. Endast genom att förstå deltagande utifrån dess normativa hemvist kan vi förstå vad deltagande egentligen är. Arbets sättet präglas av en demokratiteoretisk öppenhet. Istället för att återge de normativa demokratimodellerna i deras helhet fokuseras på det politiska deltagandet. Men det kan vara värt att notera att de olika uppfattningarna om deltagande till stor del återspeglar de skiljelinjer som finns mellan de

olika demokratiteorierna. Det är i synen på deltagandet som de tydligaste skiljelinjerna mellan dessa framträder:

There is little question, when trying to understand the variety of conceptions of democracy, that participation is the key. It is around participation that the apparent consensus on democratic values breaks down, and it is here that the end of history thesis is revealed to be entirely premature. (Blaug 2002:107)

Även om den liberala formen av demokrati till stor del verkar vara det segrande politiska systemet i västvärlden – det Francis Fukuyama kallar historiens slut – är skiljelinjerna tydliga när vi ser hur stora skillnader det finns kring det politiska deltagandet. Den råder långt ifrån den ideologiska samstämmighet som Fukuyama vill göra gällande (Fukuyama 1992).

Om vi anlägger en elitistisk syn på demokrati inskränks medborgarnas roll till att i val välja och avsätta de politiska representanterna. Förutom detta starkt begränsade synsätt kan vi identifiera åtminstone fyra normativa föreställningar av politiskt deltagande (jfr Teorell 2003:325-327). De fyra övriga typerna är (1) deltagande som försök att påverka beslutsfattare, (2) deltagande som medverkan i beslutsfattande, (3) deltagande som politisk diskussion, och (4) deltagande som gemenskapsbyggare. Dessa former är härledda ur olika demokratiteoretiska modeller. Även om den demokratiteoretiska litteraturen är heterogen kan dessa typer fungera som återspeglingsformer av de tongivande strömningarna. Den första typen av deltagande motsvarar den schumpeterska klassiska definitionen av deltagande avsedd för den representativa demokratin. Folkviljan kanaliseras genom folkvalda representanter. Dessa fattar de politiska besluten. Den andra typen av deltagande lämnar utrymme för medborgarna att försöka påverka deras beslutsfattande genom påtryckningar av olika slag. Modellerna får kritik för att medborgarna ges en passiv roll och i liten utsträckning ges möjlighet att påverka politiken.

Den tredje typen förs fram av s.k. deltagardemokrater, dvs. ett deltagande där medborgaren i egen person deltar i själva beslutsfattandet. Deltagandet i denna form är direkt till sin karaktär såtillvida att

medborgaren själv har möjlighet att påverka beslutsprocessens resultat. Medverkan sker genom möten ansikte mot ansikte och deltagarna ges möjlighet att diskutera frågorna tills man nått fram till ett gemensamt beslut. Deltagandet ska, i så stor utsträckning det är möjligt, präglas av jämlikhet mellan deltagarna (Catt 1999:39). Det direkta deltagandet kan också bestå i att medverka i implementeringen av politiska beslut. Det deltagardemokratiska idealet kritiserats som naivt och alltför resurskrävande för att kunna vara ett alternativ.

Den fjärde typen av deltagande har sitt ursprung i den deliberativa demokratimodellen. Denna modell som ibland även kallas samtalsdemokrati eller diskussionsdemokrati bygger på föreställningen att människors preferenser skapas i det politiska samtalet (Gutmann & Thompson 1996). Grundtanken är att alla perspektiv ska få utrymme i en offentlig debatt. Deltagandet ska organiseras så att olika grupper får delta i diskussioner innan det politiska beslutet tas. Det är till stor del ett normativt perspektiv som syftar till att formulera en kommunikativt ideal, där den sociala sfären står fri från den politiska och fungerar som motvikt och påtryckare. Det är ett perspektiv som vilar på en föreställning om argumentens kraft och vikten av att bli hörd i det politiska samtalet. En grundbult i den deliberativa demokratimodellen är att medborgarnas intressen formas i det politiska samtalet. Det är först i samtalet med andra som rationella åsikter och uppfattningar skapas. Svagheten i den deliberativa modellen utifrån ett deltagarperspektiv är att det i stor utsträckning saknas en diskussion om hur detta ideal ska omvandlas till konkreta deltagarformer.² Gapet mellan det normativa idealet och det praktiska genomförandet är till stora delar outtalat. De deliberativa teorierna betonar i överkant behovet av konsensus, antingen som samtalens startpunkt eller som deras mål (Young 1998:486).

Den femte typen av deltagande kan härledas från den komunitära demokratimodellen. Denna demokratimodell har framförallt varit synlig i den amerikanska diskussionen och kan ses som en demokratisk förlängning av konservatismen. Denna modells ideal är en gemenskapsgrundad

2 James S. Fishkin har utvecklat så kallade deliberative polls vars beslutsprocess kan ses som en operationalisering av deliberativa demokratiideal. (Fishkin, 1991).

politik. Modellen tar avstånd från den liberala idén om individens primat och understryker istället betydelsen av en kollektiv identitet och politisk gemenskap. Politiken ska syfta till att skapa samhörighet mellan medborgarna. Därigenom stärks det politiska systemets legitimitet och för medborgarna ger deltagandet en känsla av trygghet och mening. Det är oklart hur den komunitära demokratimodellen ser på medborgarnas medverkan i politiken och hur deltagandet bör organiseras. Kritikerna menar att i det komunitära idealet sätts gemenskapen före individen vilket i förlängningen kan resultera i förtryckande och konserverande strukturer (Avineri & de-Shalit 1992:9).

Beroende på vilken demokratisyn vi förordar kan omvandlingen från demokratins ideal till dess praktik lösas på olika sätt. På uppfattningen att medborgarna i grunden är ointresserade av och okunniga om politik följer det naturligt att medborgarnas inflytande i det politiska beslutsfattandet bör vara begränsat. Menar vi att politikens omfång bör vara begränsat blir demokratiskt inflytande över privata företag föga attraktivt. När vi rör oss med *uppfattningar* om demokrati är kopplingen mellan olika demokratiteorier och specifika deltagandeformer ganska tydlig, men om vi ser till de demokratiförsök som pågår runt om i kommunerna är kopplingen mer diffus. Deltagarformernas olika teoretiska ursprung motsäger inte att de i praktiken kan verka sida vid sida – vilket de också gör. Huruvida detta är ett problem är föremål för en ständig diskussion. Åsikterna går isär om deltagande som härrör från olika demokratisyner kompletterar varandra eller inte. Oftast handlar det om de nya deltagandeformer som kan härledas ur deltagar- och deliberativa demokratiideal med fördel kan samexistera med den representativa demokratisynens deltagarideal. Skeptikerna menar att de nya formerna riskerar att underminera den representativa demokratins värden och funktion. Men skepsis finns även från deltagardemokrater om möjligheten för deltagar- och deliberativa former att överleva i samvaro med de representativa formerna. När deltagandet underifrån tvingas in i institutionaliserade former, när det byråkratiseras och regleras, finns det en rädsla för s.k. kolonisering. Deltagandet förlorar på så vis sin kritiska udd (jfr Habermas 1996:370). Särskilt inom föreningslivet finns diskussionen om hur relationen mellan det offentliga och organisationerna bör se ut. Rädslan är att deltagandet minskar i takt med att formaliseringen ökar.

Istället för processer som sker ansikte mot ansikte skapas beslutsprocesser som ligger i ett fåtals händer. Den demokratiska ordningen likställer demokrati med institutioner och erbjuder resurser, men i retur kräver de anpassning.

Många går dock och när drömmen att kombinera de olika deltagaridealen så att de kan förbättra och komplettera varandra. Demokratiutredningens slutbetänkande verkar inte se några problem med att ha den representativa demokratin som grundstomme och att denna sedan kan kompletteras med inslag av andra deltagarformer. En mer skeptisk syn framförs av Ricardo Blaug. Hans argument tar utgångspunkt i två demokratimodeller eller deltagarideal. Något förenklat kan man säga att han delar in synen på demokrati i två idealtyper; en konserverande och institutionell modell och en kritisk och icke-institutionell. Han menar att demokrati är båda dessa politiska projekt och att de svårligen låter sig kombineras. Demokrati är en kamp mellan dessa två ideal. Det innebär att synen på demokrati beror på var man befinner sig i relation till den politiska makten. Blaug's slutsats är att det är svårt kombinera de traditionella politiska institutionerna med kritiska icke-institutionella nätverk. Snarast är de demokratiförsök som pådyvlas uppifrån försök från maktens sida att undvika kritik från utomstående nätverk och att föra fram uppfattningen att demokrati är *ett* projekt där alla kan ingå (Blaug 2002:114).

Det finns inneboende skillnader i de olika uppfattningarna om deltagande och demokrati som gör det svårt att integrera dem med varandra. Men frågan är hur motsättningarna förhåller sig till varandra på en konkret nivå. Den resterande delen av detta avsnitt ägnas åt att diskutera omvandlingen från ideal till praktik. Det är endast på detta sätt vi kan besvara frågan om hur deltagaridealen relaterar sig till varandra när de omvandlas till praktisk form. Tillvägagångssättet är att relatera idealen till fem konkreta problemområden. Är det på konkret nivå problematiskt att kombinera de olika deltagaridealen?

3:4 Den normativa teorin ur ett konkret perspektiv

På konkret nivå kretsar uppfattningarna rörande deltagandet framförallt kring fem problem: deltagandets omfång i policyprocessen, antalet samhällsområden som ska omfattas av politiskt deltagande, deltagandets konkreta former, nivå som deltagandet ska utövas på, och deltagandets genomslag i faktisk politik. Dessa fem tvistepunkter kan fungera som ett sorteringsinstrument för att tydliggöra skillnaden mellan de olika teoretiska perspektiven och för att visa hur de olika formerna av politiskt deltagande förhåller sig till varandra – i vilka avseenden de skiljer sig från varandra och i vilka avseenden de liknar varandra. Det är en mängd resonemang som här sorteras in under fem punkter. De fyller dock sin funktion genom att påvisa hur de normativa idealen förhåller sig till de praktiska frågor som i slutändan måste ställas.

I vilka processtadier bör deltagandet ske?

Deltagandets omfång kan kopplas till policyprocessen. Bör deltagandet primärt ligga före de politiska besluten eller har deltagande även en plats efter att de politiska besluten fattats och ska omvandlas till praktik? Vanligtvis ligger det på tjänstemän och deras organisationer, dvs. förvaltningen, att effektuera de politiska besluten. I den representativa och deliberativa synen uppfyller medborgaren sin demokratiska roll genom val av representanter eller i utbredda och rättvisa diskussioner *inför* beslutsfattandet. Tanken är att den demokratiska processen skapar beslut som sedan förvaltningen förverkligar. Denna syn på den demokratiska processen bygger på föreställningen att förvaltningens lydnad och kompetens gör att de förverkligar besluten med hänsyn till likabehandling och rättssäkerhet. Om medborgarna bjuds in i förverkligandet av besluten riskerar man att särintressen får ökat inflytande, och dessutom blir det svårt med rättssäkerheten och det politiska ansvarsutkrävandet. Eftersom demokratiskt tagna beslut neutralt omvandlas till politisk praktik finns det ingen anledning att utsträcka medborgarnas inflytande längre än till den diskussion som föregår det politiska beslutet. I den mån som förvaltningen avviker från sin roll som genomförare av demokratiskt

fattade beslut uppfattas det snarare som ett styrningsproblem. Lösningen på detta problem är bättre styrning och inte att medborgarna bjuds in i implementeringen. (Cornwall & Gaventa 2001)

Det direktdemokratiska deltagandet bygger på att medborgaren kan delta i samtliga led – från de diskussioner som föregår beslut till det att besluten implementerats. Enligt denna syn är förvaltningens verksamhet politik och förvaltningens stora handlingsutrymme att påverka den politiska praktiken ett argument för att medborgarna bör kunna utöva direkt inflytande över förvaltningens arbete. Cornwall och Gaventa identifierar två olika strategier för att minska gapet mellan medborgare och beslutsfattare. De skriver:

In the past, there has been a tendency to respond to the gap that exists between citizens and state institutions in one of two ways. On the one hand, attention has been made to strengthening the process of participation – that is ways in which poor people exercise voice through new forms of inclusion, consultation and/or mobilization designed to inform and to influence larger institutions and policies. On the other hand, growing attention has been paid to how to strengthen the *accountability* and *responsiveness* of these institutions and policies through changes in institutional design and a focus on the enabling structures for good governance. (Cornwall & Gaventa 2001:32, kursivering i original)

De sätter i detta citat fingret på de två strategier som kan knytas till dels ett direktdemokratiskt perspektiv, dels ett indirekt perspektiv. Att demokratisera förvaltningen kan göras genom att man förstärker politikernas möjligheter att utöva effektiv förvaltningsstyrning, vilket knyter an till den representativa synen, eller att medborgarna bjuds in, vilket knyter an till en mer deltagardemokratisk syn. Det finns andra strategier för att kontrollera och demokratisera förvaltningen som också framkommer i litteraturen – dels att öka graden av marknadsinslag och låta köparna genom marknaden reglera verksamheten, dels att låta tjänstemännen verka som demokratins väktare. Den senare strategin innebär att tjänstemännen lever upp till de förvaltningsetiska idealen och

fungerar som demokratins vakthundar (Lundquist 1998:244). Det handlar inte om att tjänstemännen ska lotsa medborgarna utan snarare är deras roll att vara uppmärksamma på eventuella demokratiska övertramp. Ytterligare ansvar för tjänstemännen är tanken med demokratiska guider, ett förslag som bland andra Benjamin Barber fört fram, men som han egentligen inte utvecklat vidare (Barber 1984:300; jfr Fischer 2003:205-237). Jämfört med de andra diskuterade demokratisynerna gör deltagardemokrater mindre åtskillnad mellan politik och byråkrati. I lokalsamhället kan medborgerligt deltagande i implementeringsfasen till exempel vara brukarstyrelser. Rune Premfors framhåller möjligheterna med att utöka medborgarnas inflytande i politikens genomförande, och därmed minska tjänstemännens makt, och argumenterar för att: ”Offentliga institutioner måste överhuvudtaget värderas lika mycket utifrån sin förmåga att *söka och finna legitima lösningar* som sin kapacitet att genomföra dem” (Premfors 2000:182). Det handlar inte enbart om att den offentliga servicen ska vara av god kvalitet utan lika mycket om medborgarnas möjligheter till inflytande och demokratisk kontroll. Premfors menar dessutom att förvaltningens överläge i den politiska beslutsprocessen kräver att politikerna tar hjälp av medborgarna för att på så sätt begränsa byråkratins makt. I praktiken händer det dock även att medborgarna går samman med personal och tjänstemännen för att motverka ett politiskt beslut – exempelvis för att förhindra en nedläggning av en förskola.³

Medverkan av medborgarna även i genomförandet av politiken behöver inte innebära att politikernas makt undermineras – de folkvalda har alltid det *övergripande* politiska ansvaret. I den svenska kontexten är det politiska ansvaret skilt från det legala. Det *legala* ansvaret åligger förvaltningstjänstemännen. Även om det är tjänstemännen som förverkligar de politiska besluten ligger det *politiska* ansvaret gentemot medborgarna kvar hos politikerna. Som huvudprincip gäller att de folkvalda har det övergripande ansvaret. Det innebär att de folkvalda kan delegera delar av den offentliga verksamheten till andra, men den övergripande regleringen, fördelningen av offentliga medel och den övergripande organiseringen måste

3 Intervju 1: Förskolechef, Malmö 1996.

göras av de folkvalda. Samma ansvarsstruktur skulle kunna vara gällande i de former där medborgarna bjuds in i den politiska policyprocessen.

Enligt en elitdemokratisk uppfattning innebär inflytande för medborgarna i verkställandet av politiken att särintressen får möjlighet att påverka besluten till deras fördel. De folkvalda representanterna står som garantier för att de politiska besluten motsvarar folkviljan, medan medborgarnas direkta deltagande och inflytande bygger på egenintresse och snäva personliga motiv (Verba *et al* 1993:314; Ross 1965:191-194).

Att beslut föregås av en diskussion där olika grupper har möjlighet att göra sin röst hörd är i princip överensstämmande med den representativa demokratins idén. Den deliberativa idén utmanar inte en representativ struktur eftersom det deliberativa deltagandet inte av nödvändighet innebär att medborgarna ges någon reell makt över beslutsfattandet. Istället syftar de diskussioner som föregår de politiska besluten till att rättfärdiga de politiska besluten och möjliggöra att olika medborgargrupperns röster hörs.

Inom vilka samhällsområden bör deltagandet ske?

Vi kan även se på deltagandets omfång i relation till vilka samhällsområden eller sfärer som bör ligga inom deltagandets räckvidd. Här finns det mycket att hämta från olika diskussioner, varav en del redan behandlats i tidigare avsnitt. Det finns en geografisk dimension där man kan tala om närdemokratin och den stora demokratin. Annorlunda uttryckt handlar det om deltagandet ska gälla frågor som rör närmiljön respektive nationella frågor. Lite grovt kan man säga att deltagardemokrater i första hand kopplar deltagandet till närmiljön samtidigt som den representativa demokratin och det politiska samtalet i praktiken kan fungera på samtliga nivåer.

Det finns också en diskussion rörande vilka sfärer som deltagandet bör omfatta, exempelvis om deltagande enbart ska begränsas till den offentliga sfären eller om även den ekonomiska sfären ska omfattas. Diskussionen om demokratiskt styrda företag har onekligen avtagit under senare år. Deltagardemokrater har ofta en positiv syn på att deltagande finns brett förankrat i samhället, i den politiska såväl som den sociala sfären. En allt vanligare diskussion gäller huruvida den offentliga servicen

bör skötas av offentliga eller privata organisationer. De som förespråkar att den verksamhet som riktar sig mot medborgarnas basala behov bör vara i offentlig regi menar att detta möjliggör en demokratisk styrning, må vara indirekt eller direkt. Frågan om deltagandets omfång utgör en tydlig skiljelinje mellan de olika uppfattningarna (Marinetto 2003:107; jfr Dryzek 1996).

Alla demokratiska aktiviteter är inte kopplade till de offentliga politiska beslutsprocesserna. I grunden handlar det om vad som bör ses som politik. Å andra sidan kan demokratisk medverkan i den privata sfären ge positiva effekter såväl för individ som för samhälle. Demokratisk skolning kan ske såväl utanför som inom ramen för de politiska institutionerna. Detta är en diskussion som återfinns kring det civila samhällets betydelse. Argumentet är att det civila samhället kan fungera som en demokratisk infrastruktur som lägger grunden för den politiska demokratin.

Sammantaget finns det en skillnad mellan synsättens förespråkare om hur mycket som ska falla in under den offentliga politikens ram. Trots detta har det liten betydelse för frågan om deltagandeformernas kompatibilitet. Oavsett om den offentliga sfären – och därmed den offentliga demokratin handlingsutrymme – är liten eller stor kan deltagandet inom den offentliga sfären organiseras på olika sätt.

I vilken form bör deltagandet ske?

Inför diskussionen om i vilken form deltagandet bör ske utifrån de olika deltagaridealerna kan några övergripande reflektioner göras. Vi börjar med att betrakta hur de olika perspektiven ser på hur deltagandet bör organisatoriskt utformas. Den representativa demokratimodellen bygger primärt på deltagande genom valsedeln och möjligheten att delta genom de politiska partierna. Andra demokratimodeller menar att även andra former bör få utrymme i det demokratiska rummet. Den deltagardemokratiska synen bygger på att medborgaren aktivt och i egen person deltar i diskussionerna inför beslut och även i verkställandet av besluten. Det deliberativa synsättet finner sin legitimitet i dialogen och i de politiska diskussionerna. Den deliberativa processen bygger på att samtliga åsikter kommer fram och vägs

in inför beslutsfattandet. Medborgarna deltar genom att fritt få uttrycka och argumentera för sina åsikter.

Man kan nog med fog påstå att de olika demokratimodellerna kan placeras på en fallande skala utifrån hur väl utformade de är i sin organisatoriska konkretion. Beskrivningar och förslag på det representativa deltagandets institutionella utformning är synnerligen tydlig och konkret, medan det direkta deltagandet präglas av en mer otydlig struktur och det deliberativa deltagandet i stor utsträckning saknar en diskussion kring hur det rent faktiskt ska organiseras.

Som exempel på vilka former som vanligtvis brukar åsyftas när politiskt deltagande kommer på tal kan den svenska Maktutredningens lista nämnas. Maktutredningen behandlar politiskt deltagande i två kompletterande dimensioner, vilka de benämner den lilla respektive den stora demokratin. Den lilla demokratin syftar på när medborgare tillsammans fattar beslut utan samröre med det offentliga, medan den stora demokratin innefattar kontakter med offentliga institutioner. Maktutredningen identifierar fem olika former av politiskt deltagande, och dessa hör framförallt hemma i den stora demokratin:

1. Kontakter med politiker, tjänstemän, organisationer, massmedia och rättsväsende – aktiviteter som i hög grad grundas på individuella initiativ;
2. Partiaktiviteter, som medlemskap i något parti, partiarbete, deltagande i partimöten och förtroendeuppdrag;
3. Manifestationer av olika slag, t.ex. bojkotter, namninsamlingar och att ge ekonomiska bidrag;
4. Protester av mer militant slag som strejker, olagliga protester och manifestationer;
5. Rösta i allmänna val.

(Petersson 1991:22-23)

Det är en deltagarmässigt ganska snäv lista som Maktutredningen presenterar, och den återspeglar tidsandan men också deras syn på såväl

politik som demokrati. Även om deltagarformerna på många sätt skiljer sig från varandra syftar de till att antingen välja politiska beslutsfattare eller till olika sätt att försöka påverka deras beslut. Hur det som i utredningen benämns som den lilla demokratin ska betraktas är mer osäkert. Eftersom det är samverkan medborgare emellan utan någon kontakt med det offentliga faller det utanför den traditionella ramen av politiskt deltagande. Sedan Maktutredningen skrevs i början av 1990-talet har svenska kommuner i stor utsträckning börjat pröva andra deltagandeformer. Till listan kan vi bland annat lägga brukarstyrelser, områdestyrelser, byalag, föreningsdeltagande och medborgarpaneler. För att förstå huruvida de olika formerna kan fungera sida vid sida utan att underminera varandra räcker det inte att bara se till formerna. Istället för att ta sin utgångspunkt i formerna handlar det om på vilken nivå deltagandet sker och vilka frågor deltagandet kopplas till.

På vilken nivå och i vilka frågor?

Diskussionen om den konkreta utformningen av det politiska deltagandet är som tydligast när den relateras till vilka frågor som lämpar sig för medborgerligt inflytande och ansvarstagande. Till den diskussionen hör även frågan om på vilken nivå de olika deltagaridealerna är bäst lämpade. Problemet kan åskådliggöras genom att man tar sin utgångspunkt i relationen mellan intensitet och omfång. Giovanni Sartori menar att deltagandets intensitet står i omvänd relation till dess omfång. Ju fler som deltar desto lägre blir deltagandets autenticitet och effektivitet (Sartori 1987:113). Den enskilde deltagarens relativa inflytande minskar när antalet deltagare ökar. Sartori är skeptisk till att ett utbrett direkt deltagande kan vara meningsfullt eller ens möjligt. Risken är, menar han, att det direkta deltagandet inte uppfyller kravet på representativitet. Det blir svårare att organisera en rättvis beslutsprocess när antalet deltagande ökas. Sartori sätter fingret på en för deltagardemokrater öm punkt. Vi bör dock ha i minnet att hans argument bygger på att värdet representativitet sätts i första rummet. Det är naturligtvis möjligt att prioritera andra värden och därigenom få en mer positiv bild. Öppenhet och insyn skulle kunna vara sådana värden. Det är i grunden en empirisk fråga om de positiva effekterna

uppväger de negativa – eller inte. Valet av normativa utgångspunkter är oftast en tydlig indikation på vilken demokratiuppfattning forskaren eller författaren bekänner sig till. Genom att sätta representativiteten i centrum diskvalificeras många av de deltagardemokratiska formerna och istället blir ett indirekt styre det mest rättvisa. Om man tar Sartoris kritik på allvar blir slutsatsen att ett aktivt och direkt deltagande huvudsakligen är avsett för den lokala nivån. Pateman använde sig av arbetsplatsen för att visa att ökat inflytande i konkreta frågor kan fungera. Liksom de flesta deltagardemokrater kopplar hon deltagandet dels till relativt vardagliga frågor, dels till frågor som hör hemma i en lokal kontext. I den lokala kontexten kan den begränsade skaran deltagare möjliggöra att alla deltagare får större möjlighet och utrymme att höras och medverka i beslutet (Pateman 1970). Även Benjamin Barber, Robert Dahl och Carol Gould som argumenterar för deltagardemokratiska inslag menade att det är på den lokala nivån som deltagaridealen bäst kan realiseras. Även om de har olika uppfattningar om hur den konkreta utformningen bör se ut förordar de lokala sammanslutningar av medborgare som ges befogenhet att besluta över lokala frågor (Barber 1984; Gould 1988; Dahl 1989). Diskussionen om relationen mellan deltagandets autenticitet och effektivitet har under senare år fått förnyad aktualitet i och med den nya informationstekniken. Optimisterna menar att med kommunikationsteknikens hjälp kan fler deltagare medverka i fler frågor (Castells 1997:350-352). Att tekniken kan lösa det direkta deltagandets gordiska knut är väl tveksamt men den öppnar möjligtvis upp för en del nya möjligheter. Tekniken ter sig dock fungera bäst som informationskanal och som ett medel att aggregera åsikter snarare än som ett interaktivt medium.

Det direkta deltagandet sker ofta i konkreta frågor som nedläggning av en skola, start av ett vägbygge och medverkan i lokala verksamhetsfrågor. Det är i de offentliga närliggande frågorna som medborgarnas aktiva medverkan bäst kommer till sin rätt. Ju mer avgränsad verksamhet som deltagandet är kopplat till desto större är förutsättningarna för direkt deltagande. Den omvända slutsatsen blir att ju högre upp på abstraktionsstegen en fråga ligger desto lämpligare är denna för representativt beslutsfattande. Det ter sig som en rimlig slutsats att olika deltagandeformer passar på olika nivåer

– ett antagande som verkar vara den enda slutsatsen på det problem som Robert Dahl benämner *the Goldilock dilemma*:

If a democratic unity is small enough to accommodate equal and effective participation by all, then it is unlikely to be large enough to deal with matters of great importance: if it is large enough to deal with such matters not even a faint approximation to equal participation is possible. (Dahl 1970:148)

Det indirekta deltagandet lämpar sig bäst för demokrati i stora enheter och det direkta deltagandet fungerar bäst i små politiska enheter, med undantag för direktdemokratiska formerna som exempelvis folkomröstningar. Men det är inte hela sanningen vilket vi kommer att upptäcka när de olika frågorna relateras till varandra.

Den lokala politiken skiljer sig från den nationella. Det är på lokal nivå som medborgaren oftast kommer i kontakt med det offentliga i form av skolor, socialkontoret, äldreomsorg och barnomsorg. Det är på lokal nivå som medborgaren genom deltagande kan medverka i politikens utformning (DeLeon 1997:124). I Castells mastodontverk och samtidsbeskrivning *The information age: economy, society and culture* lyfts det lokala deltagandet fram som en av de få lösningar som står till buds i dagens globaliserade värld där statens handlingsutrymme successivt krymper (Castells 1997:350).

Möjligheten att kombinera deltagandeformer som grundas i de olika demokratiidealerna bygger således i stor utsträckning på att hänsyn tas till frågornas konkretion och nivå. De deltagardemokratiska formerna lämpar sig bäst för avgränsade frågor och lokala verksamheter. Det är viktigt att ha detta i åtanke. Deltagardemokratiska former är lämpliga i begränsad omfattning, men samtidigt är det så att den huvudsakliga offentliga verksamheten i dess konkreta form sker på lokal nivå. Istället för att se de deltagardemokratiska formerna som marginella finns det således ett stort antal frågor på lokal nivå som mycket väl lämpar sig för medborgarnas medverkan. I likhet med diskussionen i samband med policyprocessen bygger deltagarformernas kompatibilitet med den representativa modellen på att denna ligger som grund för det övergripande ansvaret.

Vilket genomslag ska deltagandet ha?

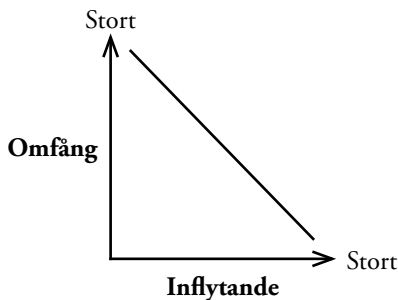
De olika deltagarperspektiven skiljer sig också åt med avseende på huruvida deltagandet ska få ett omedelbart genomslag eller om medborgarnas deltagande syftar till att överföra preferenser och krav från medborgare till de politiska beslutsfattarna. På en övergripande nivå kan vi skilja mellan ett indirekt deltagande och ett direkt deltagande. Karaktäristiskt för det indirekta deltagandet är att det syftar till att påverka våra folkvalda representanter – antingen genom att påverka sammansättningen av representanterna eller genom att försöka påverka deras beslutsfattande eller verkställandet av tagna beslut. I det direkta deltagandet deltar medborgaren fysiskt i den politiska beslutsprocessen. Medborgarnas försök till förändring går inte via de folkvalda utan de medverkar istället direkt. Ett tydligt exempel på direkt deltagande är folkomröstningarna, där medborgarnas aggregerade åsikter får genomslag. Beslutande folkomröstningar är en deltagarform som direkt omvandlar folkviljan till beslut. Även i deltagardemokratiska former ger deltagarnas medverkan ett direkt genomslag. I de fall deltagandet bygger på reellt inflytande kan deltagarnas beslut få ett direkt genomslag inom givna ramar och begränsningar.

Relationen mellan frågorna

Ovanstående skissartade diskussioner kring skillnader mellan deltagaridealerna förstås bäst om de relateras till varandra. Naturligtvis hänger dessa olika frågor samman. Risken med att presentera dem som ovan är att man missar den nödvändiga kopplingen mellan frågorna. De olika ståndpunkterna kan inte kopplas samman hur som helst – istället är det så att vissa ståndpunkter av nödvändighet följer på andra. Man kan exempelvis argumentera att ju mer konkret frågan som ligger till grund för deltagandet är desto större är chansen att deltagandet får ett direkt genomslag. I valsituationen begränsas deltagandets precision men utfallet av deltagandet blir i aggregerad form direkt och bindande. Det finns en uppenbar risk med att studera frågors omfång och genomslag separat eftersom de påverkar och förhåller sig till varandra. Det blir missvisande att diskutera deltagandets omfång om vi inte tar ställning till deltagandets

genomslag. Följande hypotes ter sig rimlig: om medborgarnas inflytande är indirekt och diffust kan fler deltagare och ämnesområden inkluderas och, vice versa, om medborgarnas inflytande är direkt och bindande begränsas antalet deltagare och/eller antalet sakområden. Om vi tar den europeiska valutaunionen som exempel är det svårt att tänka sig att beslut om Sverige ska ansluta sig fattas på annat sätt än genom folkomröstning eller indirekt genom de politiska representanterna. Om alla medborgares vilja ska tas i beaktning avgränsas deltagandet till att gälla ett specifikt sakområde (i detta fall EMU). Däremot, om det gäller ett fåtal medborgare – exempelvis i en kommunal – bör det rimligtvis handla om en konkret och välavgränsad fråga med begränsat omfång. Det representativa deltagarperspektivet som bygger på val omfattar ett stort antal deltagare, men effekterna blir diffusa.

Bild 2: Relationen mellan deltagandets omfång och grad av inflytande



Detta innebär att de olika perspektiven av deltagande inte nödvändigtvis behöver utesluta varandra – istället är det så att sakfrågan och antalet deltagare avgör vilken typ av deltagande som är mest lämpligt. Det finns frågor som hanteras bäst av indirekta beslutsprocesser och det finns frågor som lämpar sig för direkta. En annan slutsats av relationen mellan omfång och inflytande blir att det är på den lokala nivån de deltagardemokratiska formerna är mest lämpliga.

Kritiken mot det indirekta deltagandet, och även mot det direkta deltagandet, riktas ofta mot att man missar att relatera de olika tvistefrågorna till varandra. Det är orimligt, och dessutom orättvist, att ställa krav på genomslag och inflytande utan att relatera kraven till antal deltagare och frågans omfång, bredd och konkretion. Deltagandet ingår som en del i en helhet, och det blir missvisande när någon enskild del väljs ut och kritiseras utan att hänsyn tas till andra delar. En slutsats av denna genomgång är att det även på empirisk nivå framstår som möjligt att kombinera olika former av deltagande.

Avslutningsvis kan nu de olika deltagandeperspektiven relateras till de fem frågor som ställdes tidigare. Även om tabellen nedan på många sätt förenklar de olika perspektivens karaktär kan den ändå fungera som en grov sammanfattning på de olika deltagarperspektivens ställning i relation till de fem konkreta frågorna.

Tabell 1: Deltagandeperspektiven

	Indirekt deltagande	Direkt deltagande	Deliberativt deltagande
Policyprocess	Input	Input / Output	Input
Områden	Stort antal	Begränsat antal	Stort antal
Form	Val, Påtryckningar	Personligen	Diskussioner
Nivå	Övergripande	Konkret/Lokalt	Övergripande - Konkret/Lokalt
Genomslag	Indirekt	Direkt	Indirekt

I nutida litteratur kring medborgarnas direkta deltagande i det offentliga beslutsfattandet syftar deltagandet inte till att ersätta de representativa institutionerna (Pateman 1970:110; Barber 1984:262; Berry *et al* 1993:293). Det ter sig omöjligt att bygga en nationell demokratisk struktur

kring diskuterande och inkluderande möten.⁴ Det är av vikt att ha i åtanke att den deltagardemokratiska beslutsmodellen inte passar på alla nivåer, i alla sammanhang och till alla typer av frågor. Det direkta deltagandet behöver det indirekta deltagandet eftersom medborgarna sällan är överens och ställer motstridiga krav. Detta till trots kan medborgarna genom direkt deltagande till viss del lätta den börda som vilar på politiker och tjänstemän (Steward 1996:48).

Det behövs olika deltagarformer eftersom de fyller olika viktiga funktioner. De fungerar kompletterande, några verkar inom de politiska institutionerna och utgör en kontaktyta mellan styrande och medborgare medan andra utmanar, ifrågasätter och granskar. Om vi ser deltagaridealen som kompletterande kan vi bedöma demokratins kvalitet, exempelvis i en kommun, utifrån i vilken utsträckning (1) de politiska beslutsfattarna är lyhörda för medborgarna, (2) medborgarna har möjlighet att direkt och aktivt delta i beslutsfattandet, (3) medborgarna har möjlighet att delta i de diskussioner som föregår ett beslut, och (4) deltagandets förmåga att skapa och utveckla en politisk gemenskap.

Om vi ser deltagarperspektiven som syftande till att uppfylla olika mål framstår det inte bara som normativt rimligt att kombinera dem utan även som empiriskt möjligt.

3:5 Deltagandets centrala dimensioner

Efter den övergripande teoretiska genomgången av det politiska deltagandets tvistefrågor och deltagandets kopplingar till olika synsätt på demokrati ändras nu fokus till att mer *konkret* granska hur litteraturen typologiserar och strukturerar det politiska deltagandet. Det blir framförallt intressant att se närmare på empiriska studier av politiskt deltagande. Av särskilt intresse är studier som inte väljer den enklare vägen att ta olika

⁴ De exempel som finns i litteraturen om samhällen som fattat beslut enligt deltagardemokratiska normer är bl.a. maorierna på Nya Zeeland, kibbutzerna i Israel och den athenska demokratin (Catt 1999:39).

deltagandeformer som utgångspunkt utan istället väljer att identifiera grundläggande dimensioner för att skilja olika typer av deltagande åt.

Flertalet av de empiriska studierna är intresserade av att göra en lägesbeskrivning av hur det politiska deltagandet är fördelat mellan befolkningsstrata. Även om dessa studiers syfte skiljer sig från den föreliggande finns en gemensam ambition med att finna en användbar kategorisering av deltagandets dimensioner. Det har visat sig att det är nödvändigt att söka på bred front för att finna användbara teoretiska verktyg. Man inser snabbt att detta är ett forskningsfält som präglas av mångsidighet och att det är svårt att återge det i sin helhet. Arbetet kräver en medveten gallring. I första hand behandlas forskning som går på djupet och försöker förstå politiskt deltagande i alla dess former. Dessutom finns det anledning att se närmare på några moderna klassiker och forskning med mer avgränsat deltagarteoretiskt fokus.

Även i detta avsnitt är *Verba et als Participation and Political Equality* en bra utgångspunkt för att diskutera det politiska deltagandets dimensioner. De var först med att genomföra en större samlad undersökning där olika former av politiskt deltagande ingick. Syfte var att undersöka om olika länders sociala och ekonomiska klyftor kunde förklara den variation som fanns i det politiska deltagandet (Verba *et al* 1978:1). De sammanfattade det politiska deltagandet i fyra deltagandeformer – val, kampanjarbete, lokalt deltagande och personliga kontakter. Denna uppdelning av deltagandeformer har fått stort genomslag och har med vissa modifikationer använts i andra liknande studier (Andersen *et al* 1993; Perry *et al* 1991; Petersson 1991). I svenska och danska uppföljare har man kompletterat listan med partipolitiska aktiviteter (som får ses som den europeiska motsvarigheten till kampanjarbete) och protester av olika slag (Petersson 1991:23; Andersen *et al* 1993:36-37). I sin analys av deltagandeformerna formulerar Verba *et al* fem dimensioner. Eftersom de hade en komparativ ansats var deras ambition att identifiera olika dimensioner av deltagande. Dimensioner som kunde fungera oavsett politiskt system och kulturspecifika egenheter. Deras hypotes var att visa att vissa former av deltagande var svårare att utöva för socialt och ekonomiskt utsatta grupper och individer. Dimensionerna som de för fram som centrala är (1) vilken typ av inflytande som utövas av aktören (huruvida det uttrycker aktörens preferenser

och/eller i vilken grad påtryckningarna är specificerade); (2) effekternas omfång (om aktiviteten syftar till att omfatta en större allmänhet eller om det omfattar en avgränsad grupp); (3) i vilken utsträckning aktiviteten är konfliktinriktad; (4) i vilken utsträckning det krävs ansträngningar och initiativ; och (5) i vilken mån det krävs samarbete med andra för genomförandet (Verba *et al* 1978:53).

Dessa dimensioner förtjänar att diskuteras något mer utförligt. Den första dimensionen avser att belysa om aktörens påtryckning är specifik eller diffus. Om vi tar att rösta som exempel ligger valresultaten till grund för den politiska sammansättningen, men själva valhandlingen ger deltagandet de politiska beslutsfattarna ganska diffusa signaler om medborgarnas önskemål och åsikter. För att uttrycka det annorlunda: val innehåller förhållandevis lite information om medborgarnas syn på de politiska frågorna. Istället är valresultatet väljarnas kollektiva preferens kring politik som helhet. Verba *et al* menar att ju mer specificerad information som utgår från deltagarna desto större grad av påtryckning. Vi kallar denna deltagandedimension för *specificeringsgrad*. Den andra dimensionen syftar till att fånga i vilken grad deltagandet syftar till att påverka frågor som berör ett stort antal medborgare eller ett fåtal. Denna dimension berör frågans omfång. Vi kallar denna dimension för deltagandets *omfångsgrad*. Den tredje dimensionen berör konfliktgraden, det vill säga i vilken grad som deltagandet har inslag av konflikt med andra. Deras syn på konflikter präglas av ett grupp- eller samhällsperspektiv. För att deltagandet ska ha en hög konfliktnivå ska det innebära konflikt mellan olika sociala grupper. Vi kallar denna dimension för deltagandets *konfliktgrad*. Den fjärde dimensionen behandlar hur mycket ansträngning och egna initiativ som deltagandet kräver. De allmänna valen kräver förhållandevis lite av medborgarna medan mycket av det politiska deltagandet mellan valen kräver mer initiativ, tid och kanske även kunskap. Vi kallar denna fjärde deltagardimension för *initiativgrad*. Avslutningsvis, den femte dimensionen berör i vilken mån deltagandet kräver kollektiv mobilisering, det vill säga om deltagandet utövas enskilt eller i samarbete med andra. Vi kallar den femte dimensionen för *samarbetsgrad*.

Verba *et al* kopplar sedan dimensionerna till de fyra deltagandeformer som de studerar. Det ger följande tabell:

Tabell 2: Verba et al Deltagarformer och dimensioner (1978:55)

Deltagande- form	Specificerings-/ Informationsgrad	Omfångs- grad	Konflikt- grad	Initiativgrad	Samarbets- grad
Val- deltagande	Påtryckande/lite information	Många	Hög	Låg	Låg
Kampanj- arbete	Påtryckande/ varierande information	Många	Hög	Medel	Något/ hög
Lokalt Deltagande (enskilt / gemensamt)	Varierande på- tryckande/mycket information	Många	Varierande	Något/ hög	Något/ hög
Personlig kontakt	Lite påtryckning/ mycket information	Få	Låg	Hög	Låg

Dessa dimensioner fungerar utmärkt, trots sin enkelhet, för att typologisera olika former av deltagande. De gör ingen åtskillnad mellan deltagande som är knutet till de offentliga institutionerna och deltagande som är icke-institutionellt. För att finna typologiseringar som sätter institutionalisering i centrum för sin indelning av det politiska deltagandet får vi flytta fram i tiden.

Andersen *et al* tar sin utgångspunkt i deltagandets karaktär när de skapar en uppdelning av olika former av deltagande. Å ena sidan behandlas deltagande som är knutet till specifika institutioner och organisationer och som har en viss regelbundenhet. Å andra sidan behandlas deltagande som berör specifika frågor där deltagandet inte är lika regelbundet eller har samma kontinuitet. De benämner dessa institutionsbundna (I) och situationsbundna (S). De formulerar även en tredje form som de kallar närdemokratiskt deltagande (N). I den tredje deltagandeformen avses deltagande som sker i närmiljön, på arbetsplatsen och i institutioner för

offentlig service och administration. Denna form kan till viss del påminna om den institutionsbundna, men skiljer sig från den så till vida att den inte förekommer med samma regelbundenhet. Den påminner även om den situationsbundna genom att deltagandet ofta kan knytas till en bestämd fråga, men skiljer sig på så sätt att deltagandet oftast berör enskilda individer eller deras familj (Andersen *et al* 1993:38). Utifrån dessa dimensioner skapar de nedanstående tabell.

Tabell 3: Andersen et al deltagandeformer (1993:38)

	Aktivitetsens karaktär	Aktivitetsens omfång	Aktivitetsens form
I	Regelmässig, regelbunden, Uppifrån	Frågor som berör alla eller grupper av medborgare	Val Medlemskap i förening Möten
S	Situationsbetingad, oregelbunden, Nerifrån	Frågor som berör alla, grupper av medborgare eller enskilda	Manifestationer Kontakter Politiska diskussioner Offentlig kommunikation
N	Situationsbetingad	Frågor som berör individer eller deras familjer	Enskilda initiativ till att påverka sin situation

Argumentet om att systematisera deltagandet utefter deltagandets karaktär är bra. Även om deras kategorisering kanske inte är helt lyckad – eftersom det närdemokratiska deltagandet egentligen bara är en mellanform av de två andra – särskiljs formerna genom att ytterligare en dimension läggs till, nämligen den geografiska. Det ter sig mer logiskt att den närdemokratiska formen sorteras in under såväl de institutionsbundna som de situationsbundna deltagandeformerna beroende på dess karaktär. Det vore vettigt att tala om deltagande som är knutet till institutioner och deltagande som inte är det, snarare än att benämna det senare som situationsbetingat.

Indelningen syftar framförallt till att på ett övergripande plan sortera olika typer av deltagande, och de diskuterar endast i begränsade ordalag vilka effekter de olika typerna av deltagande kan tänkas ge. Syftet för Andersen *et al* är, liksom för Verba *et al*, att undersöka hur olika deltagandeformer utnyttjas av olika befolkningsgrupper. De har däremot ingen diskussion om konsekvenserna av att de olika formerna skiljer sig åt. De gör inte heller någon koppling mellan deltagardimension och utfall. Det visar sig vid en genomläsning av deltagarlitteraturen att det är ovanligt med den typen av diskussioner. Det är snarare inom litteraturen kring det civila samhället som den typen av diskussioner förekommer. I kölvattnet av Putnams studie *Making Democracy Work* har ett flertal studier gjorts, vilka utifrån organisationers karaktär diskuterar deras demokratiska potential. Här görs en koppling mellan typ av organisation och typ av effekter (Cohen & Rogers 1995; Diamond 1999:228; Chambers & Kopstein 2001:841-842; Warren 2001).

Mark E. Warren har gjort en studie över vilka demokratiska effekter deltagande i det civila samhället kan tänkas ge. Warrens resonemang är till vissa delar överförbart till en bredare diskussion om det politiska deltagandet, särskilt det deltagande som sker i organiserad form. Hans ansats påminner delvis om den som finns i denna studie på så vis att han identifierar några centrala dimensioner som han anser vara betydelsefulla för att förstå vilken typ av effekter vi kan förvänta oss följa på deltagande:

- (1) i vilken grad deltagandet präglas av frivillighet
- (2) inom och mot vilken sfär deltagandet riktar sig, dvs. den sociala, politiska eller ekonomiska
- (3) vilket syfte och vilka mål som ligger till grund för deltagandet (Warren 2001:94).

Warren gör en ytterst noggrann och nyanserad analys och det kan vara värt att återge några av hans dimensioner i något utförligare ordalag. Graden av frivillighet antas ha betydelse genom att de sammanslutningar som bygger på en hög grad av frivillighet ofta har medlemmar med liknande uppfattningar. Eftersom det är medlemmarna som själva söker upp sammanslutningen sker det en naturlig självselektion. Det medför

att konflikter rörande syfte och mål snarare är undantag än regel. Frivilligheten medför att kostnaden för att lämna sammanslutningen är låg. Vid missnöje eller vid konflikt kan det kännas lättare att lämna sammanslutningen än att ta strid. I de sammanslutningar där kostnaden för utträde är högt ligger det närmare till hands att försöka förändra sakernas tillstånd. Sammanslutningar med en hög grad av frivillighet externaliserar konflikter medan de med högre kostnad för in- och utträde tenderar att ha interna mekanismer för att ta itu med konflikter. Detta har bäring på diskussionen om deltagandet är institutionaliserat eller inte eftersom det icke-institutionaliserade deltagandet präglas av en större grad av frivillighet. Det är också relevant för det deltagande som innebär ett ansvar gentemot andra, det vill säga någon form av förtroendeuppdrag eller yttre förväntningar. I deltagandetermer skulle det vara mer relevant att formulera det som att ju mindre förväntningar och externt tryck på deltagaren desto högre grad av frivillighet. För den intresserade läsaren kan nämnas att Warrens (över)tydliga exempel på sammanslutningar med en väldigt hög grad av ofrivillighet är familjer och stater (Warren 2001:95-108). Argumentet att frivillighet tenderar att skapa likriktning är intressant, liksom det att sammanslutningar med låg grad av frivillighet tenderar att i större utsträckning ha mekanismer för konflikthantering (Warren 2001:108).

Den andra dimensionen behandlar betydelsen av inom och mot vilken sfär sammanslutningen riktar sig. Warren delar in sammanslutningar efter hur kollektiva beslut tas och hur kollektivets handlingar organiseras. Dessa kan organiseras med regler som grundas i någon form av maktbas, de kan organiseras genom ekonomiska transaktioner genom marknaden, och de kan organiseras med hjälp av sociala resurser som traditioner, normer och sociala relationer (Warren 2001:109-110). Det har även betydelse om sammanslutningen är inbäddad i sfären den befinner sig i eller om den syftar till att åstadkomma förändring av densamma. Det handlar om i vilken grad sammanslutningen har autonomi från den sfär den befinner sig i – syftar den till förändring eller verkar den inom och reproducerar de befintliga strukturerna? Sammanslutningarnas grad av autonomi från de sfärer de syftar till att förändra knyter an till den tidigare diskussionen

om vilken betydelse graden av institutionalisering har för det politiska deltagandet.

Den tredje dimensionen behandlar vad sammanslutningen vill uppnå – vilken typ av mål och syfte som ligger till grund för sammanslutningens existens. Oavsett om syftet är inriktat mot demokrati eller inte kan demokratiska effekter uppstå. Warren identifierar i denna diskussion en rad begreppspar rörande sammanslutningens syfte vilket kan kopplas till vilka typer av demokratiska effekter vi kan förvänta oss. I detta sammanhang kan några för denna studie relevanta begreppspar nämnas: individuella och kollektiva nyttigheter, gruppexklusiva och icke-gruppexklusiva nyttigheter, materiella och symboliska nyttigheter och slutligen ändliga och oändliga resurser (Warren 2001:124-126). Warrens begreppspar syftar till att öka förståelsen för vilka effekter som följer på organisationers mål och syfte.

Vi avslutar genomgången med att se på en studie som behandlar nödvändiga förutsättningar för ett lyckat politiskt samarbete. Diskussionen kommer från en annan kontext, men det finns en rad gemensamma beröringspunkter och en rad erfarenheter som har relevans för förståelsen av det politiska deltagandet. Enligt Elinor Ostrom, som studerat nyttjandet av ändliga naturresurser, bör vi inte alltid förlita oss på att staten eller marknaden kan skapa former för ansvarsfullt nyttjande – det är också möjligt att skapa fungerande institutioner i avgränsade decentraliserade medborgargrupper. Icke desto mindre är det viktigt att det finns ett fungerande samarbete med det offentliga. Ostrom undersökte i sin studie en rad samhällen som var beroende av någon form av naturresurs. Eftersom tillgången var begränsad berodde samhällets fortlevnad på att resursen fördelades utan att den överexploaterades och förstördes. Trots att allas fortlevnad byggde på att man hittade mekanismer som begränsade utnyttjandet fann hon både lyckade och misslyckade exempel. Utifrån sitt omfångsrika material formulerar Ostrom en rad förutsättningar för ett lyckat samarbete. Dessa är (1) klart angivna regler för vem som har tillträde till resursen, (2) lokalt anpassade regler, (3) möjlighet att kunna modifiera reglerna vid behov, (4) övervakning och sanktioner mot dem som bryter mot de gemensamma reglerna, (5) fungerande konfliktlösningsmekanismer, och (6) en fungerande överenskommelse med den politiska makten (Ostrom 1990:90, 178-181). Ju fler av dessa förutsättningar som

fanns i ett givet samhälle desto större var sannolikheten att samarbetet var framgångsrikt. Samarbetet skedde dock inte av sig själv utan byggde på deltagarnas engagemang. Att utveckla sådana institutioner är tidskrävande, konfliktfyllt och knutet till de lokala förutsättningarna (Ostrom 1990:14). Det är inte svårt att se att hur hennes rekommendationer kan appliceras på det organiserade politiska deltagande som bygger på samverkan mellan aktörer.

Studiens analysdimensioner

Efter denna beskrivning av hur några relevanta studier behandlat frågan om deltagandets dimensioner är det dags att presentera vilka dimensioner som ska användas i den kommande analysen. Ambitionen är att försöka formulera några grundläggande dimensioner som fångar det väsentliga i deltagarformernas karaktär och som kan tänkas öka vår förståelse av effekterna. Verba *et al* har ett tydligt icke-institutionellt perspektiv och inriktar istället dimensionerna på individuella eller grupp-specifika förhållanden eller faktorer. Andersen *et al* inriktar sin studie snarare på hur deltagandet är organiserat och för vem deltagandet görs – om det är för den enskilde, för en specifik grupp eller för en större allmänhet. Det som saknas är en diskussion om deltagarformens inre liv: hur man fattar beslut och hur man hanterar meningsskiljaktigheter. Om vi är intresserade av att förstå vad deltagandet ger måste vi ta hänsyn till deltagarformernas inre struktur. Om vi tar det interna arbetet i deltagarformerna som utgångspunkt för analys blir det av intresse att se hur samverkan och umgänge utformats. Det handlar om olika sätt att jämka samman viljor och trots olikheter nå fram till ett gemensamt beslut. Detta kan göras genom att deltagarna genom diskussion förhandlar fram ett gemensamt beslut eller genom att det finns institutionaliserade beslutsmekanismer. Ostrom understryker i sin studie av samverkan i gemensamma angelägenheter betydelsen av såväl regler – och utrymme till att förändra dem – som konfliktlösningsmekanismer. Den demokratiska beslutsprocessen är i grunden ett sätt att lösa och identifiera konflikter. Konflikter är något som är intimt förknippat med politik och mänsklig samvaro. Demokratiteoretiker har i sin syn på konflikter följt två linjer: de som tar närvaron av konflikt på allvar tenderar att undvika

interaktion, medan de som förordar interaktion tenderar att nedvärdera betydelsen och närvaron av konflikter. Både dessa syner missar "the central complexity of presence life" (Bickford 1996:5). De som tar konflikter på allvar är oftast liberaler och pluralister, vilka löser problemet genom att förorda konfliktlösningsinstitutioner som omröstningar och representativt beslutsfattande, snarare än diskussioner och dialog. Förespråkarna för deliberativa och deltagardemokratiska former tenderar att underskatta betydelsen av makt och vilka konsekvenser det har för hanterandet av konflikter. Denna studie vill uppmärksamma och lyfta fram konfliktens betydelse i ambitionen att förstå deltagandet. En utveckling av konflikters betydelse i relation till deltagarformerna är den första dimensionen som ska diskuteras.

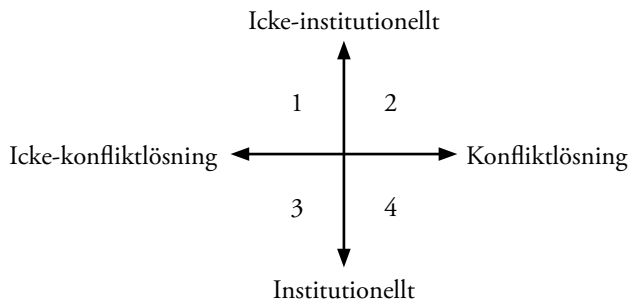
Den andra reflektionen som kan göras efter genomgången av hur litteraturen sett på det politiska deltagandet och hur det bör kategoriseras är deltagandets autonomi i förhållande till de politiska institutionerna. Verba *et al* fäster ingen betydelse vid deltagandets koppling till offentliga institutioner, utan istället fokuserar de på det deltagande som riktas gentemot de offentliga politiska institutionerna, antingen genom deras tillsättning eller försök att påverka de politiska beslutsfattarna (Verba *et al* 1978:48).⁵ Deras samarbetsdimension indikerar att det har betydelse huruvida deltagandet är organiserat eller inte. Det är naturligtvis viktigt att skilja mellan deltagande som sker på individuell basis och deltagande som bygger på samarbete och kollektiva insatser, men det är likväl viktigt att uppmärksamma i vilken grad deltagandet är knutet till offentliga politiska institutioner. Det är en betydelsefull skillnad mellan deltagande som är knutet till de politiska institutionerna och deltagande som står fritt från offentlig reglering (Blaug 2002:104). En hög grad av institutionalisering innebär ofta att dagordningen är satt, spelreglerna bestämda och rollerna fördelade. En hög grad av institutionalisering medför också att deltagandet

5 Verba *et al* diskuterar, avskilt från deltagardimensionerna, förvisso också institutioners och sammanslutningars betydelse för det politiska deltagandet och menar att organisering är "the weapon of the weak" (1978:15). Men de använder inte institutionalisering som en separat dimension som kopplas till deltagardimensionerna.

tillförs en rad offentliga resurser. Resurser kan exempelvis innebära att man får tillgång till den offentliga arenan och dess aktörer och ges möjlighet att föra upp frågor på den politiska dagordningen. Politik är i stor utsträckning en kamp om utrymme. Det finns ett oändligt antal presumtiva frågor, men det finns endast utrymme att behandla ett fåtal (Schattschneider 1975:64). Just frågan om betydelsen av koppling till de offentliga maktstrukturerna är något som framhålls i delar av den deliberativa litteraturen. I diskussionen om det civila samhället poängteras att organisationer bör stå fria från staten och de stora ekonomiska aktörernas inflytande för att kunna upprätthålla sin kritiska och ifrågasättande roll (Cohen & Arato 1992:40). Analogt med detta resonemang är det rimligt att graden av institutionalisering även har betydelse för vilka effekter det politiska deltagandet.

Vi har nu identifierat två analysdimensioner för granskning av de olika deltagarformerna. Det är inget normativt ställningstagande så till vida att det ena eller andra sättet att organisera deltagandet skulle vara att föredra. Istället är det två grundläggande dimensioner som gör det möjligt att typologisera deltagarformerna. Konfliktdimensionen och institutionaliseringsdimensionen är analysverktyg som gör det möjligt att säga något om deltagandets konsekvenser. Då kan typologin i dess första form presenteras. Utifrån dimensionerna kan fyra typer av deltagande identifieras. I nästa kapitel där de olika deltagandeformerna diskuteras kommer de olika typerna av deltagande behandlas utförligare.

Bild 3: Fyra typer av politiskt deltagande



Innan den empiriskt orienterade analysen görs behöver de två dimensionerna utvecklas och förtydligas. Vi börjar med konfliktdimensionen.

Konfliktdimensionen

Redan David Hume menade på 1700-talet att konflikter är oundvikliga på grund av den begränsade tillgången på resurser och människors ovilja att dela med sig. Gutmann och Thompson menar att vissa värden – som frihet och rättvisa – inte går att kombinera, och att människans bristande förmåga att förstå sin omvärld gör att de grundläggande substansvärdena alltid kommer att hamna på kollisionskurs i konkret politik. Vissa samhällsproblem kan ha en riktig lösning, men många har det inte. Vår begränsade förmåga gör, oavsett om intentionerna är goda, att vi inte kan avgöra om det finns någon riktig lösning – och vilken denna i så fall skulle vara (Gutmann & Thompson 1996:22-25). Även i de fall där det finns överensstämmelse bland medborgarna om värden som bör ligga till grund för den politiska gemenskapen, som politisk jämlikhet, visar sig oenigheten i konkreta situationer när de politiska idealen ska omvandlas till faktiska åtgärder och avvägningar ska göras (Citrin 2001:2549).

De politiska makthavarna tenderar att betrakta demokrati som något som redan uppnåtts. Denna tolkning utmanas av andra aktörer som menar att demokratin ständigt måste återskapas i en pågående omtolkningsprocess. Förändringskraften är – och har alltid varit – sociala konflikter. Demokratin måste ur ett sådant perspektiv kunna hantera dessa konflikter och intressekonflikter (Jacobsson 1997:313-314). Politik är till sin natur konfliktlösning. Politik utan konflikter är omöjligt – och uppfattningen att det vore möjligt är farlig (Barber 1984:128).

Ett demokratiskt styrelseskick är ett fredligt och rättvist sätt att lösa dessa konflikter. Eftersom politiska konflikter är problematiska att hantera och oftast leder till att någon blir besviken ser många dessa som negativa och icke-önskvärda (Citrin 2001:2548). Men konflikter behöver inte nödvändigtvis vara destruktiva. Inom organisationsteorin finns det argument om att konflikter kan vara något positivt och att det i många fall fungerar utvecklande för en organisation. Argumenten är att (1) en viss grad av konflikter kan stimulera kreativiteten, (2) prioriteringskonflikter

kan ge upphov till bättre lösningar, (3) konflikter kan ge upphov till att man tar itu och skapar en konstruktiv dialog om grundläggande problem, och dessutom (4) i de fall då hela organisationen är i konflikt med en annan aktör kan det skapa intern sammanhållning (Clegg & Sewell 2001:2551). Kontentan är att det inte är konflikterna som är problemet utan hur man hanterar dem (Schwerin 1995:7). Det finns två möjliga strategier i det fredliga hanterandet av konflikter – antingen dialog och förhandlingar eller strukturell reglering, det vill säga att man genom regler, rutiner, procedurer och strukturer har skapat institutionella mekanismer för att kontrollera och hantera konflikter (Clegg & Sewell 2001:2551-2552).

På en övergripande nivå finns åtminstone två olika former av konflikt som det är intressant att behandla – en intern och en extern form. Den externa formen rör relationen till utomstående aktörer – i detta fall deltagarnas eller sammanslutningens relation till det offentliga. Om vi tar djurrättsrörelsen som exempel så grundar sig många av dess aktioner på en konfliktrelation till de politiska beslutsfattarna. Det handlar inte bara om autonomi eller frånvaron av kopplingar till de formella beslutsfattarna utan snarare om att använda konflikten som ett verktyg för politisk förändring. Det kan vara ett sätt att försöka få gehör för sin uppfattning eller rikta uppmärksamhet mot en hjärtefråga som upplevs vara ignorerad. Robin Neustaeter uttrycker det på följande sätt:

Förändringar uppnås sällan omedelbart eftersom det alltid finns någon som vinner på status quo och inte vill ha någon förändring [...] konflikt kan vara utgångspunkten för, och drivkraften bakom samhällsförändring och förbättring. (Neustaeter 2002:37-38)

De etablerade strukturerna kan naturligtvis uppfatta försök till inflytande som ett hot mot den egna maktstrukturen. När fler aktörer blandas in krävs det mer tid och mer resurser, vilket kan uppfattas som både besvärligt och omständligt (Lindqvist & Nord 2003:21). De två formerna av konflikter behöver inte nödvändigtvis samverka. Det är inte orimligt att tänka sig att det finns ytterst homogena grupper som lämnar väldigt lite utrymme internt för diskussioner och dialog medan man som grupp

är i konflikt med omvärlden eller de politiska beslutsfattarna. Warrens exempel på sammanslutningar med en hög grad av frivillighet visar att det inte på något sätt är en motsägelse med en låg intern konfliktgrad och en hög extern konfliktgrad. Det är inte heller otänkbart med en hög intern konfliktnivå samtidigt som deltagandet präglas av en låg konfliktnivå med utomstående aktörer.

Omvandlingen av olika intressen och åsikter till ett gemensamt beslut står i fokus när deltagandeformerna analyseras utifrån konfliktdimensionen. Verba *et al* menar att val är en deltagandeform som präglas av konflikt (Verba *et al* 1978:55), men parallella åsikter som aldrig möts utan enbart aggregeras är något kvalitativt annorlunda än de konflikter som måste lösas genom diskussioner, kompromisser och förhandlingar. Som tidigare diskuterats i avsnittet om på vilken nivå och i vilka frågor deltagandet ska ske, kan diskussionen ställas i relation till antalet deltagare. Ju fler deltagare desto större är sannolikheten att konflikthanteringen handlar om att aggregera åsikter än att diskutera fram en gemensam ståndpunkt.

Den interna formen rör hur besluten fattas – om det sker genom samråd och dialog eller genom omröstning eller representation. Den berör hur man i det faktiska umgänget hanterar konflikter och i vilken utsträckning deltagandet innebär att deltagarna förhandlar, argumenterar och diskuterar. Om intresseskillnader och konflikter är utgångspunkten för deltagandet är det vägen fram till ett beslut som är avgörande. Det finns olika typer av beslutsprocesser som kan leda fram till enighet. Beslut kan fattas efter inslag av diskussioner, förhandlingar och omröstningar i varierande grad.

För Barber är både talandet och lyssnandet inriktat på vad han kallar, kreativ konsensus. Det är en form av dialog som omvandlar politiska konflikter till gemensamma beslut. Det lyckas inte alltid, men det är målet. Konsensus är varken naturligt eller spontant, utan är ett resultat av aktiva diskussioner. Det är inget som organiskt växer fram i homogena miljöer, utan det bygger på en öppen dialog som inte försöker trycka undan de intressekonflikter som oundvikligen finns mellan deltagarna (Barber 1984:148-149, 224; se även Bickford 1996:13).

Mansbridges förståelse av konsensusinriktat beslutsfattande är snarlikt Barbers såtillvida att hon ser det som något som aktivt uppnås. Å ena sidan

kan fokus på beslutsprocessen möjliggöra att alla åsikter luftas, å andra sidan kan en formaliserad beslutsprocess i situationer där intressekonflikter finns fungera undertryckande. Normen för gemensamma intressen kan undertrycka befintliga konflikter och intressen, och risken är att de blir till nackdel för svagare grupper (Mansbridge 1980:274). Mansbridge menar, till skillnad från Barber, att deltagande som bygger på möten och diskussioner lämpar sig i de fall där det finns en gemensam syn på målet och deltagarna har ett gemensamt intresse. När så inte är fallet bör besluten fattas med hjälp av andra beslutsformer, t.ex. genom representation eller genom omröstningar. Hon är skeptisk till diskussioners möjligheter att överbrygga skiljaktigheter och att diskussioner kan förändra deltagarnas preferenser. Iris Young menar att i dagens pluralistiska och flerkulturella samhällen är föreställningen om homogena grupper realistisk (Young 2000:41). Även om Young ställer sig kritisk till en alltför naiv syn på möjligheterna att uppnå konsensus lägger hon fram ett förslag:

[...] politics that aims to promote justice through public discussion and decision-making must theorize and aim to practice a third way, alternative to either private interest competition or difference-bracketing public discussion of the common good. This third way consists in a process of public discussion and decision-making which includes and affirms the particular social group positions relevant to issues. (Young 2000:109)

Det är av vikt att diskussioner präglas av en uppsättning debattnormer som motverkar den ojämna fördelningen av maktresurser som exempelvis vältalighet. Det finns en risk för att den ojämlikhet som präglar samhället avspeglar sig i de beslut som följer på diskussionerna. Vissa deltagare är helt enkelt bättre på att förhandla och få igenom sin vilja (Gutmann & Thompson 1996:58; Young 2000:65). Det finns en risk att diskussioner och förhandlingar skapar fler och värre konflikter än de lyckas lösa. Vi kan helt enkelt inte förvänta oss att politiska aktörer är välvilligt inställda till varandra och att de respekterar varandra. Detta till trots är det närvaron av konflikter och skillnader som gör kommunikation och diskussion nödvändig (Bickford 1996:2).

Diskussioner och förhandlingar leder i bästa fall att man kan skilja på egoistiska och allmänna krav. Dessutom kan diskussionerna bidra till att deltagarna bättre förstår vad de egentligen önskar (Gutmann & Thompson 1996:43). Offentliga diskussioner tenderar även att fungera som filter och ge upphov till mer respektfulla argument, eftersom alltför egoistiska och osolidariska argument ses med skepsis. Dialog kan vara den enda metoden att överbrygga konflikter och motsättningar – åtminstone den enda demokratiska metoden. Men detta påstående räcker bara halvvägs eftersom det krävs interna mekanismer och processinriktade metoder för att hantera dessa konflikter.

Vi har således en konfliktdimension som består av en inre och en yttre form. Den inre formen motsvarar hur besluten fattas i deltagandeformen, det vill säga hur motstridiga intressen och konflikter omvandlas till faktiska beslut. Det kan å ena sidan ske genom diskussioner, kompromisser och förhandlingar eller å andra sidan genom att det finns förutbestämda mekanismer. Det handlar om att deltagarna möts ansikte mot ansikte och gemensamt fattar beslut eller om att det finns ett anonymiserat led mellan deltagandet och dess resultat. Den externa formen motsvarar deltagarformens relation till de offentliga institutionerna.

Institutionsdimensionen

Större delen av deltagandet är institutionaliserat i den meningen att det är organiserat snarare än spontant – det finns en organisation och resurser som på ett eller annat sätt är kopplade till deltagandet. I den kommande diskussionen kommer institutionalisering dessutom att betyda något mer än tillgång till organisation och resurser, nämligen i vilken grad deltagandet sker inom ramen för de etablerade politiska institutionerna. Detta innebär att deltagandet är kopplat till den offentliga politiska makten. Skiljefrågan blir om deltagandet sker inom de offentliga institutionernas ramar eller om det sker utanför. Att graden av institutionalisering har betydelse ter sig självklart, men frågan är hur mycket och på vilket sätt. Det finns en rad uppenbara skillnader mellan politiskt deltagande som sker inom systemets ramar och det deltagande som står utanför.

Institutioner är förutbestämda och etablerade procedurer. Institutioner skapar förutsägbarhet och stabilitet och kan vara ett sätt att utöva social kontroll. Även om institutioner förändras finns det någon form av kontinuitet över tid. För de medlemmar som är kopplade till institutionen gäller det att förhålla sig till en rad givna etablerade handlingsmönster (Jepperson 1991:145). Institutionerna utövar ett visst tryck på individerna och formar deras handlingar. Detta kan ske i form av inarbetade rutiner, men också genom att institutionerna på ett normativt plan definierar det som anses vara det rätta. När handlingsmönstren har förankrats innebär dessa att individerna inte i varje situation behöver fundera över lämpliga handlingar utan att det finns givna riktlinjer eller rutiner att följa (Roness 1997:76). Mellan olika institutioner kan det variera i vilken grad olika handlingsmönster är förutbestämda och hur mycket handlingsutrymme det finns för individerna. Det gäller såväl offentliga organisationer som andra organisationer.

Det är även så att tillgång till den offentliga makten kan innebära en stor fördel för de grupper som genom de offentliga kanalerna kan föra en viss form av politik, gynna vissa grupper och prioritera vissa frågor framför andra. Institutioner återspeglar värderingar och intressen hos de grupper som hade inflytande över dess tillkomst.

Institutioner ger tillgång till resurser som pengar, tid och legitimitet och dessa resurser kan användas för att utöva inflytande. Det institutionella deltagandets paradox består i att det möjliggör inflytande men också fungerar hämmande och begränsande. Det går inte att dra några generella slutsatser kring det institutionaliserade deltagandet utan det finns både goda och mindre goda exempel på deltagande – oavsett om det är knutet till de politiska institutionerna eller inte. Förhoppningsvis går det att närma sig ett svar på den frågan när deltagarformer med olika grad av samverkan med de politiska institutionerna jämförs med varandra. Det som karaktäriserar det deltagande som befinner sig inom ramen för det offentliga är att deltagarna får ta del av offentliga resurser och att deltagandet befinner sig inom på förhand uppsatta ramar.

Att de politiska institutionerna utformas så att de uppmuntrar politiskt deltagande av det direkta slaget ses av många som en förutsättning för politiskt intresse, medborgarnas politiska utveckling och utvecklandet

av samarbete och dialog (Pateman 1970; Barber 1984). Trots detta blir förespråkarna ofta vaga om hur man utformar dessa institutioner. Det är märkligt att sambandet mellan institutionell utformning och det politiska deltagandets kvalitet är så lite utforskat.

Kapitel 4: Empiriska iakttagelser

Indeed what is remarkable is how undeveloped democratic forms have remained in the face of the enormous growth in both public and private concentrations of power during the twentieth century. It is almost as though we have been operating with a settled mental assumption that democracy had been “achieved” at the moment in the past when mass enfranchisement had been secured. (Wright 1996:16)

Participation is designed by and for those who do not want to believe in a structure of authority; it is also a method of doing away with the latter [...] Agreement about ends requires the apportionment of means and this requires an authoritative social structure, not participatory egalitarianism... The basic objection to the ‘participationists’ view is that society is much too important to be meddled with for the sake of “educational” goals – the assumption behind the latter being that “participation” develops political competence; one learns “on the job”, as it were. Society is much too complex and fragile a body to permit a trial and error approach to change [...] What the advocates of participation must supply is a logical analysis of the probable consequences of their views and not arguments based simply on what “ought” to be. (Stankiewics 1980:163-164)

4:1 Introduktion

De senaste tio åren har vi fått ta del av rapporter och utredningar som beskriver ett sjunkande valdeltagande, stagnerade partier och en ökande medborgerlig skepsis gentemot de demokratiska institutionerna. De statliga utredningar som gjorts ger sammantaget en ganska samstämmig och pessimistisk syn på det demokratiska tillståndet i Sverige (SOU 1996:55; SOU 1996:162; SOU 1996:177; SOU 1997:56; SOU 2000:1; SOU 2001:48). Tolkningarna av de identifierade samhällsförändringarna varierar från försiktigt positiva över lätt oroliga till pessimistiska. De positiva inslag som lyfts fram i utredningarna rör bland annat att det inte är medborgarnas intresse och engagemang för politiska frågor som minskat, inte heller deras deltagande i samhällsrelaterade aktiviteter (SOU 2000:1:204). Det handlar snarare om förskjutningar mellan deltagandet i olika deltagandeformer till fördel för frivilliga aktiviteter i föreningslivet och individuella försök att påverka på bekostnad av partiarbete. Ur diskussionen följer en rad förslag hur utvecklingen skulle kunna vändas. Bland annat har Stig Montin sammanfattat en del av de nya och bitvis ganska okonventionella arbetsformer som prövas ute i kommunerna (Montin 1998). Förhoppningen är att det politiska intresse som finns bland medborgarna på något sätt ska kunna kanaliseras till någon form av faktiskt engagemang.

Epitetet *demokrati som experiment* har använts för att beskriva det som pågår runt om i landets kommuner. Några av de försök som gjorts har inneburit stora institutionella förändringar, exempelvis stadsdelsreformen⁶ eller olika former av brukarinflytande, medan andra är mindre ambitiösa i fråga om institutionell förändring. Demokratisk förändring och förnyelse omdefinierar tidigare roller hos demokratins aktörer och skapar nya typer av relationer dem emellan. Förändringarna gör det nödvändigt att fundera

⁶ Stadsdelsreformen har givits olika namn, som t.ex. Kommundelsnämnder, stadsdelsnämnder och stadsdelsfullmäktige. I princip innebär det att en kommun delas upp i ett antal mindre administrativ-funktionella områden som ges beslutanderätt över ett visst antal frågor. Besluten i stadsdelarna fattas av stadsdelspolitiker som väljs ut av kommunpolitikerna och inte av medborgarna i stadsdelen. Termen politiker är således missvisande eftersom ”stadsdelspolitikerna” inte är folkvalda.

över hur de olika demokratiförsöken relaterar till den befintliga strukturen och vilka effekterna blir.

Orsakerna till det ökade intresset för nya demokratiska former är inte alldeles lätt att fastställa. Huruvida den livliga demokratidiskussionen är ett resultat av en demokratisk kris råder det delade meningar om. Egentligen är det dock fel att benämna tillståndet demokratins kris eftersom det, i så fall, snarare handlar om de traditionella politiska kanalernas kris. Det är trots allt möjligt att de demokratiska värdena är väl förankrade bland medborgarna och att deltagandet tar sig en rad nya uttryck. Demokratins kris innebär således ett missnöje med de politiska institutionerna och de kanaler som står till medborgarnas förfogande. Samhällsutvecklingen har skapat förutsättningar för en förändrad syn och därmed gett upphov till en förändrad diskussion om politik och demokrati. Den digitala revolutionen, den europeiska integrationen samt politikens individualisering och internationalisering är omvälvande förändringar som påverkar våra institutioner, våra liv och naturligtvis även vår syn på demokrati. Det verkar som att de stora samhällsförändringarna ändrat medborgarnas beteendemönster och skakat om det politiska etablissemangen. Politikerna har blivit tvungna att på olika sätt reagera mot det minskade traditionella deltagandet – både genom att försöka förändra de gamla strukturerna och genom att försöka hitta nya möjligheter för medborgarna att delta. Det är onekligen intressant att fundera över vad som gett upphov till diskussionen om demokratins kris, men det är en fråga som ligger bortom horisonten för denna bok. Det räcker med att slå fast att tillvarons ständiga förändring gör att vi hela tiden behöver ställa samma centrala frågor om demokratins förutsättningar, funktion och möjligheter.

Ur ett kritiskt perspektiv bygger argumentet om demokratins kris på föreställningen att den representativa demokratin är otillräcklig. Det innebär inte att den representativa demokratin skulle vara överflödigt eller onödig. När vi granskar flera av de nya demokratiförsöken lite närmare kommer vi dock att se att de syftar till att på något sätt stärka eller utveckla den representativa demokratin, snarare än att utmana eller ersätta den.

Om vi tar förändringarna på såväl individ- som strukturnivå på allvar har förutsättningarna för demokrati som vi känner den förändrats på flera plan. De institutioner som skapades vid demokratins införande kanske

inte passar lika bra nu som då. De demokratiska idéerna har stått sig väl genom århundraden medan demokratins utformning förändrats. Poängen med detta resonemang är snarast att de demokratiska institutionerna inte är några statiska enheter och att förändring inte nödvändigtvis behöver betyda att demokratin försämras. Ur ett demokratiskt perspektiv är den institutionella utformningen sekundär i förhållande till de demokratiska värdena – de demokratiska institutionerna får sitt existensberättigande i den mån de kan uppfylla de demokratiska värdena.

De demokratiska idéerna kan på flera sätt framstå som otidsenliga och obsoleta när de studeras i praktisk form. Gapet är stort mellan de höga idealen och verkligheten. Exempelvis är medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande ytterst begränsad. Valen är ett “blunt but powerful instrument of control over the government (Verba *et al* 1978:53)”. I princip kan vi vid kollektivt missnöje rösta bort ett parti för ett annat. Vi är dessutom utifrån våra ideologiska preferenser i princip tvingade att välja mellan ett fåtal partier, och i bästa fall överensstämmer något av dem ganska väl med våra övergripande politiska övertygelser. Bilden kompliceras ytterligare av att det inte räcker med att det finns alternativ – det behövs också ha information och insyn. Det behövs information både om vad som har hänt och vem som ska hållas ansvarig, och studier har visat att många politiska beslut fattas utanför de parlamentariska församlingarna av aktörer som i bästa fall kan påverkas indirekt, men i andra fall befinner de sig bortom medborgarnas räckvidd. Ett exempel, som är ett klassiskt demokratiproblem, är förvaltningens centrala roll i det politiska beslutsfattandet. Den demokratiska kontrollmekanismen har traditionellt varit att de folkvalda politikerna genom olika strategier och styrtekniker kontrollerat tjänstemännen. Medborgarnas möjligheter till inflytande över förvaltningen har således gått via politikerna. Ett annat problem, som på senare tid blivit alltmer uppmärksammat, är att beslut fattas i insynsskyddade nätverk där politiker, näringsliv och arbetsmarknadens aktörer diskuterar och fattar politiska beslut. Ur ett medborgarperspektiv är detta en farlig utveckling då dessa nätverk är svåra att påverka, omöjliga att utkräva ansvar från och dessutom bortom offentlighetens granskande öga (Elander 1999:349-350; Stenelo 1999:237). Men det finns problem även utifrån politikernas horisont. Ett fragmenterat politiskt system försvårar

möjligheterna för de politiska beslutsfattarna att utöva politiskt ledarskap (Page 1992:171). Utvecklingen mot en mer komplex beslutsmiljö med fler nivåer, fler aktörer och otydliga ansvarsförhållanden försvårar således både medborgarnas och politikernas möjligheter att verka i enlighet med de demokratiska idealen. Det finns få beprövade modeller för medborgerlig kontroll i denna typ av politisk miljö. Frånvaron av möjlighet att utkräva ansvar kan i värsta fall leda till både blint ansvarsutkrävande och politisk apati (Kumlin 2003:100-101). Det är ett allvarligt problem eftersom möjligheten till ansvarsutkrävande är centralt i en representativ demokrati (Przeworski *et al* 1999). Man kan dessutom påpeka att de traditionella metoderna för att utkräva ansvar i den representativa modellen inte är anpassade för att passa ett fragmenterat politiskt system (Rhodes 1997:21). Dessa förändringar kräver att möjligheterna till ansvarsutkrävande förbättras eller att vi finner nya sätt som gör att ansvarsutkrävandet blir reellt i större utsträckning. Deltagande som bär några av karaktärsdragen *specifika, avgränsade, tillfälliga* och *sektorsbaserade* är nog vad vi kan hoppas på under rådande omständigheter. Även om ett splittrat deltagande också innebär en rad utmaningar ger det en ökad grad av öppenhet och en viss insyn i annars slutna beslutsprocesser. Vi lär inte kunna organisera deltagandet så att idealen uppfylls till fullo, varken ifråga om ansvarsutkrävande eller politisk jämlikhet. Warren uttrycker det så här:

[...] political equality requires that individuals participate in the process of collective decision making [...] But this view of democracy [...] seems harder than ever to sustain given the constraints imposed by today's large-scale, complex and pluralistic societies. (Warren 2002:678)

Att delta kan vara ointressant om det inte kopplas till några konkreta resultat – om deltagandet är utbrett men inte påverkar något är det av mindre intresse. Förväntningarna på huruvida individens deltagande har någon betydelse torde ha inverkan på viljan att delta. Det verkar finnas gott om historier om besvikna deltagare som känner sig bedragna. Risken är att deltagarna tappar lusten att delta när de erfar att deras medverkan inte innebär något inflytande. Detta kan bero på att förväntningarna varit

orimligt höga, men det kan även vara så att deltagandets enda syfte varit att legitimera redan bestämda beslut.

Carole Pateman använder en graderad syn på deltagande, och delar in det i pseudo-, partiellt och fullt deltagande. I pseudodeltagandet informeras deltagarna om beslut som fattats och ges möjlighet att ifrågasätta och diskutera men utövar i realiteten inget inflytande. I det partiella deltagandet är makten över besluten ojämnt fördelade. Deltagare med begränsade maktresurser kan till viss del utöva inflytande men i slutändan ligger beslutanderätten i händerna på en part. Ett fullt deltagande motsvarar en beslutandeprocess där varje enskild deltagare i gruppen har lika mycket makt över beslutet (Pateman 1970:69-71). Det intressanta med Patemans gradering är att den kopplar deltagande till inflytande och att den innehåller ett tydligt maktperspektiv. Pateman lyfter frågan huruvida deltagarna endast har möjlighet att reagera på de frågor som presenteras för dem eller om de själva har möjlighet att lyfta upp frågor på dagordningen. Studier av det konkreta politiska deltagandet som inte tar hänsyn till hur makt i dess olika former verkar har en begränsad förklaringskraft.

Deltagandets effekter

Två effektnivåer kan ses som genomgående i litteraturen. Dessa är deltagandets effekter på den enskilde deltagaren, respektive på det politiska systemet. Demokratilitteraturen saknar inte hypoteser om det politiska deltagandets positiva effekter. Även här skiljer sig åsikterna åt beroende på vilken demokratisyn som tas som utgångspunkt. Deltagardemokratien inriktar sig till stor del på de enskilda medborgarna som genom sitt deltagande utvecklar en rad färdigheter och kunskaper som ses som positiva för dem själva men i förlängningen även för det politiska systemet. Det politiska deltagandet kan forma, uppmuntra och understödja medborgarnas demokratiska utveckling. I bästa fall kan deltagandet ge individer kompetens att delta i det kollektiva beslutsfattandet, möjlighet att utveckla självständiga åsikter och värderingar och växa som politiska individer.

Det indirekta deltagarperspektivet menar att det politiska deltagandet kan utveckla de offentliga institutionerna. Detta görs bland annat genom att medborgare medverkar, enskilt eller i grupp, som representanter i

politiska organ eller i olika typer av sammankomster där de kan uttrycka sina åsikter och göra sig hörda. De kan därigenom försöka påverka, göra motstånd, skapa politiska opinioner, skapa samverkan och bidra i det faktiska utformandet av politiska beslut. Deltagandet ger beslutsfattarna bättre möjlighet att fatta beslut som ligger i linje med medborgarnas önskemål. Interaktion mellan beslutsfattare och medborgare ger bättre underbyggda beslut och ger även det politiska systemet legitimitet.

Det deliberativa deltagarperspektivet bygger på aktiva medborgare som utvecklas i samtal med andra. Medborgarsammanslutningar av olika slag kan understödja opinionsbildning genom att fungera som en social infrastruktur för det offentliga samtalet och möjliggöra att krav artikuleras och idéer testas. Idéer och opinioner framförs och får legitimitet genom att de testas i samhällsdebatten.

De demokratiska effekterna på individnivå kan delas upp på olika sätt. Inledningsvis kan vi ta avstamp i Demokratiutredningens slutbetänkande. De medborgardygder som formuleras i utredningens slutbetänkande och som sammantaget formar vad de kallar medborgaranda är kritisk rationalism, laglydighet och solidaritet (SOU 2000:1:19). Dessa dygder kommer att tas som utgångspunkt i den vidare diskussionen. Nedan följer en presentation och en utveckling av de tre medborgardygdena.

I den *kritiska rationalismen* ingår en vilja att sätta sig in i olika frågor, ifrågasätta, engagera sig, ta ansvar, ta initiativ, och försöka förstå hur andra resonerar. Det är en process där övertygelser och kunskaper möts i diskussioner och som ger medborgarna både argument och ställningstaganden (SOU 2000:1:19). Mark E. Warren använder begreppet *individuell autonomi* för att diskutera individers förmåga att kritiskt granska sig själva och andra, att delta i samtal och nå fram till en bedömning som de kan försvara i en diskussion – förmågor som är viktiga både socialt och politiskt. Men *individuell autonomi* innebär också en förmåga att kunna distansera sig från den sociala omgivningens traditioner, från rådande opinion och kunna bilda sig en självständig ståndpunkt (Warren 2001:63). Autonomi i denna form kan beskrivas som en insikt i vem man är och vad man tycker och att sedan kunna använda denna insikt i umgänget med andra och i sitt politiska engagemang.

Autonomin kan utifrån ett individperspektiv sägas bestå av olika komponenter eller dimensioner varav några har betydelse för den vidare diskussionen om vad det politiska deltagandet kan tänkas ge. Härnäst följer en genomgång av den *individuella autonomins* tre olika dimensioner, vilka sammantaget motsvarar den kritiska rationalismen:

Politisk handlingsförmåga är en insikt eller känsla av att kunna påverka kollektiva handlingar om man väljer att så göra. Det är det självförtroende som behövs för att kunna agera och som växer fram genom praktisk övning och erfarenhet. Denna uppfattning kan vara mer eller mindre överensstämmande med ens verkliga förmåga. Huruvida man lyckas omvandla självförtroendet till faktiska förändringar beror också på tillgången till relevanta resurser, institutionella förhållanden och tillfällen (Lundquist 2001:163; Warren 2001:71). Tillsammans med handlingsförmåga måste individen också ha handlingsfrihet. Det krävs både en förmåga att handla politiskt och ett utrymme för handling. Annorlunda uttryckt kan sägas att en demokrati behöver både medborgare med politisk handlingsförmåga och en institutionell ram som ger utrymme för deltagande.

Den andra komponenten kan vi kalla *praktiska politiska kunskaper* och det är de praktiska kunskaper som behövs för att kunna agera. Det är kunskaper som att kunna tala i olika sammanhang, förhandla, skapa koalitioner, hitta nya gemensamma lösningar och förstå när man utsätts för manipulation, hot eller utpressning. Det är kunskaper som förvärvas genom övning och i praktiskt arbete. Dessa kunskaper kallar Petros Gougoulakis medborgerlig kompetens. Det är den beredskap en individ utvecklar genom social praktik, kunskaper och erfarenheter för att orientera sig i det offentliga livet och för att effektivt och självständigt tillvarata sina egna intressen. Det innefattar både en anpassningsaspekt till samhällets norm- och regelsystem och en förmåga att förändra densamma (Gougoulakis 1996:175-179). Praktiska politiska kunskaper får nog sägas ha viss betydelse i samtliga demokratimodeller – de är viktiga såväl för att kunna agera i konflikter, för att kunna uppnå konsensus och för att kunna fatta gemensamma beslut.

Den tredje komponenten i den individuella autonomin är individens *kritiska förmåga*. Möjligheterna att utveckla kritiska och kognitiva förmågor är viktigt för deltagare i den politiska processen. Denna förmåga

bidrar till att ge individerna insikt om sina värderingar och åsikter. Den teoretiska litteraturen är oense om i vilken utsträckning utvecklandet av ett kritiskt tänkande är positivt för demokratin (Barber 1984:135). För den diskussionsdemokratiska modellen är denna förmåga en förutsättning för det demokratiska samtalet.

Med Demokratiutredningens andra medborgardygd *laglydighet* följer skyldighet att följa lagarna. I de tidigare identifierade deltagarmodellerna är laglydighet snarast en självklar dygd. Det är tänkbart att laglydigheten i vissa situationer hamnar i konflikt med andra dygder, exempelvis solidariteten. Det deltagande som främst utmanar denna dygd är det som sker genom de sociala rörelser som i sin grundläggande syn ifrågasätter den politiska ordningen, exempelvis Reclaim the streets-rörelsen, djurrättsaktivister och starkt ideologiska och religiösa rörelser. En etisk skiljelinje kan göras mellan aktiviteter som bygger på icke-våldsprincipen och aktiviteter som inbegriper våld. Det finns en rad etiska dilemman som kan relateras till denna medborgardygd, och det är inte alltid alldeles självklart att brott mot lagen alltid bör fördömas som odemokratiska.

Solidaritet, slutligen, innebär att man även ser till sina medmänniskors och till våra gemensamma behov (SOU 2000:1:19). Medborgardygden solidaritet omfattar den förmåga Li Bennich-Björkman kallar *demokratisk mentalitet*. Hon framhåller ”empati, inlevelseförmåga och medkänsla – tillsammans med ett kollektivt minne – som centrala känslor som måste vägleda demokratisk mentalitet” (Bennich-Björkman 1998:306). Denna egenskap ger oss en kollektiv dimension som gör att dygder som solidaritet och gemenskap ges betydelse. Förmåga till solidaritet kan sägas vara grundläggande i den gemenskapsdemokratiska modellen, men även i den deltagardemokratiska, som till skillnad från den konkurrens- och diskussionsdemokratiska modellen, betonar vikten av politikens socialt integrerande funktion.

Många skeptiker till ett utbredd deltagande menar att det inte räcker med att fokusera på deltagandets effekter på individnivå. Det är nödvändigt att även se på deltagandets effekter på systemnivå. Positiva effekter på en nivå kan samtidigt ge negativa effekter på en annan.

I den följande analysen kommer även systemeffekter att beröras. Systemlegitimitet är de effekter som bidrar till att förstärka och upprätthålla

den politiska ordningen. I en bredare bemärkelse handlar det också om att legitimera ett demokratiskt styrelseskick. Demokratisk legitimitet innebär att styrelseskicket uppfattas som rättfärdigt och lämpligt för medborgarnas behov och önskemål. Likväl som demokratiska system behöver effekter som bekräftar dess existensberättigande behöver de krafter som utmanar och ifrågasätter dess funktioner och praktiker. Den demokratiska legitimiteten är alltså beroende av ett politiskt deltagande som både understödjer och utmanar. Det finns gränser för det utmanande deltagandet. I dess positiva form är det ett ifrågasättande som hämtar kraft ur demokratiska principer och som respekterar andras ställningstaganden. I dess negativa form kan det vara förgörande för demokratin.

Avgörande för det demokratiska systemet, oavsett vilken demokratiuppfattning vi har som utgångspunkt, är att den offentliga politiken präglas av öppenhet. Öppna politiska institutioner motverkar etiska tvivelaktigheter och möjliggör att medborgarna får nödvändig kunskap. Utan öppenhet blir ”diskussionen meningslös, ömsesidigheten får ingen substans, och det är inte möjligt att utkräva ansvar av någon” (Lundquist 2001:138).

4:2 Tillvägagångssätt för den empiriska studien

Metod är ett systematiskt tillvägagångssätt. Det handlar om hur vi samlar in, organiserar, bearbetar och analyserar sociala fakta (Halvorsen 1989:13). Det bör göras så att det finns en möjlighet för andra att granska och bedöma tillvägagångssättet. Forskaren ska i möjligaste mån redovisa sina metodologiska val, ståndpunkter och källor – det vill säga uppfylla kravet på intersubjektivitet (King *et al* 1994:8).

En *typologi* är snarast ett sätt att systematisera studien och att lyfta fram relevanta begrepp. Typologin kan inte hjälpa oss att besvara *varför*. För att finna förklaringar eller nå förståelse kring vetenskapliga problem behövs teorier. Men typologin fyller en annan betydelsefull funktion. Genom att belysa ett material på ett nytt sätt kan nya insikter framkomma. Konstruktionen av ett typologi bygger på kunskap om forskningsfältet och idéer om vad som kan vara en fruktbar analys. Det sker således med

respekt för tidigare forskning men med en ambition att tillföra något nytt. I detta fall påbörjades arbetet med att öppet söka efter deltagandets grundläggande drivkrafter. Genom ett öppet förhållningssätt gentemot tidigare forskning och studier söktes de dimensioner som kan hjälpa oss att förstå vad det är i deltagandets karaktär som är avgörande för de effekter som följer. För att lyckas i en sådan sökprocess måste forskaren leta i nära samverkan med såväl teoribildningen inom forskningsfältet som med det empiriska materialet.

I studier som inriktar sig på politiska processer är det lämpligt att använda sig av fallstudier (Halvorsen 1989:67). Eftersom fallstudien tar hänsyn till specifika omständigheter och den specifika kontexten möjliggörs insikter i vad som ligger bakom deltagandets effekter (jfr Peters 1998:141). Ambitionen i denna studie är att utveckla en förståelse av specifika deltagandeformer. Detta kan göras genom att man använder sig av få fall och ett flertal karaktärsdrag – att bedriva forskning på djupet snarare än på bredden. Även om fallstudien öppnar upp för möjligheten att använda sig av ett stort antal karaktärsdrag är detta inte nödvändigtvis att föredra. Det är en analytisk styrka att med få karaktärsdrag kunna nå kunskap om komplexa politiska fenomen. Fallstudierna lämpar sig väl för att utgöra grunden för en typologi. Idén är att med ett fåtal begrepp och deras inbördes relationer skapa teoretiska grupper. Dessa grupper eller klasser kan sedan användas för att förstå aspekter av beteenden och i förlängningen effekter (jfr Peters 1998:120).

Fallstudierna kan med fördel fungera som underlag för jämförelser. I detta sammanhang jämförs de olika deltagarformerna med varandra för att på så vis finna ut vad som utmärker respektive form. Det är av vikt vid sådan analys att begrunda *i vilka avseenden* som jämförelseobjekten är jämförbara (Sartori 1991:246). De olika fallen bör i vissa avseenden vara lika, men samtidigt bör fallen idealt representera en viss spännvidd utefter de valda dimensionerna. Det är ett vedertaget förfaringsätt att skapa en bred variation bland fallen. Detta kallas för mest-olika strategin (Flyvbjerg 1991:150). När man väljer fall med ambition att täcka in ett brett spektrum är det fördelaktigt att välja variationen utifrån det fenomen som ska förstås. I detta fall innebär det variationer av politiskt deltagande. Om vi granskar föreliggande studies fall, deltagarformerna, kan man

säga att spännvidden mellan de valda dimensionerna är mycket stor. Det ger oss ökade möjligheter att förstå det politiska deltagandets väsen. De enskilda fallens egenheter och karaktärsdrag framkommer i tydligare dager när de jämförs med andra fall. Ett exempel på detta är att trots att utomparlamentariska aktioner ses med stor skepsis av många, fyller de sin funktion i denna studie. Det är en poäng att undersöka vad både de traditionella och de otraditionella formerna av deltagande ger. Det är med ett sådant öppet sinne vi kan lära oss något nytt om både de nya och gamla formerna. Det finns således goda metodologiska skäl att inkludera dessa former i analysen. Dels ökar det möjligheterna till jämförelser mellan de olika typerna av deltagande, dels ger det bättre förutsättningar att pröva användbarheten i de identifierade deltagardimensionerna. Vi bör inte på förhand slå fast vilka effekter olika former av deltagande kan tänkas ge och vilka som är önskvärda.

Det gäller att identifiera faktorer eller dimensioner som kan öka vår förståelse av de olika effekter som följer. Utbudet av tänkbara kandidater har tidigare diskuterats och man kan utan att överdriva säga att de är alltför många för att kunna hanteras på ett tillfredsställande sätt. I genomgången identifierades två dimensioner som grundläggande och betydelsefulla – institutionaliseringsdimensionen och konfliktdimensionen. Det kan te sig dumdristigt att enbart använda sig av två dimensioner för att förstå deltagandets effekter. Till försvar kan sägas dels att det vore lyckosamt om vi med hjälp av två dimensioner kan uppnå ökad förståelse, dels att de två dimensionerna är förhållandevis komplexa och bör ge utrymme för en nyanserad analys.

Den följande empiriska delen granskar det deltagande som sker på lokal nivå. Olika former av deltagande, såväl traditionella som nya, kommer att behandlas. Resultaten blir en illustration av vad vi kan förvänta oss av olika former av deltagande och vad det är i deltagandets utformning som är avgörande för resultaten. Genomgången blir också en förutsättning för diskussionen om hur de olika deltagarformerna relaterar sig till varandra. Sökandet kommer att inriktas på de erfarenheter som gjorts. I samband med de nyare deltagandeformerna blir det intressant att se vad ansvariga och deltagare uppfattar som avgörande för att deltagandet

ska ge önskade effekter, det vill säga vad det är i deltagandets utformning som är betydelsefullt för att vi ska kunna förstå konsekvenserna.

Det empiriska avsnittet bygger framför allt på material som inhämtats från andra studier men till viss del även på intervjuer. Eftersom denna studie har ett flertal deltagandeformer som studieobjekt bygger den i stor utsträckning på sekundärmaterial. Det vore en alltför stor uppgift att genomföra ett tillfredsställande antal intervjuer inom var och en av deltagandeformerna. De intervjuer som gjorts har dels gjorts med människor som konkret arbetat med deltagande, dels med lokala beslutsfattare. Det förhållandevis begränsade antalet intervjuer gör att de i första hand fungerar belysande och illustrerande. En del av intervjumaterialet har använts i tidigare studier. I dessa studier har intervjuerna delvis varit inriktade mot andra frågor än de som diskuteras här, men det har funnits ett flertal infallsvinklar som överensstämmer. De tidigare intervjuerna som använts i denna studie har berört förvaltningens relation med medborgarna (Erlingsson & Nilsson 2000), föreningars kontakter med och erfarenheter av de politiska beslutsfattarna (Nilsson & Ashing 1998) och relationen mellan lokala tjänstemän och stadsdelspolitiker (Nilsson & Rosengren 1998). Inför dessa intervjuer lovades respondenterna anonymitet. Av hänsyn till deras önskemål kommer därför referenserna till dessa intervjuer enbart att göras med hänvisning till respondentens titel och vilket år intervjun genomfördes.

En del av den kunskap som ligger till grund för en förståelse av faktiskt deltagande bygger på egen medverkan i en frivilligorganisation. I det arbetet har författaren medverkat i ett flertal lokala projekt som haft till syfte att påverka den politiska dagordningen, utövat påtryckningar på politiska beslutsfattare och anordnat konstruktiva möten med medborgare. Förutom de konkreta projekten har den vardagliga verksamheten i organisationen och samarbeten med andra organisationer givit en inblick i hur deltagare agerar och verkar i påverkansarbete tillsammans med andra. Sammantaget har det arbetet givit en god förståelse av praktiskt politiskt deltagande.

Den sekundärlitteratur som används har haft samma metodologiska problem som denna studie. I flera fall används utredningar och utvärderingar av demokratiförsök och demokratiprojekt av olika slag. Det är nödvändigt att anlägga ett kritiskt perspektiv på detta material. Detta till trots kan

man finna en hel del gemensamma erfarenheter från utredningarna och utvärderingarna rörande såväl möjligheter som svårigheter.

Sammantaget är det en bred repertoar av material som ska fogas samman till en heltäckande bild. Det finns en risk med denna form av materialpluralism. Samtidigt ger det möjlighet att jämföra olika källor med varandra och på så vis bedöma de enskilda källorna.

4:3 Det lokala deltagandet

Inställningen till de olika formerna av deltagande ute i kommunerna vid sidan av den traditionella partibaserade strukturen och valen präglas av både nyfikenhet och tveksamhet. Det är en rad nya försök till demokratisk förnyelse som görs i kommunerna. Intrycket är att man på många håll känner sig för och försiktigt provar sig fram. Detta intryck bekräftas i en kartläggning av samtliga svenska kommuners demokratiarbete, vilket var att det överväldigande flertalet kommuner satsar lite lagom på demokrati och att det görs utan några särskilt genomtänkta principer för hur arbetet ska bedrivas (Gilljam *et al* 2003:1:30). Vi kan peka på några exempel som visar att det finns demokratiska förändringsprocesser runt om i Sverige. I en undersökning i Sydsvenska Dagbladet tillfrågades tio skånska kommuner om de hade eller var på gång att införa någon av tretton olika medborgarkanaler (Amnell 2002). Det handlade om medborgarnas möjlighet att medverka vid fullmäktigemöten, om rådslag och om olika former av brukar- och medborgarråd. Variationen mellan de tio kommunerna var stor, både i omfattning och i inriktning, men samtliga kommuner hade kompletterat det representativa styret med någon annan form av medborgarkanal. Även om förnyelsen är begränsad till sitt omfång har nya kanaler för medborgarna skapats. I flertalet kommuner har grupper tillsatts som arbetar med att hitta förslag till demokratisk förnyelse. Indikationer pekar på att det lär bli fler försök framöver.

En annan indikation på det ökade intresset för demokratifrågor i landsting, kommuner och stadsdelar är företeelsen demokratiredovisningar. Tanken är att de politiska enheterna ska granska och värdera hur demokratin fungerar för att sedan kunna ta ställning till konkreta åtgärder, med

hjälp av en handbok framtagen av Svenska Kommuner och Landsting⁷ (Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet 2003:4). Tjugosju kommuner genomförde enkäter bland medborgarna för att på så sätt göra en demokratisk situationsbeskrivning (Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet 2004a). Ett annat initiativ som Kommunförbundet initierat är *idébanken*, en websida där kommunerna kan beskriva olika former av demokratiförsök. Tanken är att främja ett erfarenhetsutbyte mellan kommunerna. Det är en lång och varierad lista över försök som återfinns i denna kommunala försöksbank. Kanske ligger det en del i vad Oskarshamns kommun observerar, att "[d]et första man kunde konstatera var att kommuninvånarna var mycket intresserade av sin kommun och gärna ville medverka om de bara fick chansen" (www.apps.lf.svekom.se).

Det finns variation i kommunernas benägenhet att bedriva demokratiarbete. Sammantaget kan variationen beskrivas som att det finns ett fåtal kommuner som genomfört ett stort antal demokratiutvecklande åtgärder och ett fåtal som bara genomfört några enstaka åtgärder. De allra flesta kommuner ligger väl samlade kring genomsnittet (Gilljam *et al* 2003:1:24). Det finns således några föregångskommuner som är mer benägna att pröva olika informations- och inflytandeförsök. Enligt räkningen, som kan sägas vara mycket finfördelad, har tre fjärdedelar av kommunerna genomfört mellan åtta och fjorton åtgärder (Gilljam *et al* 2003:1:24).

Stig Montin höjer i en genomgång av de olika kommunala demokrati-försöken ett varnande finger och menar att vi måste vara observanta på hur de påverkar och förhåller sig till aspekter som makt, ansvar och representativitet. Det är trots allt en liten del av medborgarna som är inblandade och som ges möjlighet till inflytande (Montin 1998:94). Det är naturligtvis också så att förändringarna sker utifrån de folkvaldas perspektiv. Det finns en försiktighet från beslutsfattarna i att utöka inflytandet så att den egna handlingskraften och handlingsutrymmet begränsas. Man ska ha i åtanke att det finns ett osymmetriskt och inneboende maktförhållande mellan de befintliga maktstrukturerna och deltagarna i de nya deltagandeformerna.

⁷ Svenska Kommunförbundet och Lanstingsförbundet bytte den första januari 2005 namn till Svenska Kommuner och Landsting. Därav skillnaden i namn mellan text och referens.

Förändringarna sker utifrån makthavarnas premisser. Ambitionen här är att inte enbart fokusera på dessa nya medborgarkanaler utan de ska ställas i relation till de traditionella och representativa deltagarformerna liksom mer fristående deltagarformer.

I och med att antalet deltagarformer ökar blir det nödvändigt att sortera in *deltagarformerna* i olika *deltagartyper*. Här kommer deltagarformerna att typologiseras utifrån de tidigare diskuterade dimensionerna. Detta förfaringsätt tydliggör analysen genom att dimensionerna tas som utgångspunkt. Denna systematisering underlättar dessutom jämförelser mellan typerna. Den tidigare presenterade typologiseringen kommer dessutom att utökas med en mellanform av institutionalisering.

Vi kan sortera in det lokala deltagandet i tre olika typer efter deras relation till de etablerade politiska institutionerna. Det finns stora skillnader inom var och en av dessa typer, men deltagandeformerna inom varje typ förhåller sig på ett liknande sätt till de etablerade politiska institutionerna.

Den första typen är de *traditionella deltagarformerna* som efterhand har blivit integrerade i det politiska systemet. De är centrala delar i vårt representativa system och de upprätthåller och finner sitt berättigande i den nuvarande politiska ordningen. Ett nytt inslag i det integrerade deltagandet är att det numera finns möjlighet att genom medborgerligt initiativ anordna lokala folkomröstningar.

Den andra typen är *de nya deltagarformer som kan ses som inympade i den representativa ordningen*. De är knutna till den representativa demokratins institutioner och har införts i syfte att förbättra de brister man funnit i möjligheterna till dialog mellan folkvalda och medborgare. Det handlar framförallt om att skapa kontaktytor mellan de politiska beslutsfattarna och medborgarna. De utmanar egentligen inte det politiska systemet utan är istället kanaler för medborgarna att föra fram sina åsikter till de politiska beslutsfattarna. Det handlar om att förmedla information mellan medborgare och beslutsfattare. Det är karaktäristiskt för denna deltagartyp att de politiska beslutsfattarna – såväl politiker som tjänstemän – medverkar i samarbete eller samråd med medborgare eller grupper av medborgare. De är begränsade på så sätt att det enbart är en begränsad del av medborgarna som har möjlighet att aktivt ingå i dessa former.

Den tredje typen av deltagandeform är *fristående från det politiska systemets institutioner*. De försöker från en självständig position utmana och utöva påtryckningar mot det politiska etablissemanget. Nedan sammanfattas exempel på deltagarformer som kan sorteras in under respektive deltagartyp. Även om de nedan redovisade deltagarformerna inte täcker in alla former av politiskt deltagande sammanfattar de i huvudsak de kanaler som står till medborgarnas förfogande.

Tabell 4: Deltagarformerna och extern institutionalisering

Deltagartyp	Deltagarform
Integrerade	Val, folkomröstning, partier
Inympade	Brukarstyrelser, medborgarstyrelser, motionsrätt till fullmäktige, rådslag, kundvalsmodeller
Fristående	Föreningsarbete, nya sociala rörelser, politisk konsumtion, byalag

Ovanstående tabell delar in ett flertal av de deltagandeformer som står medborgarna till förfogande utefter deras relation till de traditionella institutionerna. Detta ger oss möjlighet att i analysen finna ut i vilken utsträckning deltagandets effekter skiljer sig åt mellan respektive deltagartyp och vilken betydelse som graden av extern institutionalisering har. Tabellen bygger på grad av extern institutionalisering, som behandlar formens relation till de politiska beslutsfattarna medan den interna institutionaliseringen syftar på i vilken grad deltagandeformen är organiserad och formen är färdigt och fast. Kort uttryckt kan man säga att den externa institutionaliseringen belyser i vilken grad deltagarna står fria i sitt deltagande i relation till den politiska makten.

Tabellen kan utvecklas ytterligare genom att vi tillför den andra av studiens dimensioner – konfliktgrad. Med konfliktgrad menas här strategin deltagarna har för att hantera interna konflikter, om beslutsprocessen karaktäriseras av att jämka samman olika viljor och om besluten fattas genom någon form av konflikt hantering. Antagandet är att de former där deltagarna genom diskussioner och samverkan fattar beslut ger andra effekter än de deltagarformer där deltagandets resultat regleras utan deltagarnas medverkan. I de former som nedan bedöms ha hög konfliktgrad behövs interna mekanismer för att hantera skilda åsikter och intressen. Det innebär dessutom att deltagarna tvingas att stå till svars för de tagna besluten. I deltagarformerna med låg konfliktgrad behöver deltagarna inte ta ansvar inför någon för sitt deltagande eller rättfärdiga sina åsikter för någon annan. Istället sker deltagandet på individuell basis och ligger till grund för reglering på en övergripande nivå. Det kan vara inom den politiska, sociala eller ekonomiska sfären som regleringen sker. Det bör påpekas att konfliktdimensionen i detta sammanhang syftar på det interna konflikt hanterings sättet.

Tabell 5: Deltagarformerna och analysdimensionerna

	De integrerade formerna	De inympade formerna	De fristående formerna
Hög konfliktgrad	Partiarbete, Folkstämmer	Medborgarstyrelser, Brukarstyrelser, Rådslag	Föreningar, Byalag, Sociala Rörelser
Låg konfliktgrad	Val, Folk-omröstningar	Kundvalsmodeller, Motionsrätt	Politisk konsumtion

Den här efterföljande analysen kommer att göras utifrån två nivåer – dels på en övergripande nivå utifrån deltagartyp där de gemensamma karaktärsdragen tas som utgångspunkt, dels på en individuell nivå där deltagarformerna behandlas var och en för sig. Anledningen till detta är att även om de olika formerna har en hel del gemensamt skiljer de sig åt på

avgörande punkter. Syftet är att lyfta fram skillnader i effekter som beror på deltagandets relation till de politiska institutionerna och deras grad av konflikt.

De integrerade deltagandeformerna

Det finns former av deltagande som fungerar som grundstenar i den rådande demokratiska ordningen – dessa är partipolitiska förtroendeuppdrag och valdeltagande. Dessa är en integrerad del av det politiska systemet och utgör traditionellt de kanaler som står till medborgarnas förfogande. Det är genom förtroendearbetet i de politiska institutionerna och genom deltagande i de allmänna valen som demokratin som vi känner den upprätthålls. Det som förenar dem är den nära kopplingen till de offentliga institutionerna.

I tabellen ovan ser vi ett exempel på en konfliktfylld integrerad deltagandeform – folkstämmor. De karakteriseras av att deltagarna direkt genom diskussioner och omröstning fattar bindande beslut. Det är en form av direkt demokrati som snarast förknippas med det beslutssätt som fria män använde i det gamla Grekland. Medborgarna fattar således själv beslut under mötet.

Partiarbete

Diskussionerna om partiarbetet har mest kretsat kring den så kallade partikrisen. Trots en negativ medlemsutveckling har de sju riksdagspartierna, enligt egen medlemsstatistik, över 327 000 medlemmar (Riksdagens årsbok 2003/04). De källor som finns att tillgå innehåller sannolikt en viss överskattning, men fungerar ändå för jämförelser över tid (Petersson *et al* 2000). Om vi jämför siffrorna med andelen av befolkningen som är medlem i ett politiskt parti har det sjunkit från cirka femton procent 1984 till cirka sju procent år 2002 (SCB:s statistiska årsbok 2005). Om utvecklingen håller i sig skulle medlemstalet vara nere på noll omkring år 2012-2013 (Petersson *et al* 2000). Detta är knappast realistiskt – man kan snarare tänka sig att utvecklingen planar ut på en nivå som är lägre än dagens. Att medlemstalen mycket väl kan fortsätta sjunka är inte orimligt, med tanke på den demografiska profilen som innebär att en stor del av dagens

aktiva befinner sig i övre medelåldern. Särskilt besvärligt har partierna att attrahera unga och kvinnor (Gidlund & Möller 1999:34). Även om det är svårt att få tillgång till tillförlitliga uppgifter rörande medlemstalen för ungdomsförbunden visar de uppgifter som finns att det är en minst lika dystert medlemsutveckling.

Mer intressant är uppgifterna om hur många som är *aktiva* i partiarbetet. Om vi ser till hur många som har något form av förtroendeuppdrag i ett politiskt parti är det kring 100 000 personer, eller drygt en procent av befolkningen (Petersson *et al* 1998:58). Kommunsammanslagningen, som avslutades 1973, innebar att antalet förtroendeuppdrag sjönk från 200 000 till omkring 40 000 ordinarie platser (Johansson *et al* 2001:207). Tendensen är att det blir fler avlönade politiker i förhållande till antalet fritidspolitiker samtidigt som det totala antalet politiker minskar (Montin 2004:83). Medlemsminskningen gör att det snart inte finns några vanliga partimedlemmar kvar. Istället består partierna i stort sätt enbart av politiker med förtroendeuppdrag, medan andelen vanliga medlemmar minskar (Petersson *et al* 2000).

Det är stora förändringar som skett vad gäller partiernas villkor. Partiernas roll som breda folkrörelser verkar vara över. Det är också de partier som har sina rötter i folkrörelserna som förlorat flest medlemmar. Under 1990-talet förlorade partierna sammantaget över en miljon medlemmar och det var socialdemokraterna och centerpartiet som stod för den stora delen av raset (Gidlund & Möller 1999:30).⁸ Folkrörelserna var uppbyggda kring de skiljelinjer och förhållanden som var gällande under det tidiga 1900-talet. Utvecklingen har sakteliga gått mot att väljarna i allt mindre utsträckning identifierar sig med ett parti. Den klassiska klassröstningen har försvagats (Petersson 1991:30).

Partiernas förändring från folkrörelser till professionella organisationer har varit negativ ur ett deltagandeperspektiv. Partiernas fokus har alltmer förskjutits till att vinna väljare snarare än att mobilisera medlemmar.

8 Den stora minskningen beror delvis på att kollektivanslutningen upphörde och att socialdemokraterna därmed tappade ett stort antal medlemmar. Men oavsett detta så är medlemsminskningen tydlig.

Drivande i denna utveckling har varit att kommunikationsmedel som exempelvis televisionen blivit den kanal som fört ut partiernas budskap (Montero & Gunther 2002:5). En annan förändring som bidragit till denna utveckling är att partierna i allt större utsträckning finansierar sin verksamhet genom offentliga anslag snarare än genom medlemsavgifter (Gidlund 1991:8). Dagens partier är i grunden skattefinansierade. Uppskattningsvis är 75 procent av de kommunala partiernas aktiviteter finansierade genom skatter (SOU 2004:22:51). Eftersom anslagen baseras på väljarstöd snarare än antalet medlemmar blir incitamenten för partierna att inrikta sina insatser på att få fler röster och inte att värva fler medlemmar. Det medför även att intresset för att förändra de interna strukturerna för att utöka medlemmarnas inflytande minskar (Kristensson 1992:116). Sammantaget gör detta att partimedlemmarna delvis marginaliserats och förlorat i betydelse. Det är också möjligt att partiernas förändring till att vilja omfatta större grupper av medborgare, den utveckling som beskrivits som en rörelse mot *catch-all* partier, utvecklar de partiaktivas solidaritet. Istället för att se sig som en företrädare för en samhällsgrupp ser man till befolkningen som helhet. Det deliberativa och samtalsgrundade arbetet har på så vis hamnat i bakgrunden.

I kritiken mot det interna arbetet bland de aktiva framkommer att mycket av missnöjet går att koppla till den interna organisationen som präglas av tröghet, överdriven formalisering och byråkratisering. Framförallt är det den traditionella mötesformen som upplevs som tråkig (Gidlund & Möller 1999:126-127). Det verkar vara så att man lär sig mycket genom att engagera sig i ett parti, och det missnöje som många uttrycker verkar snarare ha sitt ursprung i en besvikelse över möjligheterna att utöva inflytande och att de interna strukturerna begränsar snarare än uppmuntrar och möjliggör. Deltagarna fostras i en tydlig hierarkisk struktur. Partierna är öppna i sin målsättning och inriktade på samhällsarbete i dess vida betydelse. Kritiken riktas mot arbetssättet – ofta är det lågt i tak, det finns krav på konformism och fritänkare marginaliserar. Detta leder till att deltagarna formas till att vara laglydiga och informerade, men de uppmuntras inte till att ifrågasätta.

Det finns indikationer på att partierna på lokal nivå inte är öppna och välkomnande mot alla befolkningsgrupper, eller som det uttrycktes i en intervju – ”Det finns en dålig beredskap för främmande fåglar”.⁹

En annan aspekt som framkommer i intervjuer med de lokala partiaktiva är den centralstyrning som präglar arbetet. För de kommunalt aktiva menar de intervjuade att de centralt utformade riktlinjerna inte alltid fungerar på lokal nivå. Den lokala nivån, menar man, måste präglas av en politisk pragmatism. Annorlunda uttryckt menar man på lokal nivå att uttolkandet av praktiska åtgärder bör göras lokalt och inte centralt (Gidlund & Möller 1999:126). Det minskade handlingsutrymmet begränsar det lokala inflytandet och ger partierna sämre möjlighet att själva driva politik. Bilden av ett glapp mellan det lokala partiarbetet och den centrala nivån beskrivs på ett bra sätt av Jan Teorell, som studerat moderaternas och socialdemokraternas interndemokrati. Studien ser både på möjligheter till inflytande och möjligheter att utkräva ansvar. I båda partierna saknar medlemmarna i stort sett möjligheter att påverka partiernas politik – även om det finns skillnader mellan partierna. Det finns något större möjligheter att utöva inflytande och att utkräva ansvar inom socialdemokratiska partiet än hos moderaterna (Teorell 1998:359-360). Problemet är förvisso värre för socialdemokraterna eftersom gapet är större till deras eget interndemokratiska ideal. Det finns fler partier än dessa två, och det finns inte många studier som behandlar deras interna struktur. En respondent menade att det är lättare att ta sig fram i nya partier och i de mindre partierna än i de traditionella stora partierna.¹⁰

Det är allt färre som deltar i partiernas arbete. Det gäller både antalet aktiva medlemmar, som kanske är det intressanta för denna diskussion, men även antalet passiva medlemmar. Det innebär att det är allt färre ges demokratisk skolning inom partiernas ram. Konsekvenserna kan även bedömas utifrån kvalitativa mått. Partiernas förändring från mer folkrörelseinriktade organisationer till mer professionella organisationer förändrar de konsekvenser som kommer av det partipolitiska deltagandet.

9 Intervju 18: Verksamhetschef, Malmö 2003. Även intervju 21: Förvaltningschef, Malmö 1998; Intervju 22: Lokalpolitiker, Malmö 1998

10 Respondent 18: Enhetschef, Malmö 1998

För de aktiva handlar det om att få politiska färdigheter, medan det för de passiva medlemmarna snarare handlar om att kunna ta del av information.

Förtroendeuppdrag betyder att ta ansvar. Det kan vara förtroendeuppdrag som innebär ansvar *inom* partiet eller uppdrag *för* partiet – exempelvis i kommunen. För den förtroendevalde ger uppdrag *för* partiet en möjlighet till insyn och inflytande i de lokala verksamheterna. Därigenom har partierna en unik position bland de fristående formerna och kan sägas utgöra en anomali i denna kategori. Dessutom tvingas man samverka med aktörer med en annan ideologisk uppfattning. För de partiaktiva som innehar någon form av förtroendepost minskar graden av frivillighet. De har tagit på sig ett ansvar och tenderar då att tvingas hantera konflikter genom samverkan och diskussion snarare än genom att lämna partierna. Detta ger färdigheter som de partiaktiva själva lyfter fram som viktiga i partiarbetet – att ha tålamod, att vara beredd att kompromissa och att vara samarbetsinriktad (Gidlund & Möller 1999:132).

Något som förenar de partiaktiva är deras syn på demokrati, vilken i stor utsträckning är procedurpräglad. Man menar att ”demokrati är – och måste i allt väsentligt vara – representativ” (Gidlund & Möller 1999:133). Det är en ganska enhetlig bild som framkommer. Man resonerar i stora stycken i liknande ordalag, både vad gäller synen på politik och varför man engagerar sig. Bland annat menar man att en anledning till att engagera sig är att det är personlighetsutvecklande (Gidlund & Möller 1999:130:116).

Partierna har en stor potential att utveckla de aktivas färdigheter. Deltagande i det lokala partiarbetet ger praktiska kunskaper och utvecklar den politiska handlingsförmågan. Ett gemensamt beslutsfattande kräver en hel del praktiska kunskaper. Det innebär att möten ska planeras, underlag och information ska spridas och beslut ska fattas. Denna form av procedurkunskap har folkrörelserna, föreningslivet och partierna förmedlat. De har varit sämre på att förmedla kunskaper kring alternativa mötesformer. I mindre utsträckning utvecklas deltagarnas kritiska förmågor. Problemet ligger i den utveckling som genomgången av förändringarna ger. Utvecklingen mot en professionell organisation, ökad centralstyrning och missnöjet med det interna arbetssättet ger upphov till oro – särskilt för att det ger färre möjlighet till inflytande och ett meningsfullt deltagande.

I takt med att partierna förlorar karaktären av folkrörelse minskar också deras möjligheter till utveckling av medlemmarna. Den skola i demokrati som partierna har således på flera punkter successivt eroderats.

Val och folkomröstningar

Katz slår fast att "elections are the defining institution of modern democracy" (Katz 1997:3). Att de kommunala valen är centrala i den lokala demokratin råder det ingen tvekan om. Men ur ett deltagarperspektiv är de lokala valen en ganska isolerad företeelse. Under en kort stund var fjärde år är det medborgarna som är demokratins huvudpersoner. Under perioden inför valet kommunicerar politikerna, partiaktiva och medborgarna. Man ses på stadens torg och lyssnar och diskuterar. Det förmedlas information från både massmedierna och partierna. Men efter valet återgår kontakten till vad den var innan valkampanjen satte igång. Utan att förringa valens betydelse innebär de begränsade möjligheter till demokratisk utveckling hos medborgarna. Valen innebär dock att den politiska diskussionen tar fart under valåren.

Valen är ett uttryck för vårt lika värde på den politiska arenan. Som manifestation för den jämlika politiska gemenskapen är valen en deltagarform som utmärker sig genom sitt omfång. Det är genom valen som den politiska representationen får sin legitimitet. Det är också genom valen som medborgarna har möjlighet att uttrycka sitt missnöje över eller samtycke med den förda politiken. Själva valhandlingen ger en känsla av samhörighet och gemenskap – att man tar del i något kollektivt som är betydelsefullt (jfr Hadenius 2001b:83-87).

Om vi ser till uppslutning är valen som deltagandekanal oslagbar i jämförelse med de andra deltagandeformerna. I de kommunala valen har valdeltagandet varit närmare åttio procent. Även om det varierar mellan strax under sjuttio till drygt åttiofem procent mellan kommunerna är denna deltagandeform unik i sin förmåga att inkludera många deltagare. Även folkomröstningarna engagerar många väljarna, från strax över femtio procent till över åttio procent (www.scb.se).

I 1997 års nya vallag ges möjlighet att i valen avge en särskild personröst. Det innebär att väljarna kan kryssa för en partikandidat på

valsedeln. Det är inte möjligt att kryssa för mer än en kandidat – i annat fall ogiltigförklaras personrösten. Partivalet räknas ändå. I ett första steg fördelas mandatet mellan partierna och därefter går man över till de enskilda kandidaterna. Den kandidat i partiet som får flest personröster får det första mandatet. Det finns vissa spärrar. För att personrösterna ska gälla krävs att en kandidat till kommunfullmäktige får fem procent eller mer, dock minst femtio röster i en valkrets. Det innebär att om ett parti får 100 000 röster i en valkrets måste den enskilde kandidaten få minst 5000 kryss för att rösterna ska gälla. (SFS 1997:157)

Det finns numera även möjlighet för medborgarna att frammana en lokal folkomröstning, så kallade folkinitiativ. Det innebär att fem procent av de röstberättigade i en kommun eller i ett landsting kan väcka förslag om folkomröstning. Det är dock upp till de folkvalda att avgöra om det blir någon folkomröstning och hur den i så fall utformas (prop. 1993/94:188).

Kommundemokratiska kommittén har granskat de lokala folkinitiativen och menar att reformen misslyckats i så motto att den inte lett till fler folkomröstningar. Men den viktigare frågan är kanske på vilka sätt folkinitiativen har haft någon betydelse på de orter där de förekommit. I den mån reformen haft någon betydelse finns det i princip två alternativa tolkningar. En positiv tolkning är att folkinitiativ har stärkt den kommunala demokratin genom att människor engagerar sig och att diskussioner i större utsträckning förts mellan förtroendevalda och medborgare. Debatten har i sig vid några tillfällen påverkat kommunens beslut, även om det inte blivit någon folkomröstning. En negativ tolkning är att folkinitiativ har försvagat den kommunala demokratin genom att människor som drivit frågor har fått sina förslag avslagna. Det har givit upphov till besvikelse och missnöje, vilket kan verka avskräckande för ett vidare politiskt engagemang och dessutom skapat klyftor mellan folkvalda och medborgare. Kommundemokratiska kommittén avrundar med att påpeka att samspelet mellan den direktdemokratiska formen och den representativa inte fungerat tillfredsställande (SOU 2001:48). En förklaring till reformens ringa framgångar skulle kunna vara att intresset bland kommunpolitikerna varit svalt (Montin 1998:33). Folkinitiativ ger till skillnad mot valen medborgarna viss makt över den politiska dagordningen

– även om politikerna avgör dels om det blir någon omröstning, dels i vilken utsträckning de i så fall väljer att följa omröstningens utslag. Svenska Kommuner och Landsting tillstyrker regeringens förslag om möjligheten att införa samråd efter initiativ från medborgarna. De menar att hearings, offentliga möten och seminarier ger en mer dynamisk dialog än lokala folkomröstningar. Likaså påpekar de att mångfalden av samrådsformer gör att fler medborgare kan engagera sig (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 2004b). Det ligger mycket i denna alternativa kanal till inflytande. Diskussioner och samråd är ur perspektivet utveckling av medborgarnas politiska förmågor bättre än folkomröstningar. Dessa former innebär att man möts och diskuterar fram gemensamma lösningar. Samtidigt sätter det mindre press på de folkvalda och resultatet av samråd är i större utsträckning öppet för tolkning – fast det är svårare att smita undan ansvar när man träffas ansikte mot ansikte (Gutmann & Thompson 1996; Goodin 2003:228).

I en kartläggning från 2003 hade det under den senaste femårsperioden arrangerats lokala folkomröstningar i var tjugonde kommun (Gilljam *et al* 2003:17). För att få en uppfattning om de lokala folkomröstningarna kan det vara värt att se lite närmare på några exempel. I samband med EMU-omröstningen folkomröstade man i Värmdö om två frågor, om bilavgifter och fritidssatsningar. I Norrköping röstade man med stor majoritet, 95 procent, för att få tillbaka sin akutmottagning. I Kungälv röstade man för att få behålla sin kommunala musikskola. Partilleborna röstade mot byggandet av en väg. Bräcke och Ragunda röstade båda emot att slås samman till en kommun (TT 2004). Intressant att notera är att av de fjorton lokala folkomröstningar som hölls i samband med EMU-omröstningen hölls tolv i borgerligt styrda kommuner. I Stockholm röstade man om huruvida det skulle införas trängselavgifter i trafiken. Omröstningen var snarast ett vapen i händerna för kommunen gentemot regeringen. Det hade karaktären av en politisk markering (Palmkvist 2004). Dag Anckar har i en undersökning av lokala folkinitiativ funnit indikationer på att initiativ till folkomröstningar ofta glider över i partiernas händer och blir till ett vapen i kampen om medborgarnas gunst och i kampen om makten (Anckar 2001:120).

Folke Johansson understryker vikten av att de frågor som tas upp till folkomröstning bör vara konkreta sakfrågor där beslut är nära föreliggande. Ett bra exempel är kommundelningar eller kommunsammanslagningar. Han exemplifierar med en planerad folkomröstning i Södertälje om byggandet av en bilbro. Av miljö- och infrastrukturskäl har en sådan fråga ett tydligt allmänintresse. Dessutom har kommunen gett medborgarna möjlighet att sätta sig in i frågan via omfattande information (refererad i Palmkvist 2004). Ett ur deltagandeperspektiv mer tveksamt exempel är omröstningen i Örkelljunga om vårdnadsbidrag i barnomsorgen. Kommunen vill på försök pröva vårdnadsbidrag för föräldrar som väljer att vara hemma och passa sina barn. Det är en fråga som det tidigare varit omröstningar om i andra kommuner men där regeringen avslag deras begäran. Ansvarig minister hade redan innan omröstningen sagt nej till deras begäran oavsett omröstningens utslag. Eftersom kommunen är beroende av godkännande från högre ort sätts politikerna i en prekär situation när detta ska förklaras för den opinion som drivit fram omröstningen (Palmkvist 2004).

De lokala folkomröstningarna är trots dess integrerade karaktär en utmaning mot de representativa strukturerna. Genom sitt direkt-demokratiska genomslag är de ett rent uttryck för folkviljan. Däri ligger dess utmaning, trots att det är kringgärdat av restriktioner och trots att de folkvalda genom vetorätt fortfarande har möjlighet att välja i vilken utsträckning de följer omröstningens resultat. Den primära restriktionen ligger dock i möjligheten att inte hålla någon omröstning, eftersom det alltid är svårare att i efterhand negligera resultatet.

Om tanken med de lokala folkomröstningarna är att medborgarnas åsikter på aggregerad nivå ska kunna ge vägledning åt beslutsfattaren i viktiga frågor kan det fungera – särskilt i de frågor där det råder oenighet inom partierna. Likaså ökas graden av granskning och mängden information i samband med val och omröstningar. De positiva effekterna härstammar från de kampanjer och de diskussioner som följer med dessa val. Barber argumenterar att eftersom “our vote is secret – “private” – we do not need to explain or justify it to others (or, indeed, to ourselves) in a fashion that would require us to think publicly or politically (Barber 1984:188). I princip är det svårt att säga emot honom, men det ter sig som om han inte tar i beaktande den diskussion som obönhörligen följer i valens kölvatten.

Valen fungerar som en utgångspunkt för politiska diskussioner mellan medborgarna och är både lärande och utvecklande. Det stämmer dock att medborgarna inte på något reellt sätt behöver ta ansvar för sin röst. De integrerade formerna med en låg grad av konflikt tenderar att skapa ökad öppenhet genom den diskussion och den granskning som hela valperioden ger upphov till. Den öppenheten ger viss möjlighet för medborgarna att utkräva ansvar för den förda politiken, men det är ett trubbigt instrument eftersom det endast är möjligt att påverka politiken i dess helhet. Genom att valet ger både vinnare och förlorare ter det sig tveksamt om det ger upphov till solidaritet, även om själva institutionen genom sitt omfång ger en känsla av gemenskap.

De inympade deltagandeformerna

Under denna rubrik sorteras några av de demokratiförsök som präglar det kommunala förnyelsearbetet under senare år in. De inympade deltagandeformerna ska komplettera de traditionella formerna och i viss mån kunna verka i samklang med dem. De utmärks av att det inte ställs några krav på att man ska vara partipolitiskt knuten – man deltar som medborgare eller som brukare. De inympade deltagandeformerna är mer eller mindre knutna till de politiska institutionerna och initieras eller godkänns av de folkvalda representanterna. Man kan se två huvudsakliga syften med dessa nya former – dels är de ett sätt för de politiska beslutsfattarna att ta del av medborgarnas åsikter och idéer kring lokala frågor, dels syftar de till att ge medborgarna möjlighet att påverka den kommunala verksamheten. De former som syftar till att ge beslutsfattarna information om medborgarnas åsikter ger medborgarna begränsade möjligheter att påverka lokala beslut. De ger deltagarna möjlighet att delta i diskussioner och tillfälle att göra sin röst hörd, men det är mer osäkert i vilken utsträckning de ger möjlighet till något egentligt inflytande. I de inympade deltagandeformerna blir det konkreta kontakter mellan tjänstemän på olika nivåer i den byråkratiska hierarkin och medborgarna. Förvaltningen blir i dessa former en tydlig och aktiv aktör i deltagandearbetet. I demokratilitteraturen har förvaltningen traditionellt snarare diskuterats som ett demokratiproblem. Trots sin centrala position har förvaltningen till stor del varit osynlig i

den demokratiteoretiska diskursen. Följande citat från en föreståndare på en förskola kan fungera som exempel på den demokratiska roll som närbyråkrater spelar (även om den utförs relativt omedvetet):

Min roll i demokratin? Skitsvår fråga. Det har jag inte tänkt på. Min uppgift är att möta allmänheten på ett vettigt sätt. Uppgiften är att möta föräldrarna, basa över personalen och sen se till barnen att bli demokratiska individer, se till att undvika mobbing. Det är ju här på förskolan de ska fostras, de kan formas i demokrati.¹¹

Det är i allmänhet en stor brist att demokratiteoretiker inte tagit del av de lärdomar som förvaltningsforskningen gett, vilket var särskilt relevant i konkreta demokratistudier.¹² Rothstein beskriver förvaltningen som demokratins svarta hål eftersom en stor del av den politiska värdefördelningen tillkommer genom beslut i förvaltningen snarare än i den politiskt valda församlingen (Rothstein 2001:9). Demokratistudier fokuserar ofta på politiska procedurer, partierna och medborgarnas relation till politikerna medan förvaltningen i stor utsträckning försummas i analysen. Förvaltningens frånvaro i demokratilitteraturen är anmärkningsvärd. Förvaltningsforskningen visar att politiken till mycket stor del formas i genomförandet och att det faktiska resultatet ofta är något annat än det som politikerna tänkte sig när de tog beslutet (jfr Pressman & Wildavsky 1973). Det är primärt genom förvaltningen som medborgarna kommer i kontakt med det offentliga. I de praktiska demokratiförsök som görs är det oftast tjänstemännen som har ansvar att genomföra dem, eller som en respondent uttrycker det – ”tjänstemannen ska vara en katalysator som drar igång demokratiprocesser”.¹³ Ett exempel skulle kunna vara att om föräldrar och elever ska ges möjlighet att få inflytande över skolans verksamhet räcker det inte med ett politiskt beslut utan det behövs

11 Intervju 6: Förskoleföreståndare, Malmö 2000.

12 Svenska undantag som inkluderar förvaltningen i en demokratiteoretisk analys är Lennart Lundquist (1998) och Rune Premfors (2000).

13 Intervju 5: Tjänsteman inom verksamhetsområde skola, Malmö 2000. Även Intervju 10: Tjänsteman inom barn och omsorg, Malmö 2000.

framförallt välvilliga tjänstemän, rektorer och lärare för att det ska kunna fungera.

Tjänstemännen är centrala för att deltagandet ska fungera, och det finns en rad krav som bör ställas. Det finns en koppling mellan ett mer jämlikt medborgarskap och idén om den *lyhörde byråkraten*. Hos tjänstemännen finns det goda förutsättningar för lyhörddhet gentemot samhällets svagaste grupper (Stivers 1994:364; Bogason 2000:85; Erlingsson & Nilsson 2000). Givet en god lyhörddhet hos tjänstemännen kan en naturlig, kontinuerlig kontakt mellan tjänstemän, som arbetar i nära relation med medborgarna, och lokalpolitikerna få gynnsamma demokratiska effekter. Om tjänstemännen är tillräckligt lyhörda är de utomordentligt lämpade för att fånga upp medborgarnas synpunkter och önskemål på en mängd områden. Det gäller medborgare i allmänhet men särskilt för medborgargrupper vars röster annars inte hörs.¹⁴ Tidigare studier har visat just att medborgaren hellre väljer att kontakta tjänstemännen än politiker då han/hon vill ha någonting åtgärdat (Montin 1989; Hagström & Petersson 2000:76). Tjänstemännen utgör en resurs för framväxten av en bredare politisk diskussion genom att *nedåt* förmedla lokalpolitikernas och experternas överväganden och skapa en förståelse för politikernas villkor. Marc Landy tillhör dem som trycker på möjligheterna som finns inneboende i denna kommunikation. Hans poäng är att eftersom tjänstemännen befinner sig i det segment av expertområdet som är mest isolerat från de motsättningsfulla politiska processerna är de bäst skickade att ta täten i utformningen av lokala problem på ett sådant sätt att en offentlig debatt kan göras begriplig (ref. i Lundquist 1998:259). Detta är särskilt relevant i den lokala kontexten, eftersom politikerna här oftast verkar som fritidspolitiker, varvid deras möjlighet att ägna tid åt politiken är begränsad. Tjänstemännen har genom sin anställning helt andra möjligheter att ägna tid åt kontakter med medborgarna. Givet dessa utgångspunkter skulle demokratin ha potential att gynnas om (1) tjänstemännen har en god förmåga att känna av medborgarnas och brukarnas önskemål och synpunkter på verksamheten och (2) kontakten mellan politiker och

14 Intervju nummer 7: Verksamhetschef för äldreomsorgen, Malmö 1999; Intervju 8: Rektor, Malmö 2000.

tjänstemän är nära och kontinuerlig, så att medborgarnas önskemål och synpunkter verkligen kanaliseras till politiker.¹⁵

Det finns tydliga interna skillnader bland de inympade formerna mellan de som präglas av en konfliktrelation och de mer konfliktlösa formerna. Nedan följer en genomgång av dessa deltagarformer – först de konfliktfyllda och därefter de konfliktlösa.

Medborgarråd, rådslag, brukarråd och brukarstyrelser

I detta avsnitt behandlas tre deltagarformer där medborgare medverkar i institutionaliserad dialog med folkvalda och med tjänstemän. Deltagarna sitter med i dessa deltagarformer utifrån olika egenskaper. I rådslag och i en del medborgarråd medverkar deltagarna i egenskap av medborgare. I andra medborgarråd medverkar deltagarna utifrån någon form av kategoritillhörighet – det kan vara som ung, invandrare, pensionär eller handikappad. I brukarråd eller brukarstyrelser sitter deltagarna i egenskap av just brukare av en särskild kommunal verksamhet. Även om de institutionella ramarna och utformningen för de inympade formerna bestäms och utformas bortom deltagarnas inflytande befinner de sig ofta i en ganska fri roll. I några fall har deltagarna förankring och har fått sin plats genom val, men i det allra flesta fall sitter de där på grund av sitt engagemang eller genom sin föreningstillhörighet. Övergripande karaktäriseras dessa deltagarformer av en hög grad av inre konfliktnivå men en låg grad av extern konfliktnivå. En hög konfliktnivå kan dock inte kompensera den ringa omfattningen av reellt inflytande, vilket riskerar att urholka deltagarnas intresse – i slutändan måste deltagandet kännas mödan värt. Sammansättningen av deltagarna i dessa råd präglas oftast av tillfälligheter vilket gör att det sällan är homogena grupper. I bästa fall kan det efterhand uppstå en känsla av tillhörighet, men initialt är dessa grupper mindre homogena än sammanslutningar som tenderar att locka likasinnade.

15 Resonemanget i detta stycke återfinns i utvecklad form i Erlingsson och Nilsson (2000).

De inympade deltagarformerna handlar primärt om att utveckla relationen mellan de folkvalda och medborgarna. Den Kommundemokratiska kommittén menar att medborgarpaneler kan fungera som inspirationskällor för partiernas arbete med att ytterligare förbättra medborgardialogen (sou 2001:48:361). Det är ett institutionellt arrangemang som syftar till att bidra med kunskap och information till de politiska partierna. Tanken är att skapa kontaktytor mellan beslutsfattare och medborgare, där medborgaren ska kunna fungera som bollplank. Denna form av deltagande ger begränsat inflytande och förutsätter att deltagarna accepterar den passiva rådgörande roll de tilldelas.¹⁶ Deltagarna ges möjlighet att ta del av mycket information och får insyn i det pågående lokala arbetet, men deras möjligheter till inflytande ligger i politikernas och tjänstemännens händer. Det är en deltagandeform som passar väl in i den representativa demokratins mall, och för politikerna kan det vara bra med en panel som de kan pröva idéer på och hämta inspiration ifrån. I bästa fall kan det fungera utvecklande för de enskilda deltagarna, och i värsta fall skapar det besvikelse över bristen på lyhördhet och möjlighet till reellt inflytande. De undersökningar som gjorts om medborgarpanelernas effekter visar att medborgarpaneler kan ha en positiv effekt på opinionens kvalitet, men att effekten sällan är särskilt stor (sou 2001:48:363). Studier visar också att det vanligtvis är andra medborgare som är intresserade av att ingå i medborgarpaneler än de som engagerar sig i den traditionella politiken. Dessutom har studier funnit att diskussionerna i panelerna ofta leder till att deltagarna ändrar ståndpunkt (Wide & Gustafsson 2001:77). Medborgarpanelerna kan ge utrymme åt nya och eventuellt marginaliserade röster i den politiska diskussionen. Denna deltagarform är mycket vanlig i de svenska kommunerna. I så gott som samtliga svenska kommuner finns det pensionärsråd och handikappråd. I tre fjärdedelar av kommunerna finns byalag och hälften av kommunerna har ungdomsråd (Gilljam et al 2003:1:26). I en studie av pensionärsorganisationers politiska inflytande granskas pensionärsråden. Slutsatsen är, enligt deltagarnas egna bedömningar att de inte har något faktiskt inflytande över politiken. I de fall som de utövade något inflytande handlade det om frågor utan någon

16 Intervju 23: Tjänsteman med ansvar för medborgarråd, Malmö 2004.

budgetmässig relevans (Feltenius 2004:302). I fallet med ungdomsråd ges unga utan rösträtt en möjlighet att uttrycka sina åsikter i frågor som berör dem. Att unga får uttrycka sin mening är särskilt viktigt eftersom det finns få andra kanaler för dem. I studier av ungdomsråden återfinns en besvikelse över att de inte har givit de resultat man hoppats på – både bland politiker och ungdomar (Sörbom 2003:33). Bilden som framkommer är att det finns en klyfta mellan de unga och politikerna. Känslan från de unga är att de inte blir lyssnade på och det gäller särskilt när de själva har en fråga som de vill föra upp på dagordningen.¹⁷ Det saknas dessutom ofta återkoppling från politikerna i de frågor där ungdomarna lämnat ett bidrag (Ljungberg & Norling 2001:524). Ett grundproblem verkar vara att det saknas en tanke om vad de unga ska bidra med. Det är en otydlig struktur som skapar osäkerhet och gör att de unga uppfattar det som att det saknas en vilja från kommunen att ta dem på allvar (Sörbom 2003:34). Osäkerheten kring formerna för ungdomsråden har inneburit att man från kommunalt håll inte velat styra verksamheten för mycket och därmed överlämnat otydliga direktiv till ungdomarna (Ljungberg & Norling 2001:521). Det har visat sig fördelaktigt att skapa direktkontakt mellan ungdomsråden och kommunstyrelsen och därmed skickat ut signaler i organisationen om att det är en prioriterad satsning (Ljungberg & Norling 2001:523). En intressant iakttagelse som gjorts är att de kommuner som har gått längst i sin ambition att släppa in de unga i beslutsfattandet också är de kommuner där det fungerat bäst (Sörbom 2003:35).

Kopplingen till de offentliga institutionerna gör lätt medborgarråden till gisslan. Det gäller särskilt i de fall där deltagarna inte har några maktresurser i form av expertis eller organisation att falla tillbaka på. Det är lätt att ur ett deltagandeperspektiv se problem i den ojämlika maktbalans som präglar medborgarråd och det begränsade handlingsutrymmet för deltagarna, men det vore att underskatta de möjligheter som kan uppstå vid möten och diskussioner. Deltagarformens legitimitet och trovärdighet gentemot deltagarna grundas på att det tydliggörs för dem vilken roll de tilldelats. Bakslagen går oftast att härleda till att deltagarna uppfattat

17 Intervju 27: F.d. ordförande i ungdomsråd, Malmö 2001.

sin roll som sådan att de skulle kunna påverka politiska beslut i större utsträckning.

I ungefär var sjunde kommun arrangeras någon form av återkommande rådslag (Gilljam *et al* 2003:1:12). I rådslag samlas grupper från olika håll och utbyter åsikter kring ett gemensamt problem. Rådslagen är oftast situationsknutna och organiserade utifrån deltagardemokratiska ideal. De har som ambition att lösa konkreta problem och syftar till att skapa samarbeten mellan deltagare och grupper som annars inte hade träffats. Rådslagen kan verka mobiliserande och där ligger dess potential – möjligheten ligger just i mötet mellan olika lokala aktörer och mellan medborgargrupper och beslutsfattare. I bästa fall skapas förståelse mellan olika grupper. Det fattas sällan några konkreta beslut i rådslagen – istället utarbetas strategier och handlingsplaner. Det är viktigt att understryka att rådslag behöver någon som organiserar och förbereder mötet och någon som följer upp det efterföljande arbetet och återrapporterar till deltagarna. Det är alltså en deltagandeform som kräver resurser, förberedelser och kunskap. Kanske lämpar rådslagen sig bäst för frågor som till karaktären behöver bred uppslutning av medborgare och grupper, exempelvis lokala problem där det behövs uppslutning bland medborgarna för att lyckas eller för viktiga framtidsfrågor. Bäst fungerar det när det finns dokumentation och återkoppling till deltagarna. De försök som gjorts i olika stadsdelar i Malmö, rörande lokala och konkreta frågor, verkar ha varit relativt framgångsrika – särskilt eftersom det har varit en deltagarform som attraherar deltagare som i andra sammanhang inte medverkar i politiska sammanhang, vilket i sin tur är beroende på hur inbjudan till rådslaget utformas.

De flesta av medborgarnas försök att utöva inflytande över den offentliga verksamheten sker individuellt och i samband med att man vill framföra någon form av kritik. En lokal chefsjänsteman menade att antalet kontakter med medborgare var en god indikator på hur verksamheten fungerar – ju fler kontakter desto fler problem.¹⁸ Det förvånar inte att det är vid problem som medborgarna primärt kontaktar förvaltningen,

18 Intervju 9: Stadsdelschef, Malmö 2000.

och särskilt när de tar kontakt med tjänstemän högre upp i hierarkin. När det inte finns någon organiserad form av samråd mellan medborgare och politiska beslutsfattare möts de i samband med missnöje. Det verkar vara en uppfattning i skolorna att kontakterna med föräldrarna har förändrats. En rektor menar att föräldrarnas engagemang har ökat. För tio år sidan var kontakterna minimala medan det nu finns ett föräldraråd. Inför en större ombyggnad tillsattes ett byggråd bestående av både elever och föräldrar.¹⁹ I demokratirådets rapport fann man att föräldrar i stor utsträckning uppfattade skolan som en ”sluten och oåtkomlig värld” (Pettersson et al 1998:46). Författarna fann att i jämförelse med frågor rörande boendet och vården har ett ökat missnöje lett till att föräldrarna gjort fler försök att påverka.

Föräldrarna tog avsevärt fler initiativ under 1997 än vad de gjorde tio år tidigare. Flertalet försök gav önskvärda resultat – åtminstone ur föräldrarnas synvinkel (Pettersson *et al* 1998:45-46). I dessa fall handlar det om brukare som handlar på egen hand och som genom att ta kontakt med de politiska beslutsfattarna försöker få till stånd en förändring av något slag – vanligtvis en fråga som rör det egna barnet. Även om det kan vara ett sätt att påverka verksamheten berör dessa kontakter en begränsad skara och dess effekter får bedömas som små. Men det finns också exempel på kollektiva handlingar i frågor som gäller verksamheten i stort. I dessa fall har man fått gehör i hälften av fallen (Möller 1996:391). Det gäller kontakter av engångskaraktär. Man reagerar när man tycker att något är fel. Det finns också exempel på regelbundna institutionella kontakter mellan brukare och de politiska beslutsfattarna, exempelvis *brukarstyrelser*. I den offentliga verksamheten definieras brukare som “personer som nära och personligt berörs av en kommunal verksamhet och som i regel utnyttjar den kontinuerligt under en relativt lång tid” (prop. 1986/87:91:13). Det är stor skillnad på brukare och klient. Som brukare är man delaktig och medansvarig medan man som klient är passiv. Det är principiellt viktigt att poängtera att de deltagare som sitter i brukarstyrelser gör det i egenskap av medborgare. I brukarstyrelser tar medborgarna tillsammans med

19 Intervju 13: Rektor, Malmö 2000.

tjänstemännen över uppgiften att på bästa sätt få verksamheten att fungera. Brukarstyrelserna ska på bästa sätt fördela de resurser som, på politisk väg, tilldelats verksamheten i enlighet med lag och befintliga direktiv. Brukarstyrelser eller brukarråd bygger på ett deltagande som är sektoriellt snarare än territoriellt. I brukarråden har deltagarna en rådgivande funktion medan de i brukarstyrelserna har delegerad beslutsrätt. Brukarinflytande innebär att brukarna bjuds in i verksamheten och att någon av följande befogenheter ges: brukarna rådfrågas i samband med beslut, brukarna har vetorätt eller brukarna är i majoritet i det beslutsfattande organet.

I drygt hälften av landets kommuner finns det brukarråd, med en rådgivande funktion, och i lite drygt var tredje kommun finns det brukarstyrelser med viss beslutanderätt (Gilljam *et al* 2003:18).

Tommy Möller visar i en studie att föräldrar vill ha kontroll och möjlighet till inflytande över sina barns situation. Han menar att den sammantagna bilden är att föräldrarna inte är några passiva och återhållsamma brukare, utan snarare energiska och kompetenta. De vill vara delaktiga i verksamheten och de vill ha möjlighet att kunna påverka när det behövs – både i smått och i stort. (Möller 1996:383-384).

I Danmark har man erfarenhet från brukarstyrelser sedan tidigt nittital. En stor nationell studie av brukarstyrelser visar att de för deltagarna har positiva effekter. Det är i allmänhet aktiva medborgare som anmäler intresse, och dessa upplever generellt sett att de har större möjligheter att påverka den lokala verksamheten än medborgarna i allmänhet (Hoff 1993). Liknande studier har genomförts i Sverige och med samma huvudresultat. Oavsett fråga har föräldrar i brukarstyrelser större förtroende till sin förmåga att påverka skolans verksamhet än föräldrar som inte deltar (Almgren 2000:31).²⁰ Deltagandet ger föräldrarna värdefulla erfarenheter och demokratiska kunskaper.

20 Ellen Almgren har på uppdrag av Skolverket undersökt hur det gått med brukarstyrelserna och om arbetet har uppnått de tänkta målen. Materialet har samlats in genom enkäter till 100 lokala styrelser, vilka sedan jämförts med en kontrollgrupp bestående av 525 slumpmässigt utvalda kvinnliga vårdnadshavare till barn i grundskolan.

Ett av argumenten för brukarstyrelser är att det skapar kontaktytor mellan de folkvalda och medborgarna. Men en del studier visar att brukarstyrelserna varken inneburit fler eller annorlunda kontakter dem emellan, utan brukarnas kontakter inskränker sig snarare till tjänstemännen på den skola de verkar och att kontakterna med politikerna har varit bristfällig. De kontakter som sker har snarare karaktären av påtryckningar och konflikter än diskussioner och samråd (Sehestad i Montin 1998:51). Andra studier konstaterar att responsen på styrelsernas arbete från politiskt håll i stort sett varit frånvarande (Kristoffersson 1999:3). En rektor menar dock att kritiken från föräldrarna oftast stannar vid diskussioner i skolan. Det är ytterst sällan missnöjet når politikerna.²¹ En svensk undersökning visat att de folkvalda generellt ställer sig positiva till lokala styrelser. Snarare än kritik uttrycker politikerna oro över i vilken mån styrelsen når ut till övriga föräldrar och att detta kan skapa konflikter mellan föräldragrupper och mellan olika skolor. Det kommer också fram att politikerna ser en risk med att styrelserna blir opinionsorgan som framför orimliga krav (Kristoffersson 1999:2).

För brukarna verkar det som att brukarstyrelserna snarare medfört diskussioner och samråd med lärare och rektorer än fler kontakter med de lokala politikerna. Den samverkan som efter hand utvecklats har funnit sin form och fungerat väl i de flesta fall. Med tiden har skolans personal blivit mer lyhörd för synpunkter och tillit har vuxit fram. Brukarna menar att efterhand har skolan blivit alltmer lyhörd för deras synpunkter och en förtroendefull relation har utvecklats (Floris & Bidstad i Montin 1998:52). De rektorer som uttalade sig var nöjda med samarbetet med styrelsen. Några av dem vände sig emot bilden att styrelsen skulle vara en kravmaskin (Kristoffersson 1999:54). Hos en del rektorer är omdömet snarare att man vill att föräldrarna ska vara mer involverade.²² Rektorerna verkar spela en central roll för att föräldrastyrelserna ska lyckas (Jarl 2004:233). Till skillnad från tidigare kontakter med föräldrarna framkommer det i de regelbundna mötena även konstruktiva idéer och beröm.²³

21 Intervju 15: Rektor, Malmö 2000.

22 Intervju 4: Rektor, Malmö 2000

23 Intervju 15: Rektor, Malmö 2000

Lärarna menar att den stora fördelen är att föräldrarna tar del i och ansvar för skolans verksamhet. Detta skapar också en förståelse för lärarnas och skolans situation. Lärarna ser det också som en fördel att ha föräldrarna som en påtryckningsresurs gentemot politikerna. Nackdelen för lärarna är att det tar värdefull tid i anspråk. Beslutsprocesserna kan vara långa och tidsödande. Man framhåller även vikten av att föräldrarna håller regelbunden kontakt med de föräldrar som inte sitter med i styrelsen. Några av de intervjuade påpekar att det kan finnas en risk för att styrelsen blir en liten elitgrupp som inte lyckas föra ut information till övriga föräldrar (Kristoffersson 1999:2).

Föräldrarna ställde sig positiva till de diskussioner som fördes i styrelsen. En övervägande majoritet menade att det hade en utbildande effekt. I deras bedömning av diskussionerna menade de också att man haft som vilja och ambition att styras av generella principer och ett allmänintresse snarare än ett egenintresse (Almgren 2000:40). Men, som en rektor påpekade, det är svårt för föräldrar att ”ha giraffperspektiv”.²⁴ Istället bör det vara övriga medverkandes uppgift att bidra med ett giraffperspektiv i diskussionerna. Därmed kan frånvaron av kontakter med de folkvalda ses som olycklig. Föräldrarna verkade också vara överens om att det är relevanta och viktiga frågor som diskuterats på mötena (Skolverket 2001:42). En rektor menar att där föräldrarna kunde påverka minst var där de ville påverka mest.²⁵ Det verkar vara den genomgående uppfattningen att brukarstyrelserna ur ett medborgarperspektiv fungerar – det finns fog för optimism för en deltagardemokratisk utveckling (Sörensen 1998:134; Jarl 2004:224). Maria Jarl finner anledning till optimism avseende deltagandets effekter, då dessa leder till en deltagardemokratisk utveckling hos deltagarna. Dessutom ger deltagandet en rad spill-overeffekter som stärker dem i rollen som medborgare (Jarl 2004:224). Ur brukarnas synvinkel kan denna form av styrelser ge flera värdefulla kunskaper. Det gäller naturligtvis för den verksamhet som de medverkar i, men brukarstyrelser kan även konkretisera den lokala politikens villkor. Stig Montin menar att denna form av

24 Intervju 8: Rektor, Malmö 2000

25 Rektor från Glumslöv berättar om sina erfarenheter från en föräldrastyrd skola under demokratidagarna i Rosengård, Malmö 1997.

deltagande kan bidra till att öka förståelsen av lokal politik som annars i många ögon är en ganska abstrakt företeelse (Montin 1998:47). Men detta gäller dem som faktiskt sitter med i styrelsen och inte de föräldrar som står utanför – för att få de positiva effekterna att sprida sig vidare kräver det stora ansträngningar från de politiska organens företrädare (Jarl 2004:231). Som vi sett tidigare verkar kontakten med politikerna begränsad. Föräldrarna deltar för att de bryr sig om en avgränsad del av den kommunala verksamheten och kanske är det alldeles tillräckligt. En rektor lyfter fram en ökad känsla av samhörighet som en annan positiv effekt av brukarstyrelserna.²⁶

De protokoll som skrivits under mötena ger intrycket att det i övervägande antalet fall handlar om förmedling av information, från skolan och som riktad till föräldrarna. Protokollen förmedlar bilden av ett diskussionsforum snarare än ett beslutande organ. Delvis verkar detta bero på att både lärare och föräldrar är osäkra på styrelsens befogenheter. Denna osäkerhet skapar frustration hos vissa aktiva (Kristoffersson 1999:4-5).

En kritik som riktas mot brukarstyrelserna är att de utgör en form av kooption där politikerna knyter andra grupper till sig för att legitimera de politiska besluten. Föräldrar får viss delegerad makt, men arrangemanget har något av en gisslansituation över sig. De politiska beslutsfattarna kan avsäga sig ansvar genom att hänvisa till att besluten fattats av brukardeltagarna. Det är onekligen så att brukarna på många sätt befinner sig i ett underläge gentemot de professionella och politikerna, vad gäller kunskap om verksamheten och de regler som gäller. Men den bild som framkommer är istället att föräldrarna tillsammans med skolans företrädare agerar i enad front mot politikerna, och att de på så sätt ger tyngd åt skolans krav.

Det blir också besvärligt att beskriva situationen som att föräldrarna utnyttjas för att legitimera politiska beslut eftersom de oftast verkar vara nöjda med sitt inflytande. Särskilt menade de sig ha haft inflytande i frågor som rör miljö, friluftsverksamhet och kontakten med hemmen. Enligt en jämförande studie var det skillnad i uppfattning mellan de medverkande

26 Rektor från Glumslöv berättar om sina erfarenheter från en föräldrarstyrd skola under demokratidagarna i Rosengård, Malmö 1997.

föräldrarna och de icke-medverkande om hur stort inflytande man hade. Skillnaden är mindre i tunga eller krävande frågor (som arbetssätt, metoder i undervisningen och skolans personal) medan det fanns tydliga skillnader i enklare frågor (Almgren 2000:31).

Faktum är att alla brukare inte kan delta, utan det blir vissa representanter som för gruppens talan. Det är teoretiskt möjligt att fatta konsensusbeslut i stormöten där samtliga brukare deltar, men i praktiken är det opraktiskt. Men även i ett system med representanter måste man ta ställning till vem som ska ha rösträtt och hur ska man utforma processen för val av representanter. Dessutom kan man undra vilka krav man bör ställa på representanterna, vilket mandat de har och hur de rapporterar tillbaka till dem de representerar (Jacobsen 1997:185). Det verkar vara valet i av representanter och i utformningen av kontakterna med föräldrar som brukarstyrelserna har problem. Det verkar sällan vara medborgarna som lyfter fram representativiteten som problematisk, utan det är snarare så att det framförs som ett problem av beslutsfattarna.²⁷ Kraven på en allt för långtgående representativitet kan ses som ett sätt att underminera brukarnas möjligheter att utöva inflytande. Den politiska jämlikheten kan vara ett vapen för att utöka medborgarnas makt, men det används lika ofta som ett argument för att begränsa inflytande från medborgarna.

I kritiken mot brukarinflytande framkommer jämlikhet som det främsta argumentet (Möller 1996:388). Idén är att brukarnas utökade möjligheter till inflytande sker på bekostnad av övriga medborgares möjligheter (Jarl 1999:159). Att denna kritik särskilt riktas mot medborgarstyrelser får antas bero på att brukarna i vissa fall har delegerad beslutsrätt. I realiteten påverkas övriga medborgares möjlighet till inflytande inte alls. Skolan och därmed även brukarstyrelserna verkar inom de ramar som politikerna satt. Maria Jarl menar att politikernas helhetsperspektiv ställs mot brukarnas särintressen. Enligt Jarl är detta negativt ur ett jämlikhetsperspektiv (Jarl 2003b:40). Det visar sig också att föräldrarna genom sin legitima roll, i de fall då de är valda och ges ett mandat av politikerna, även i vissa fall gett sig in på frågor som rör den allmänna resursfördelningen (Jarl 2003b:36-

27 Intervju 24: Per Hector, Stiftelsen Centrum för samhällsarbete och mobilisering, Örebro 2004.

37). Men om ambitionen är att låta medborgarna medverka i utformandet av politiken även mellan valen kan man hävda att det ingår i det politiska uppdraget att hantera medborgare som ställer krav och som kräver mer resurser. Det finns en positiv sida av att medborgarna och politikerna har en dialog där medborgarna framför sina åsikter och att politikerna får möjlighet att framföra sin syn på den lokala politiken. På så vis går kommunikationen åt båda hållen och om kraven från föräldrarna är orimliga får rektorer eller de lokala politikerna förklara det. Lokalt deltagande är sällan okomplicerat och friktionsfritt. Kritikerna verkar mena att medborgarna gärna får vara med, men de ska inte kunna påverka eller ifrågasätta för då urholkas den politiska jämlikheten. Denna typ av argument bygger på en föreställning om att de politiska beslutsfattarna helst inte ska påverkas av något särintresse för då riskerar de att fatta orättvisa beslut. Denna föreställning bygger på en felaktig syn på politikernas och tjänstemännens roll, men också på en naiv syn på politik. Politik handlar om att hantera konflikter mellan olika grupper med krav och förväntningar. De folkvalda bör ha förmågan att fatta bra beslut även om de kommer i kontakt med medborgare som ställer krav. I de fall som föräldrarna vill ha inflytande på frågor som ligger bortom brukarstyrelsens mandat, som t.ex. den kommunala resursfördelningen, får det förklaras för dem. I sin roll som medborgare har föräldrarna all rätt att ha åsikter om kommunala prioriteringar – och politikerna ska kunna rättfärdiga sina beslut. Den motsatta varianten skulle vara att politikerna sitter i elfenbenstorn, bortom alla krav och påtryckningar, och fattar rättvisa beslut, opåverkade av omgivningen. Dessutom visar studier att föräldrarna i brukarstyrelser har större förståelse för skolans situation, såväl vad gäller den egna skolan som andra skolor (Skolverket 2001:39). Problemet verkar vara det omvända – det är föräldrar med dåliga kontakter och utan insyn i skolans värld som är kritiska och missnöjda, men de hörs inte. Det är ett genomgående drag att brukare generellt sett är mer positiva till den kommunala servicen än medborgarna i allmänhet. Dessutom visar studier att medborgarna i storstäderna i gemen är mer negativa än medborgarna i mindre tätorter. En förklaring skulle kunna vara att avståndet gör att man i större utsträckning blir beroende av andrahandskällor, vilka tenderar att understryka negativa erfarenheter (Johansson *et al* 2001:210).

Om brukarstyrelsernas ska kunna fungera väl krävs de inblandades välvilja. På så vis ligger nyckeln till framgång i hur brukarna bemöts och i vilken grad de aktivt kan ta del av det material som behövs för att aktivt kunna ta del i beslutsprocesserna (Jarl 2003a:137). Det handlar också om beslutfattarnas synsätt och en inställning om att de finns till för medborgarna. Ett synsätt som framkom i en intervju med en barnomsorgschef:

[...] det gäller ju att se till att de boende i stadsdelen får makt över sin vardag, det är ett sätt att närma oss de boende, så de kan få inflytande. Föräldrastyrelser, råd i förskolor är viktiga, för de boende ska känna sig delaktiga. De ska känna att de kan påverka. Vi måste se till att de får möjlighet att kläcka idéer.²⁸

Tjänstemännen tenderar att vara mer involverade i brukarstyrelserna än i medborgarråden eftersom brukarstyrelserna i högre utsträckning berör konkreta verksamhetsområden. Tjänstemännen har oftast en något annorlunda roll i medborgarråden, där de snarast verkar i bakgrunden och fungerar som informatörer. I brukarstyrelserna deltar och medverkar de i dialogen med medborgarna. Detta är kanske en förklaring till att medborgarråden upplevs vara mer otydliga i sina resultat. Tjänstemännen menar att medborgarråden i ringa utsträckning inneburit någon förändring för deras del. De allra flesta försöken innebär i praktiken snarast att politikerna ges möjlighet att rådfråga medborgarna och att medborgarna kan framföra önskemål. Det är politikerna som avgör i vilken utsträckning som medborgarna kan utöva någon form av inflytande. Värdet i deltagandet ligger främst i att det är en kanal för information mellan de politiska beslutfattarna och medborgarna. Medborgarna ges möjlighet att få insyn i den kommunala verksamheten och får en förståelse av den lokala verksamheten. Politikerna och tjänstemännen å andra sidan får brukarnas och medborgarnas perspektiv på lokala frågor. De politiska beslutfattarna menar att det ger dem ett bredare beslutsunderlag.²⁹ Medborgarnas

28 Intervju 11: Barnomsorgschef, Malmö 2000.

29 Intervju 1: Tjänsteman, Malmö 1996

deltagande på lokal nivå om de har inflytande och inte enbart fungerar som bollplank och rådgivare, inkräktar på flera sätt mer på tjänstemännens ansvarsområde än på politikernas. Därför är det inte särskilt överraskande att det i flera fall är tjänstemännen som ställer sig skeptiska till att bjuda in medborgarna i den lokala beslutsprocessen. Det verkar dock vara en tjänstemännens skepsis som successivt tonas ner, åtminstone när det gäller brukarstyrelser där inställningen efter hand blivit mer positiv (Montin 1998:53).

Motionsrätt och frågor till kommunfullmäktige

Försök med motionsrätt till och i kommunfullmäktige har provats i olika varianter i en rad kommuner men verkar ha mött begränsat intresse. Trots att flera kommuner upphört med frågor till kommunfullmäktige kvarstår möjligheten i drygt hälften av Sveriges kommuner (Gilljam *et al* 2003:1:11). Montin sammanfattar erfarenheterna på följande sätt:

Styrningen av såväl inriktning (tema, nämndanknytning, fria frågor) som formerna (i förväg inlämnade, fria frågor till valfri ledamot) har varierat med en övervikt mot mer styrda former. Många kommuner har efter en prövotid övergivit idén. Allmänt finns en viss besvikelse över bristande intresse för de offentliga frågestunderna. (Montin 1998:28)

De demokratiförsök som pågår runt om i Sveriges kommuner visar att det är svårt med deltagande. Det verkar överlag vara svårt att få medborgare intresserade av att samverka med beslutsfattarna och vissa försök rinner efter ett tag ut i sanden. Vilka slutsatser kan man i detta fall dra utifrån det uteblivna intresset? Beror det på frågestundernas inriktning och utformning eller på att medborgarna inte har tid och lust? Det ter sig inte alldeles lätt att utveckla deltagandet och kombinera den traditionella partibaserade modellen med nya former som intresserar och fungerar. Det utanförskap som de allra flesta måste känna inför att skriva en motion för behandling i kommunfullmäktige är lätt att förstå. Detta är en deltagandeform som riktar sig mot de redan engagerade, och den kräver

mycket självförtroende och initiativförmåga hos motionären. Den bygger också på att medborgaren har insikt och insyn i det partipolitiska spelet. En hög tröskelkostnad, ensamheten i projektet och en osäker utgång gör motionsrätt till en oattraktiv deltagarform.

Kundvalsmodeller

I detta stycke behandlas de organisationsförändringar som kan härledas till rationalistiska ekonomiskt inriktade teorier kring den offentliga sektorn – *public choice*. Public choice-förespråkarna misstror politikernas och politikens möjligheter att tillgodose medborgarnas behov. Istället framhålls olika typer av marknadsinslag – som på ett mer direkt sätt förväntas uppfylla medborgarnas preferenser och behov. Genom konkurrens och privatiseringar ska medborgarna ges valmöjligheter samtidigt som kostnaderna hålls nere (jfr Osborne & Gaebler 1992). I den teoretiska diskussionen skiljer man i detta avseende mellan olika nivåer av ansvar – ett konkret verksamhetsansvar och ett övergripande samhällsansvar. Förespråkarna för ett ökat marknads- eller brukarinslag menar att det konkreta ansvaret kan fördelas till andra aktörer än de folkvalda medan det övergripande samhällsansvaret fortfarande bör åläggas politikerna.

Kundvalsmodeller syftar till att skapa valfrihet i den offentliga verksamheten. På Stockholm stads hemsida under rubriken policy och strategier beskrivs kundvalsmodellen på följande sätt:

Kundvalsmodellen innebär att stadens egna verksamheter konkurrerar med enskilt drivna företag, kooperativ, stiftelser med flera om hemtjänst och service till pensionärer och funktionshindrade. Varje person med biståndsbeslut som ger rätt till hemtjänst får avgöra själv om han eller hon vill anlita någon av stadens enheter eller någon av de andra godkända aktörerna för den service och omsorg man är beviljad. (www.stockholm.se)

Studier visar det att brukarna i gemen är missnöjda med möjligheterna till inflytande men ganska ovetande om kundvalsmodellens förekomst. Ur ett demokratiperspektiv bidrar denna typ av reformer inte med

något, men ur ett serviceperspektiv kan de möjligen ge en del (Montin 1998:43). Medborgarens kontakt med det offentliga sker i egenskap av kund. Som brukare är man medansvarig och delaktig medan man som kund, åtminstone i offentlig verksamhet, är passiv och i beroendeställning. Kundens möjlighet är att ta sina pengar och handla någon annanstans. Många av de diskussioner som förs kring lokala demokratiformer knyter an diskussionen till Hirschmans indelning av politiskt deltagande (Hoff 1993; Möller 1996; Sörensen 1998). Hirschman skiljer mellan tre olika slags möjligheter för politiskt handlande: För det första: *exit* – att man går ur systemet eller väljer att i vissa sammanhang inte utnyttja möjligheterna. Anledningar kan vara att man inte tycker det är värt mödan eller att man inte är intresserad. För det andra: *voice* – att man på något sätt försöker påverka och göra sin röst hörd. För det tredje: *loyalty* - hur starka är medborgarens lojalitetsband och i vad mån begränsar dessa band tendenserna till *exit* och användningen av *voice*? Dessa villkor hänger naturligtvis intimt samman – graden av *loyalty* beror på möjligheterna för *voice* och *exit*. Kundvalsmodeller är en form av politiskt handlande som bygger på möjligheten till valfrihet. Det är en deltagandelogik som bygger på marknadens princip. Bauman uttrycker det på ett bra sätt:

När staten väl prioriterar marknadslagarna framför polis lagar förvandlas medborgaren till konsument, och konsumenten kräver allt mer skydd samtidigt som hon i allt mindre utsträckning accepterar behovet av att delta i statsstyret. (Bauman 1999:179, kursivering i original)

Detta visar på en flykt från det allmänna. Istället förväntas varje medborgare se om sitt eget hus. Istället för att utveckla den kommunala servicen i sin helhet ska den kommunala verksamheten genom marknadens krafter tvingas till förändringar. Även utifrån ytterst begränsade krav på en demokrati kan inte vissa medborgares valmöjligheter ske på bekostnad av andras. Risken är att det utvecklas en servicedemokrati som uppmuntrar medborgarna att inta en passiv hållning. Politikernas syfte är att tillhandahålla offentlig service vilken medborgarna konsumerar och sedan bedömer i de allmänna

valen. Passivitet är utifrån detta perspektiv något logiskt och i grunden positivt (Möller 1996:21).

Om vi tar demokratiska effekter som utgångspunkt när vi bedömer kundvalsmodeller så bidrar denna deltagandeform ytterst lite. Den ger inga incitament till att samverka och gemensamt lösa problem. Till sin natur innebär den att varje medborgare står för sig själv och därmed underbygger den inte någon känsla av solidaritet med andra i samhället. Varje medborgare gör sina val på en marknad och behöver därmed inte, annat än på ett privat plan, stå till svars eller ta ansvar för sina val. Istället för att man tar gemensamma beslut i gemensamma angelägenheter blir det egna beslut i egna angelägenheter. Problemet är att om möjligheterna till inflytande (*voice*) är begränsade och försumbara blir valfrihet (*exit*) ett attraktivt alternativ (jfr Femia 2001:169-170). I vilken utsträckning detta kan innebära en förändring av den kommunala verksamheten och ge effekter på verksamhetens kvalitet eller effektivitet är oklart, men kundvalsmodeller har, som vi ser, ingenting med demokrati att göra.

Summering

Flera av de inympade deltagarformerna fungerar i första hand som informationskanaler. Brukarstyrelser med ett visst mått av beslutanderätt är dock ett undantag. Panelerna och råden är en direktkanal till verksamhetsansvariga och även om man oftast saknar delegerat inflytande och de formella möjligheterna är begränsade bygger de ändå på en anda av samarbete. Det är inte lätt för de politiskt ansvariga att i fråga efter fråga nonchalera medborgarnas förslag. Eftersom medlemmarna oftast väljs ut efter sitt intresse för verksamheten eller för någon specifikt egenskap, som ålder, etnicitet eller annat, är deras gemensamma nämnare oftast engagemanget för verksamheten. I vissa fall är det ganska homogena grupper medan det i andra fall finns betydande skillnader i synsätt och övertygelser. Detta gör att det ställs höga krav på diskussionsformerna. Oftast finns det någon ansvarig för grupperna och oftast är det en tjänsteman som har den rollen och som tar ansvar för att diskussionerna hålls på en rimlig nivå. Detta underlättar men innebär också att makten över agendan och diskussionerna ligger i den ansvariges händer. Detta verkar leda till att medborgarna

intar en ganska passiv roll. I sådana fall fungerar samarbetet genom att verksamheten informerar och att deltagarna får möjlighet att kommentera och reagera på framlagda planer utifrån sina perspektiv. För makthavarna blir detta ett sätt att föra ut och pröva sina idéer på utomstående. Det ger också den politiska verksamheten en viss legitimitet.

Det har i flera fall varit svårt att skapa förståelse för och skapa samverkan med nämnder och förvaltningar. Drivande krafter i projekten menar att det kanske underlättat om kommunstyrelsen fungerat som styrgrupp för projektet och skapat extra tyngd åt förändringsarbetet (Justitiedepartementet 2003).³⁰

Det inympade deltagande där det finns interna konfliktlösningsmekanismer och delegerat ansvar är särskilt utvecklande eftersom det bygger på samverkan och samtal mellan beslutsfattarna och medborgarna. Det är i dessa former det finns möjlighet att skapa förståelse bland medborgarna för politikens villkor och dess begränsningar. Formerna varierar i utformning och det finns former där deltagarna förväntas stå som delansvariga för tagna beslut. Istället för att enbart kräva förändring och ifrågasätta måste man förhålla sig de faktiska begränsningar som finns, såsom befintlig budget.

Deltagandeformerna som inympas i den representativa modellen kringgärdas framförallt genom det begränsade genomslaget, vilket inte beror nödvändigtvis beror på deras institutionella koppling till de politiska institutionerna. I de fall där deltagandet är kopplat till ansvar är möjligheterna större att medborgarna utvecklar demokratiska färdigheter. Det finns invanda föreställningar i den offentliga verksamheten som inverkar begränsande på de inympade formerna. För att medborgarna ska kunna medverka i politiken även mellan valen måste de politiska beslutsfattarna våga lita på dem. Brukarstyrelser med delegerat ansvar är intressanta såtillvida att de innebär en överföring av viss makt och beslutanderätt. I stort sätt verkar den forskning som gjorts ställa sig positiv till försökens utfall. Kritiken riktas framförallt mot föräldrastyrelsernas representativitet och att de innebär ojämnt inflytande.

30 Samma argument fördes fram av Per Hector, Stiftelsen Centrum för samhällsarbete och mobilisering, Örebro 2004 (Intervju 26).

Det finns ingen anledning att kritisera de rådgivande organ som kommunerna organiserat – istället ska det ses som positivt att marginaliserade grupper får möjlighet att ge sina perspektiv på politiska frågor. Det finns dock anledning att kritisera om det är så att man skapar förväntningar som sedan inte kan uppfyllas.

De fristående deltagarformerna

Det finns även deltagandekanaler som står relativt fria från det politiska systemets reglering och som verkar utanför de politiska institutionerna. Termen medborgarsammanslutningar kan användas för att beteckna människor som arbetar tillsammans för ett mål och sålunda engagerar sig i kollektivt handlande, exempelvis tillfälliga nätverk, föreningar, folkrörelser och intresseorganisationer (Micheletti 1994:16). I föreningar och nätverk samverkar medborgare kring frågor som intresserar dem. Till skillnad från andra deltagandeformer är de fristående ofta formerna initierade på gräsrotsnivå. Deras position utanför de politiska institutionerna ger dem möjlighet att på ett friare sätt granska den politiska verksamheten, denna position gör också att de har begränsade möjligheter att utöva inflytande. De fristående deltagarformerna utgör en disparat samling av sammanslutningar. Det finns organisationer med en stark organisatorisk bas, heltidsanställd personal, regelbunden verksamhet och en tydlig struktur för beslutsfattande. Det finns också organisationer som kan liknas vid lösa nätverk med en flyktig medlemsbas och en otydlig struktur för beslut och verksamhet. Dessutom varierar sammanslutningarna utifrån i vilken grad de samverkar med den politiska sfären. I den följande diskussionen kommer sammanslutningarna att delas in i tre olika former. Först kommer den traditionella föreningen att behandlas. Denna har en förhållandevis stabil organisation med regelbundna möten, medlemmar och med regler som strukturerar arbetssättet. Denna form omfattar såväl de traditionella folkrörelserna som föreningar. Därefter behandlas sammanslutningar av mer flyktig karaktär, såsom lösa nätverk som aktiveras i samband med aktioner av olika slag. Slutligen behandlas lokala sammanslutningar som är tydligt platsanknutna och som i viss utsträckning arbetar tillsammans med de offentliga institutionerna.

Föreningar

Det finns en förhoppning att föreningar kan bidra till demokratisk fostran och därigenom stärka den politiska demokratin. I litteraturen brukar Tocqueville framhållas som den förste att understryka föreningarnas förmåga att ge individer politisk autonomi och handlingsförmåga. Tocquevilles analys baserades framförallt på samhällsorienterade organisationer med en frivillig bas. Han framhåller föreningars förmåga att integrera enskilda individer genom att i gruppen skapa och fördela känslor av ömsesidighet och förtroende (Tocqueville 1997:149-154). Detta är en generalisering som även karaktäriserar deltagardemokraterna, som ser jämlikt deltagande som demokratiskt karaktärsdanande. Putnam ansluter till denna diskussion om att horisontellt organiserade grupper odlar egenskaper som ömsesidighet och respekt. Argumentet är enkelt och logiskt: om en demokratisk medvetenhet kan skapas genom erfarenheter av ömsesidighet, förtroende och respekt skapar horisontella föreningar med en jämlik struktur en demokratisk kultur. Putnam stöder sig på Mill som menade att genom medverkan i det offentliga livet utvecklas medborgarnas förmåga till solidaritet och empati (Putnam 2001:337). Det är genom samverkan med andra människor som empati och ömsesidighet växer fram. Fram växer också insikten att vi delar ett gemensamt öde och att göra något för andra också är att göra något för sig själv. Gunnar Ekelöf uttrycker det vackert som, ”att se sig själv i andra” (ref. i Liedman 1999:79).

Michael Sandel ser föreningen som skola i medborgardygder (Sandel 1996). Marion Iris Young hoppas att föreningar till skillnad från intressegrupper kan ge en social miljö som ger harmoniska förhandlingar mellan olika grupper (Young 2000:194). Föreningslivets kraft att integrera medlemmar med varierande kulturella och sociala villkor har lyfts fram i utredningar som menar att föreningarnas identitetsskapande förmåga är stor (SOU 1996:55). Föreningar skapar tillhörighet. Cohen och Rogers är försiktiga och menar att föreningar kan bidra till att skapa ”en medborgerlig medvetenhet”, vilken är en fundamental byggsten i ett jämlikt samhälle och en diskussionsdemokratisk politik (Cohen & Rogers 1995:68). Medvetenheten skapar i sin tur en förståelse för och kunskaper om samhället och politiken. Nancy Rosenblum menar att den viktigaste

och mest påtagliga effekten av föreningsaktivitet är förmågan att samarbeta. Rosenblum menar dock att samarbete inte *nödvändigtvis* har positiva effekter, eftersom samarbete gett upphov till såväl de värsta som de bästa av kollektiva handlingar (se Warren 2001:73). Positivt samarbete bygger på erfarenheter av ömsesidighet. I föreningar övergår ömsesidigheten i förtroende, vilket är centralt exempelvis i Robert Putnams teoretiska bygge. Förtroende möjliggör för individer att lösa kollektiva problem och ger dem förutsättningar att organisera sig politiskt, utöva påtryckningar och göra sådant som ”*makes democracies work*” (Putnam 1993).

Det finns forskare som sträcker sig längre och menar att föreningslivet har bättre förutsättningar att förverkliga den demokratiska idén än de offentliga institutionerna. Dryzek menar att det civila samhället, genom sin oberoende ställning, kan stå emot de förändringsprocesser som präglar tillvaron:

The democratic response, I argue, needs to be multidimensional and often unconventional. The prospect for democracy in capitalist times are better, however, in civil society than in formal institutions of government, across rather than within national boundaries, and in realms of life not always recognized as political. Thus democratization is more readily sought against the state, apart from the state, and across states, rather than by or in the state [...] The democratic concourse may be defined as pertaining to collective construction, distribution, application, and limitation of political authority. (Dryzek 1996:3-4)

Det finns gott om argument för att föreningslivet bidrar till att utveckla medborgardygden solidaritet och en demokratisk mentalitet. Det framgår dock inte i ovanstående diskussioner vilken typ av föreningar som främjar denna medborgardygd, då argumenten ligger på en övergripande nivå.

Vissa menar att frivilligorganisationerna fungerar som demokratiska träningsläger, de vidgar demokratin och att de skapar en mellanvalsdemokrati genom att de gör det möjligt för ett stort antal människor att vara aktiva i politiken. Denna demokratiska fostran sker indirekt som en del av det egna föreningsarbetet. Förutsättningen är dock att föreningen är uppbyggd

kring demokratiska principer. Medlemmarna får på så sätt – genom arbetet och de demokratiska procedurerna i föreningen – en egen praktisk och direkt erfarenhet av demokrati (Wijkström 1999:13). Föreningar kan stärka demokratin genom att fördela och ge information, skapa mer jämlik representation, utbilda medborgarna och ge alternativa samordningsformer (Cohen & Rogers 1995). Det är i de frivilliga föreningarna som de sociala och medborgerliga kompetenserna kan utvecklas. Medlemmarna lär sig mötesteknik och får en vana att tala inför publik, organisera projekt och agera korrekt i offentliga diskussioner (Putnam 2001). Dessa argument kan tas som intäkt för att föreningarna utvecklar *den individuella autonomins* dimensioner och då särskilt de praktiska politiska kunskaperna.

Cohen & Rogers menar att föreningar – särskilt de som är funktionellt inriktade och därigenom består av medlemmar med olika resurser och åsikter – är mer benägna att utveckla deliberativa tendenser för att lösa gemensamma problem (Cohen & Rogers 1995). Etniskt, ekonomiskt och religiöst heterogena föreningar utvecklar ofta dessa egenskaper. I heterogena sammanslutningar måste de olika åsikterna jämkas samman och detta tenderar att ge färdigheter i praktiskt demokratiarbete.

Andersen *et al* ställer frågan om det finns ett samband mellan ett aktivt deltagande i föreningslivet och en hög grad av deltagande i politiken. Deras resultat visar att medborgare som är medlemmar i många organisationer även tenderar att vara mer politiskt aktiva (Andersen *et al* 1993:185). Det är dock inte tydligt huruvida det är graden av engagemang i en förening som ger ett ökat deltagande eller om det är medlemskapet som sådant. Man kan också tolka deras resultat som att politiskt engagemang tenderar att resultera i medlemskap i föreningar, det vill säga att relationen är den omvända. Hur som helst finns det ett samspel mellan politiskt deltagande och föreningsengagemang. Studien visar också att vissa typer av föreningar inte tenderar att ge medlemmarna ett brett deltagande (Andersen *et al* 1993:192-193). I så kallade gräsrotsorganisationer tenderar medlemmarna att delta genom manifestationer medan andra former av deltagande är ovanliga. Ulf Blomdahl har också behandlat denna fråga och studerat om engagemang i föreningar bland ungdomar bidrar till att öka det politiska intresset. Han finner att det framför allt är politiska och samhällsinriktade föreningar som generar ett politiskt intresse. Dessutom menar han att enbart

de som är aktiva i det idéburna föreningslivet är något mer intresserade av att engagera sig i samhällsfrågor än ungdomar generellt. I linje med detta är det också enbart de som är aktiva i de politiska ungdomsförbunden som i större utsträckning är intresserade av att arbeta med miljöfrågor, fredsfrågor och andra samhällsfrågor (Blomdahl 1990:81-82). I övrigt verkar inte föreningens inriktning spela någon större roll för framväxten av ett politiskt intresse.

Men det finns de som ställer sig kritiska till lovsången till det rena och utvecklande föreningslivet. Sigrid Roßteutsher hävdar att vi vet ganska lite om vilken betydelse föreningskaraktär har för deras bidrag till demokratisk utveckling (Roßteutsher 2000:181). Hon menar att det är stor skillnad mellan våra uppfattningar om föreningslivets betydelse och de undersökningar som gjorts. Många av de positiva effekter vi tilldelar föreningslivet finns det ganska lite stöd för i faktiska undersökningar.

Liknande tankegångar finner vi hos Amy Gutmann som menar att den nuvarande entusiasmen för föreningslivet är ansvarslös eftersom det saknas kunskap om de många uttryck som föreningslivets kan ta (i Warren 2001:10). Hennes argument verkar rimligt med tanke på de exempel som ges – företagsklubbar, exkluderande ordenssällskap, hatgrupper och ytterst slutna organisationer är några av dem. Men dessa utgör en ganska marginell del av föreningslandskapet och är knappast de sammanslutningar som vanligtvis avses. Men Gutmann har en poäng så till vida att det är farligt att förutsätta att alla former av föreningar har samma demokratiska värde. Hennes argument är egentligen analogt med min inledande hypotes om det politiska deltagandets former. Det är fel att förutsätta att alla former av politiskt deltagande ger samma typer av effekter. Istället bör vi fokusera på betydelsen av skillnaden mellan olika former. Det gäller även det deltagande som sker genom föreningar.

Blomdahl riktar kritik mot stora delar av föreningslivet och menar att det inte är mycket som talar för att deltagandet i föreningslivet i samma utsträckning som förr lär medlemmarna parlamentariska arbetsformer. Han menar att mötet som arbetsform har fått mindre betydelse i takt med att de klassiska folkrörelserna attraherar allt färre. Mycket talar för att föreningslivet varken är bättre eller sämre när det gäller att låta ungdomarna besluta än vad barnomsorgen och skolan är (Blomdahl 1990). Vi ser att

Blomdahl tydligt analyserar föreningslivets demokratiska potential utifrån ett demokratiskt perspektiv som har den representativa modellen som ideal. Hans kritik riktas mot att dagens föreningsliv är sämre på att utveckla medlemmarnas praktiska politiska kunskaper. Hans invändning vänder sig förvisso inte mot teorin utan de brister han pekar på befinner sig på empirisk nivå, det vill säga kritiken riktas mot många av dagens föreningar. Han berör dock inte frågan om föreningar bidrar med att utveckla några andra demokratiska dygder.

Huvuddelen av kritiken som framförts ovan kan nog till viss del ses som en reaktion på den inom forskningen genomgående positiva synen på föreningslivet. Det är positivt att forskningen av föreningslivet beaktar effekterna av föreningarnas arbete utifrån relationen till det offentliga och föreningarnas organisation, mål och arbetssätt. Mycket av kritiken inriktas mot föreningslivets förändrade karaktär. Det har skett förändringar i föreningarnas organisation och arbetssätt och det finns en större mångfald av organisationsformer.

Eftersom vi här diskuterar såväl folkrörelser som intresseorganisationer bör skillnaderna dem emellan redovisas. Det blir därmed även en beskrivning av den förändring som skett där alltfler föreningsaktiva väljer att engagera sig i andra medborgarsammanslutningar än de traditionella folkrörelserna. I nedanstående tabell redovisas de skillnader som är relevanta för denna studie.

Folkrörelse	Intresseorganisation
<ul style="list-style-type: none"> • Demokratiskt vald ledning • Icke-materiell, ideell målsättning • Aktiva medlemmar • Öppet medlemskap • Jämlikhet mellan medlemskategorier • Medlemskap som livsstil • Spontana, flexibla, lyhörda i förhållanden till sina medlemmar och utomstående 	<ul style="list-style-type: none"> • Professionell ledning • Medlemmarnas bästa är målsättningen • Anställd stab som formulerar organisationens politik • Begränsat medlemskap • Medlemmarnas inflytande är differentierat • Medlemskapet är instrumentellt • Standardrutiner, förutsägbara förhållanden till medlemmar och utomstående

(jfr Micheletti 1994:21)

Micheletti beskriver den ideella organisationen som att det finns jämlikhet mellan de olika medlemskategorierna och att beslut fattas genom aktivt deltagande, medan medlemmar i intresseorganisationen har mer differentierat inflytande (Micheletti 1994:21). Ytterligare stöd för den interna strukturens betydelse hittar vi inom socialpedagogiken. Dennes framgångsrecept för medlemsutveckling handlar om att skapa horisontella relationer och ett tryggt, tillåtande och kreativt klimat i gruppen där alla kan uttrycka sina åsikter och idéer. Alla synpunkter är värdefulla och ingen är förmer än någon annan. Deltagarna har viktiga roller och funktioner i gruppen och alla måste få känna sig betydelsefulla. Det kreativa klimatet skapas bland annat genom att samspelet sker i dialogform. *Dialogen*, tagandet och givandet av tankar och idéer, är ett centralt sammanbindande element i den pedagogiska gruppen liksom idén om att man lär sig och

utvecklar sin kompetens genom att handla praktiskt (Ronnyby 1995:76-77).

I den lokala kontexten bedrivs såväl opinionsarbete som olika former av samarbeten mellan föreningar och lokalpolitiker. Det verkar inte alltid vara ett friktionsfritt samarbete. I flera fall handlar det snarare om att från politiskt håll legitimera redan tagna beslut.³¹ Problemet verkar vara att det handlar om två parter som inte förstår varandra. Föreningarna förstår inte alltid det politiska språket och hur man agerar i en politisk miljö. Politikerna vet inte riktigt hur de ska förhålla sig till föreningarna.³² En föreningsaktiv reflekterar över en samrådsgrupp som föreningen deltog i; det var tänkt att det skulle bli ett forum för diskussion och samråd – men det blev aldrig så. Politikerna informerade mer än de lyssnade. Det var ett möte mellan två ojämlika parter.³³ Erfarenheterna från en referensgrupp är snarlika: föreningarnas representanter kände sig överkörda.³⁴

Enligt Lars Svedberg ser den svenska ideella och frivilliga sektorn ut som den gör till följd av en tradition med nära samarbete mellan den ideella sektorn och staten. Små föreningar måste anpassa sig till folkrörelseidealet för att få tillgång till lokaler och bidrag (refererad i Regeringskansliet 2003). Detta gör att de traditionella föreningarna gynnas. Risken är att föreningarnas självständiga och ifrågasättande roll undermineras. Staten får bara kritik av dem som står i beroendeställning och detta hindrar framväxten av nya föreningar med nya medlemmar. De traditionella föreningarna inte alltid är bra på att attrahera nya medlemmar, vilket kan innebära att marginaliserade grupper hamnar utanför. Erik Amnå menar att den ojämlikhet i fråga om klass, etnicitet och kön som finns i den representativa demokratin kan komma att avspeglas i den ideella sektorn. Detta gör det viktigt att föreningsstödet är rättvist och inte gynnar

31 Intervju 17: Medlem i Invandrapolitiska föreningen, Malmö 1998; Intervju 19: f.d. ordförande i Samarbetsföreningen för invandrarföreningar, Malmö 1998; Intervju 22: Kommunpolitiker, Malmö 1998; Intervju 20; Ordförande kvinnoförening, Malmö 1998.

32 Intervju 16: Medlem i invandrarförening, Malmö 2000

33 Intervju 22: Kommunpolitiker, Malmö 1998.

34 Intervju 17: Medlem i Invandrapolitiska föreningen, Malmö 1998.

föreningar som bygger på en gammal organisationsstruktur medan nya organisationslösningar straffas (refererad i Regeringskansliet 2003).

Sociala proteströrelser

Under senare år har en ny form av sammanslutning gjort entré i den samhällsvetenskapliga debatten: de sociala rörelserna. De skiljer sig på flera sätt från de mer traditionella folkrörelserna och organisationerna. Även om de nya sociala rörelserna inte är en homogen kategori finns det några gemensamma drag. Deras organisationsform skiljer sig genom att de är mindre hierarkiska och auktoritetsbundna till sin struktur. Detta ger rörelserna flexibilitet men också en rad interna problem. Ansvarsfördelning och beslutsfattande följer inte några givna ramar. Medlemmarna tenderar att röra sig in och ut, och medlemskapet är inte formaliserat, utan de medverkar i mån av tid och lust. Verksamheten inriktas på konkreta frågor. Det handlar om att här och nu försöka få till stånd en förändring. De politiska förändringarna tar sin början i det privata livet genom de val man gör i vardagen, genom hur man väljer att leva sitt liv och hur man konsumerar. Den privata sfären är också politik. Veganrörelsen är ett tydligt exempel på hur de vardagliga valen kopplas till en ideologisk fråga. De sociala rörelserna präglas av en hög grad av ideologisk konformitet. Personer med starka sympatier söker inträde. Rörelserna ställer sig ofta utanför det politiska etablissemang och finner legitimitet i detta utanförskap. De nya rörelserna gör ingen åtskillnad mellan vardag och politik (Bengtsson, J. 1999:165-166). Arbetet kan ofta karaktäriseras som aktionsinriktat. Det är genom konkreta protester man hoppas få uppmärksamhet och därigenom påverka andra medborgare och politiska beslutsfattare.

Gullan Gidlund och Tommy Möller menar utifrån intervjuer med aktivister från olika sociala protestgrupper att de är starkt handlingsinriktade och att de fördömer det partipolitiska arbetet som toppstyrt och hierarkiskt. De nöjer sig inte med att sitta på möten utan vill se resultat av sitt engagemang. Dessutom skiljer de sig från de partiaktiva i synen på att agera inom de politiska spelreglerna. De legitimerar sina aktioner utifrån en annan värdegrund än den legala (Gidlund & Möller 1999:166). Annorlunda uttryckt kan man säga att resultaten får företräde framför

processen – att målen helgar medlen. I en studie av flyktinggömmare och veganer menar de aktiva att det ibland är rätt att bryta mot lagen om det sker fredligt och öppet och enligt de principer som gäller för civil olydnad.

Perry och Moyser menar att direkta aktioner ”*may indicate a failure of democracy as much as its success*” (Perry & Moyser 1994:50). De har rätt i att deltagarna i direkta aktioner genom sitt val av deltagandeform i princip underkänner de traditionella kanalerna. Detta kan i förlängningen leda till att det uppstår misstro mot det politiska systemet och dess företrädare.

Utgångspunkten är att det parlamentariska systemet blir svagt om det lever sitt eget liv utan levande kanaler och kontakter med medborgarna. Det blir på motsvarande sätt också bräckligt om medborgarna lever sitt eget liv utan att bry sig om politiken. Om medborgarna främliggörs för varandra försvagas den tilltro och det förtroende som gör demokratin stark. (Bengtsson, H. 1999:92)

Företrädare för de nya sociala rörelserna understryker betydelsen av det personliga ansvaret och den praktiska handlingen (Hebert & Jacobsson 1999:104). De sociala rörelsernas syfte bör vara att driva opinion, att debattera och att försöka påverka politiska beslutsfattare. De sociala rörelserna kan genom att fungera som pådrivare och ifrågasättare svara för en viktig demokratisk funktion, men de kan knappast klara av att omsätta sina idéer till konkreta samhällslösningar. Det fyller därmed en roll, men den är klart begränsad. Deras externt konfliktinriktade deltagande är värdefullt eftersom det utmanar det etablerade, för in nya frågor i den offentliga diskussionen och pressar på för förändring. Det utomparlamentariska deltagandet kan ses som demokratins dåliga samvete som sätter fingret på brister och etiska tveksamheter. Det är ibland en etiskt svår fråga att fastställa var gränserna för de direkta aktionerna bör gå.

I en bedömning av effekterna av deltagandet utifrån de enskilda deltagarna är rörelsernas kritiska karaktär tveeggad. Eftersom den interna homogeniteten är hög minskas incitamenten och utrymmet att ifrågasätta den egna verksamheten. Istället läggs den kritiska kraften på att identifiera

brister utanför den egna organisationen (Warren 2001:154-162). Det är ofta i diskussioner med andra som det finns möjlighet att utveckla praktiska politiska färdigheter. Rörelserna är framgångsrika vad gäller ifrågasättandet av den rådande politiska ordningen, men illa rustad att ifrågasätta den interna ordningen. Den starka homogeniteten inverkar också negativt på förmågan att bidra till en bredare solidaritet – istället tenderar man att dela in omgivningen i vänner och fiender (Gidlund & Möller 1999:163-165). I värsta fall kan rörelserna frammana extremism och ett dogmatiskt synsätt. I så fall upphör möjligheterna till dialog och samförstånd.

Bygderörelsen

En form av ideell förening som har vuxit sig stark under de senaste tjugo åren är bygderörelsen. Denna utgörs av föreningar som är lokalt bundna och som försöker främja landsbygdens framtid. Man kan säga att bygderörelsen bygger på en platsideologi och att deras politiska engagemang tar sin utgångspunkt i lokala frågor. Varje grupp arbetar lokalt med sina frågor, men de ingår också i ett nätverk som hålls samman av Folkförbundet (Herlitz 1999:383). Det finns cirka 4 000 lokala utvecklingsgrupper i Sverige med sammanlagt över 70 000 medlemmar (Herlitz 2002:48). Utvecklingen kan uppfattas som en proteströrelse mot den utveckling som startade med kommun-sammanslagningarna. Det är ett försök att föra tillbaka politiken till den egna lokala nivån. Uppsvinget kom under den senare delen av 1980-talet som en konsekvens av landsbygdskampanjen ”Hela Sverige ska leva” (Herlitz 2002:50). Men rörelsen sträcker sig tillbaka till början av 1900-talet och växte fram spontant. Det finns flera exempel på att grupper bildats för en enda sakfråga, till exempel när någon kommunal verksamhet hotats av nedläggning. Efter hand som grupperna organiserats har de förändrats från att vara reaktiva till att verka mer aktivt. Det är anmärkningsvärt vilken spännvidd av frågor som engagerar byråden. Inga frågor verkar vara dem främmande. Det handlar om allt som rör lokalsamhällets förutsättningar och framtid – exempel är sociala tillställningar, infrastruktur, turism och företagande (Herlitz 2002:49). Det är inte alltid byråden driver politiska frågor, utan i många fall verkar de mest som trivsolföreningar vars främsta uppgift är att öka den lokala sammanhållningen. Det är också medborgar-

sammanslutningar som fungerar som representant för byborna och som försöker påverka kommunen i en för dem positiv riktning. Det finns olika typer av samverkansmodeller som egentligen handlar om byalagets autonomi och status i förhållande till kommunen (Wide & Gustafsson 2001:54). Byalagen bygger på att medborgarna tar ansvar för sina egna angelägenheter och mycket arbete bygger på ideell grund. Studier visar att byalagen ofta drivs av eldsjälur och enskilda medborgares initiativ och engagemang. Det är en väldigt kommunitär form av politiskt deltagande som bygger på medborgarnas hemvist. Detta skapar en tydlig vi-känsla bland deltagarna. Risker är att det inom kommunen kan skapa vissa spänningar, där vissa byar kan utöva stort inflytande på bekostnad av byar som saknar sammanslutning (Wide & Gustafsson 2001:55). Bygderörelsen verkar ha utvecklats utanför den partipolitiska arenan. Detta beror antagligen på att bygdens territoriella område inte överensstämmer med kommunens. Även om det finns partiaktiva deltagare verkar det inte som att de fungerar som partidrivande sammanslutningar. Istället drivs de ofta som ideella föreningar med årsmöten där medlemmarna ges möjlighet att påverka rådets sammansättning och verksamhet. Sätillvida präglas det interna arbetet av en deltagardemokratisk struktur som ger legitimitet åt byråden. Det förekommer ofta en nostalgisk ton i beskrivningen av byråden, men de drabbas naturligtvis av samma problem som andra organiserade intressen. Det är inte alla som känner sig inkluderade i bygemenskapen och kraven på socialisering kan upplevas som stora (Ström 2002:71-72). I några av de studier som gjorts av bygderåden och deras relation till kommunerna påvisas att det är svårt att kombinera folkrörelseambitionen med en nära samverkan med den representativa demokratins företrädare. Efterhand som strukturerna sätter sig och det interna arbetet byråkratiseras och några medlemmar håller i kontakterna med kommunen avtar intresset (Ström 2002:77). Successivt förändras deltagandets karaktär och det blir svårare att upprätthålla intresset bland medlemmarna.

Bygderörelsen blir lätt konfliktorienterad eftersom exit-möjligheten är begränsad då deltagandet är kopplat till där man bor. Detta gör att man måste hantera de konflikter som dyker upp. Eftersom råden är beroende av och bygger på deltagarnas fulla förtroende samtidigt som de har en direktdemokratisk beslutsordning uppfyller de högt ställda krav på inre

öppenhet och ansvar. Detta gör dem till starka påtryckargrupper. Istället begränsas bygderörelsernas demokratiska potential av deras ofta homogena sammansättning av deltagare.

Summering

Mycket av effekterna i det fristående deltagandet ligger i medlemmarnas demokratiska utveckling. Det är genom föreningslivet många medborgare får möjlighet att tillsammans med andra försöka påverka de politiska frågorna. I flertalet av de olika medborgarsammanslutningarna får deltagarna möjlighet att lära sig hur man på demokratisk väg fattar gemensamma beslut. Det finns dock en rad begränsningar och dessutom stor variation mellan olika typer av sammanslutningar. Folkrörelserna och bygderåden har traditionella organisationsformer. Deras verksamhet styrs i enlighet med stadgar och principiella beslut tas på årsmötet där sammanslutningens medlemmar har möjlighet att ställa de valda företrädarna till svars. Det är en organisationsform som ligger väl i linje med en representativ styrform. Organisationsformen är lämplig och adekvat eftersom dessa organisationer i flera fall har ett stort antal medlemmar. Dessa sammanslutningars medlemmar lär sig de praktiska politiska färdigheter som lämpar sig för den representativa demokratin. I de fall där frivillighet ligger till grund för medlemskap finns det dock ett tryck att beslutsformerna ska anpassas till deltagarnas behov och önskemål. Detta har varit lättare för de yngre föreningarna än för de äldre. Flera traditionella folkrörelser upplever samma problem som de politiska partierna beträffande krav på att anpassning till nya behov.

Då samverkan sker med offentliga institutioner ökar möjligheterna till inflytande, men samtidigt kan samverkan med det offentliga skapa splittring. Det verkar som att en ökad grad av samverkan med de offentliga institutionerna ställer sammanslutningarna på prov. I värsta fall innebär ökad samverkan sämre intern sammanhållning. Sammanslutningarna tvingas till kompromisser och de interna besluts- och konfliktmekanismerna sätts på prov. Detta visar på de svårigheter som en demokratisk och inkluderande beslutsprocess innebär.

Ideologisk homogenitet hos medlemmarna i sammanslutningarna tenderar att skapa likformiga diskussioner. Sammanslutningar med en mer heterogen medlemsammansättning av medlemmar har behov av såväl fungerande deliberativa beslutsprocesser som konfliktlösningsmekanismer. De ideologiskt homogena sammanslutningarna utvecklar sina medlemmars färdigheter genom sin konfliktinriktade relation till yttre aktörer, medan ideologiskt heterogena utvecklar sina medlemmars färdigheter genom den interna konflikthanteringen. Detta är helt olika typer av färdigheter.

I de frivilliga sammanslutningarna står deltagarna själva som ansvariga för verksamheten och dess inriktning och resultat. Detta gör att de på egen hand, och tillsammans, tvingas utveckla sätt att navigera i det politiska landskapet. Det finns naturligtvis inget självklart i att sammanslutningar utvecklas till demokratiska organisationer, men förutsättningarna och villkoren tenderar att trycka sammanslutningarna i den riktningen. Det gäller särskilt de sammanslutningar vars primära syfte är att företräda medlemmarna genom att driva vissa frågor. I de fall där föreningen har till syfte att bevaka medlemmarnas intressen grundar sig medlemmarnas välvilja även på de resultat man lyckas uppnå.

Autonomi från den politiska makten gör föreningarna utlämnade åt sig själva för att uppnå resultat, men det ger dem också möjlighet att utforma arbetsmetoder som passar deltagarna. Nära samverkan med offentliga institutioner tenderar att innebära anpassning till de krav som ställs för föreningsbidrag, tillgång till lokaler eller inflytande av något slag.

Sammantaget uppfyller mångfalden av föreningar och rörelser rollen som *controllers*. Genom den stora bredden lyckas man hålla stora delar av den offentliga verksamheten under lupp, ifrågasätta beslut och hålla effekterna av beslut under uppsikt.

Föreningslivet når också genom sin bredd ett stort antal medborgare. Därigenom förmedlas en stor del av de färdigheter som sedermera ligger till grund för ett demokratiskt samhälle. Även i de fall då sammanslutningen inte har några konkreta politiska krav kan den ge deltagarna en demokratisk medvetenhet – ett sätt att tänka och förhålla sig till varandra. En skiljelinje kan dras mellan sammanslutningar som lyckas förmedla denna känsla även utanför sammanslutningens snäva ram och de som snarare enar medlemmarna mot omvärlden. De intressedrivna föreningarna är generellt

sämre på att bidra till ett mer omfattande samhällsansvar – solidaritet. Det är inte heller deras syfte. Oavsett utefter vilka kriterier vi väljer att kategorisera sammanslutningarnas medlemmar, etniskt, politiskt eller åldersmässigt, bidrar de heterogena sammanslutningarna med att utveckla fler praktiska politiska färdigheter. Samtidigt kan medlemshomogenitet bidra till att stärka medlemmarnas identitet och därmed förbättras sammanslutningens möjligheter till att utöva inflytande på den politiska arenan.

Kapitel 5: Demokratipolitik

If democracy enjoys a near universal acclaim as a conceptual shrine to which all seeking political virtue feel obliged to pay homage (or at least lip service), this is in part because it embodies such a wide range of contradictory meaning. Socialists, liberals and conservatives; reactionaries and revolutionaries – all claim its allegiance. (Hoffman 1988:131-132)

5:1 Introduktion

Detta kapitel skiljer sig något från de tidigare. Samtidigt är det en naturlig följd av den föregående diskussionen. Det empiriska materialet kommer i detta kapitel att sättas in i ett mer övergripande maktpolitiskt perspektiv. För att bättre förstå studiens tidigare resultat visade det sig nödvändigt att lyfta blicken och skifta analysnivå. Den tidigare empiriska analysen lyckades endast delvis klargöra orsakerna till de begränsade effekter som följde på de inympade deltagarformerna. Det räcker inte fullt ut med att studera de interna strukturerna och relationen till det offentliga. Ur denna insikt följer behovet av att *kontextualisera* deltagandeformerna och placera dem i en mer övergripande demokratistruktur. Den tidigare diskussionen om de lokala deltagarformerna återkommer här i en annan skepnad. Utan en förståelse av den kontext som deltagarformerna placeras i kan vi inte förstå de utmaningar de lokala demokratiformerna står inför. Detta kapitel är en maktanalys av den svenska demokratipolitiken och vad denna politik innebär för den deltagardemokratiska förändring med deliberativa inslag

som Demokratiutredningen framhöll i sitt slutbetänkande. En kritisk analys av den svenska demokratin är inte bara demokratiteoretiskt relevant utan kan också utmana vår självförståelse av den svenska demokratin.

Alla är överens om att det inte finns *ett* sätt att definiera demokrati. Detta gör att det råder en ständig kamp mellan olika demokratiideal – en kamp om definierandet av demokrati. Ansatsen i detta kapitel är att utifrån en svensk kontext tydliggöra denna kamp.

Det är svårt att bryta sig ur rådande föreställningar. Det gäller även forskaren. Den samhällsvetenskapliga forskningen bör ha som en funktion att ifrågasätta maktordningen och påvisa dess yttringar. Det är något som svensk statsvetenskaplig forskning inte alltid lyckats med. I en nationell utvärdering får den statsvetenskapliga forskningen viss kritik för att den i liten utsträckning ifrågasätter de grundläggande politiska värderingarna. Utredningen skriver:

Moreover, we are struck by the extent to which Swedish political science research is inspired by basic values that constitute the normative foundation of the Swedish political system and of Swedish political culture, including ideals of (a particular kind of) democratic governance, due procedure, and the solidarity norms of the welfare state. That is not to say that it is conform and uncritical; the point is that while it may be critical of *actual performance*, it is most often framed in (implicit) support of the basic values themselves, seeing them as “threatened” or “challenged” by endogenous pervasion or external developments. (Hydén *et al* 2002:136, kursivering i original).

Utredarnas iakttagelser indikerar att även statsvetenskapliga forskare ansluter sig till och upprätthåller befintliga och gällande föreställningar rörande demokrati. Det kan således vara av intresse att blottlägga och diskutera de grundläggande normer som den svenska demokratisynen vilar på. Utredningen stödjer också bilden av hur svårt det är att som en del i en nationell kontext frigöra sig från rådande föreställningar. De karaktärsdrag som de internationella utvärderarna uppmärksammat blir delvis möjliga genom deras utifrånperspektiv och deras (implicita)

komparativa ansats. Ett mer konkret exempel på den nära kopplingen mellan kunskapsproduktionen och makten är den kritik som Jan-Erik Lane riktar mot Maktutredningen. Han skriver att Maktutredningen:

[...] beskriver följande områden av svenskt samhällsliv ingående: opinionsbildningen, genussystemet, makten över kapitalet och makten över marknader, de organiserade intressena, medborgarna och politiken, den offentliga sektorn, makteliten samt internationalisering. Emellertid, det finns inte ett enda kapitel bland dessa 404 sidor som analyserar hur SAP och dess närstående organisationer har utövat den politiska makten och i vilkas intresse. Om man inte konkret talar om det unika långvariga socialdemokratiska maktinnehavet i Sverige riskerar resonemanget om den svenska maktstrukturen att bli allmänt hållna och urvattnade. (Lane 1992:25-26)

För min del finns det inte möjlighet till komparation, och det är också svårt att anlägga ett utifrånperspektiv. Förhoppningsvis kan den kritiska teorins begrepp och ambition till viss del möjliggöra åtkomst till och diskussion kring de grundläggande demokratinormerna. Det är på så vis den svenska självbilden kan utmanas. Att den svenska självbilden utmanas betyder i första hand att den synliggörs. Ambitionen är inte att definiera:

[...] the true meaning of notions like justice, equality or liberty, but in proposing different *interpretations* of these notions. In that way it will provide diverse and always competing languages in which to construct a range of political identities, different modes of conceiving our role as citizens, and to visualize what kind of political community we want to constitute. (Mouffe 1993:115)

Kampen om såväl demokratins värden som den faktiska utformningen kan föras, och därmed studeras, på ett flertal sätt. Analysen tar sin början på en övergripande nivå, där det demokratiska systemet betraktas som en arena för maktkamp om demokratins ramar. Det finns inneboende spänningar i det demokratiska systemet som har betydelse för synen på

demokrati och demokratipolitikens utformning. Därefter konkretiseras diskussionen genom att den svenska demokratipolitiken tas som utgångspunkt. Demokratipolitik förekommer i två olika betydelser. Det är dels det praktiska arbetet med att utforma en demokratisk praxis, dels är det ett försök att skapa ordning genom att definiera vad demokrati är och kan vara. Analysen görs genom att den svenska modellen och den offentliga demokratiretoriken tas som utgångspunkt för att identifiera den demokratipolitiska *diskursen*. Kapitlet avslutas med att formerna för lokalt deltagande ställs i relation till denna kontext.

5:2 Att etablera en demokratiordning

Som tidigare diskuterats är vår uppfattning av deltagande beroende av vår syn på demokrati. Den som har makt att forma vår demokratisyn formar även vår syn på deltagande. Ett sätt att studera demokratipolitiken är att se det som en kamp om tolkningsföreträde och definitioner – exempelvis att framställa en fråga som icke-politisk och som något för experter är ett sätt att marginalisera dem som vill politisera frågan. Att avpolitisera politiska frågor blir ett maktmedel och ett sätt att bortdefiniera besvärliga och oönskade frågor eller krav (Schattschneider 1975:7). Schattschneider har visat att politiska konflikter ofta handlar om huruvida en fråga är en privat eller en allmän angelägenhet. Privata angelägenheter löses utan att det offentliga är inblandat. För den svagare parten kan det vara nödvändigt att bredda frågan till att bli av mer allmän karaktär – och på så vis föra upp frågan på den politiska dagordningen. När det lyckas leder det ofta till konflikter uppkommer – aktörerna väljer sida och stelnar i fraktioner och grupper. När grupperingarna etablerats stabiliseras konflikten, aktörerna homogeniseras och andra mindre konflikter undantrycks (Adamany 1975). Detta gäller även synen på hur deltagandet ska utformas, om hur demokratin bäst organiseras och på vilka sätt som medborgarna kan medverka i politikens utformning. I den mån en aktör har möjlighet att bestämma var de demokratiska konfliktlinjerna ska dras har också möjlighet att styra konflikterna i önskad riktning. Det gäller att klä sina argument i en normativt accepterad skrud, samtidigt som konkurrerande föreställningar

formuleras i negativt laddade termer. När konflikten väl har stabiliserats kan det vara svårt att få till stånd en förändring, eftersom de inblandade grupperingarna institutionaliseras och bevakar sina intressen. Den svenska demokratipolitiken kan beskrivas på detta sätt. Det är en konfliktfråga där spelreglerna i stor utsträckning är satta, och starka intressen har investerat i den rådande strukturen.

Det finns en rad fasta föreställningar om hur den svenska demokratin bör utformas. Politiska projekt, som det demokratipolitiska projektet, befäster och upprätthåller sin status genom att olika *sociala betydelsebärare* knyts till projektet. Genom att göra centrala normer till sina egna kopplar dessa bärare demokratin innebär till det egna projektet. Ett exempel från den tidigare diskussionen är den koppling som görs mellan det politiska deltagandet och idén om politisk jämlikhet. Genom att den politiska jämlikheten definieras på ett visst sätt möjliggörs vissa former av deltagande medan andra diskvalificeras. Den rådande politiska ordningen legitimeras utifrån en snäv och samtidigt specifik definition av vad politisk jämlikhet är och bör vara. Det finns en rad tänkbara sätt att organisera politiken utifrån idén om politisk jämlikhet, och som vi tidigare sett en rad olika definitioner av politisk jämlikhet, men det är en definition som anses mer legitim. Den politiska jämlikheten ges en viss betydelse och knyts därmed till uppfattningen att för att den politiska jämlikheten ska uppnås behövs vissa specifika demokratiska institutioner. Det innebär inte att det är en felaktig lösning utan istället att andra lösningar är bortdefinierade. Det innebär inte heller att det inte finns kritiska röster. Istället innebär det att de rådande föreställningar är väl förankrade och att andra alternativ måste förhålla sig till dessa. Att föra fram alternativa synsätt innebär följdriktigt att bevisbördan ligger hos de utmanande krafterna. Det gör att kritiska röster förskjuts till marginalen. Alternativa lösningar beskrivs i negativa termer, som orealistiska, farliga, onödiga, utopiska, ojämlika och orättvisa. Det är ett maktförhållande som är indirekt och strukturellt och som "består i själva begränsningen av val- och tolkningsalternativ som står till buds för aktörernas uppfattning och förståelse av fenomenet i fråga" (Fernández 2000:363). Tydligast kan det visas genom att nya former och förslag ofta får hård kritik utifrån högt ställda och specifikt definierade normativa mål.

Den svenska demokratin är, med andra ord, fixerad kring en uppsättning föreställningar. Demokratin är intimt sammankopplad med en samling praktiska principer om hur samhällsproblem bör lösas. Demokratin blir på så vis en relativt stabil föreställning som kan förena en rad skilda grupper. Förändringar i samhället och i politikens villkor kan leda till att föreställningarna omformuleras, och till att delar i helheten förändras. Det behöver däremot inte innebära att helheten förändras i grunden – det handlar snarare om modifieringar och tyngdpunktsförskjutningar.

När vissa demokratiideal framstår som mer lämpliga än andra har en demokratiordning tillfälligt stabiliserats.

Ett sätt att synliggöra den ideologiska kampen om demokratin och deltagandets betydelse är genom diskursanalys. Billing och Stigendal sammanfattar begreppet diskurs kort och koncist: ”en diskurs uppstår när olika betydelser hänger samman i strukturerade meningssammanhang” (Billing & Stigendal 1994:152). Diskursen ordnas genom att den följer en diskursiv praktik. En diskursiv praktik är specifika tillvägagångssätt för att utveckla och reproducera kunskaper om ett kunskapsobjekt (Foucault i Lindgren 2000:399). Utsagor och föreställningar måste hålla sig inom en viss referensram för att tas på allvar och ses som rimliga. Även om diskurser är föreställningar får de konsekvenser för handlandet – de hindrar uppkomsten av vissa typer av handlingar och möjliggör framkomsten av andra. Det gör även att vissa politiska konstruktioner framstår som mer rimliga än andra. Det finns en nära koppling mellan diskurs, kontext och makt (Jacobsson 1997:39) och genom praktiker, diskurser och institutioner upprätthålls en politisk ordning.

Trots att diskurser är relativt stabila föreställningar finns det konkurrerande föreställningar. I detta sammanhang innebär det att även om det finns en svensk demokratidiskurs utmanas den av mer eller mindre alternativa föreställningar – vilket leder oss in på nästföljande stycke om demokrati som maktkamp.

5:3 Demokrati som maktkamp

Ett sätt att på en hög abstraktionsnivå beskriva den maktpolitiska kampen är att åskådliggöra den spänning som finns inbyggd i de liberala demokratierna, därmed även den svenska. Detta kan tydliggöras genom två aspekter av demokrati. Å ena sidan kan demokrati ses som en styrelseform, och å andra sidan är demokrati den symboliska ram vari detta demokratiska styre utövas (Mouffe 2000:2). Ramen utgörs av liberala principer, som negativ frihet, individualism och de mänskliga rättigheterna. Dessa principer utgör en liberal kontext för demokratins huvudprinciper – folkstyre och jämlikhet. Det betyder att de demokratiska principerna får sin mening utifrån en liberal tolkning. Den liberala och den demokratiska traditionen härstammar historiskt sett från olika källor. Tillsammans utgör de den liberala demokratisynen. Det hindrar inte att de finns motsättningar dem emellan (Bobbio 1993:81; Parekh 1993; Dryzek 1996).

Chantal Mouffe menar att det bästa vi kan åstadkomma är en maktbalans mellan demokratins och liberalismens värden – en slutgiltig balans mellan dem är inte rimlig att förvänta sig. Det är detta spänningsförhållande som Mouffe kallar *den demokratiska paradoxen*. Det är ett positivt förhållande, förutsatt att det är en balanserad relation (Bobbio 1993:85). Problem uppstår när relationen framställs som stelnad och ett tillstånd av status quo naturaliseras. Den ”tredje vägens politik” är ett exempel på en samling samhällslösningar som framställs som de enda riktiga och som därmed begränsar politikens handlingsutrymme och alla andra handlingsalternativ exkluderas. Förra moderatledaren Carl Bildts inlägg i välfärdsdebatten om ”den enda vägens politik” fungerar bra för att åskådliggöra denna syn på politikens väsen. Han skriver i ett veckobrev:

Den politik som jag kallat ”den enda vägens” politik förblir den enda som kan leda till resultat. Större eller mindre avvikelser från den bromsar och försvårar det som annars är möjligt att uppnå. (Bildt 1995)

Detta synsätt leder till en endimensionell världsbild där möjligheten att förändra konfigurationen och maktbalansen mellan de två ter sig

oöverstiglig, orealistisk eller rentav farlig (jfr Mouffe 2000:6-7). Faran ligger i att man ser det demokratiska projektet som ett projekt och strävar efter att uppnå en slutgiltig form av demokrati som omfattar alla. I förlängningen kan ett sådant synsätt:

[...] only lead to the elimination of the political and to the destruction of democracy. In a democratic polity, conflicts and confrontation, far from being a sign of imperfection, indicate that democracy is alive and inhibited by pluralism (Mouffe 2000:34).

Det är fel att tro att det inom den liberala ramen går att skapa konsensus utan att någon form av exkludering av alternativa uppfattningar sker. Det är inte möjligt. Politik är en ständig kamp mellan att försöka skapa ordning och utmaningar som syftar till förändring. Dagens demokratiers framväxt är en historia av förändring och anpassning utifrån sociala, kulturella och ekonomiska förhållanden. Samhällets ständiga förändring gör att det demokratiska systemet inte kan nå en färdig och slutgiltig form. Det är här, i ovanstående resonemang, vi finner politiken. Politik är att (försöka) stabilisera den konfliktfyllda dimensionen som är inneboende i det sociala.

Detta synsätt av den politiska verkligheten finner sitt berättigande om man skiljer mellan *det politiska* och *politik*.

I propose to distinguish between 'the political' and 'politics.' By 'the political,' I refer to the dimension of antagonism that is inherent in all human society, antagonism that can take many forms and can emerge in diverse social relations. 'Politics,' on the other hand, refers to the ensemble of practices, discourses and institutions that seek to establish a certain order and to organize human coexistence in conditions that are always potentially conflictual because they are affected by the dimension of 'the political.' (Mouffe 1999:756)

Att undantrycka den *politiska* dimensionen innebär att man döljer konfliktens demokratiska roll. Konflikter är inte bara oundvikliga inslag i en demokrati, utan snarare nödvändiga. Det är viktigt att förhålla sig till detta snarare än att försöka förneka konfliktens centrala plats (Cunningham 2002:184-185).

All form av objektivitet rörande sociala frågor, såsom demokratifrågor, är en form av politisk maktutövning och ett sätt att osynliggöra demokratins politiska dimension. Det innebär att den som formar det för givet tagna samtidigt lyckas undanröja alternativa föreställningar.

Det svenska politiska systemet präglas av en koppling mellan liberala och demokratiska föreställningar – en *överordnad* ram som få ifrågasätter. De som ifrågasätter denna övergripande ordning befinner sig onekligen på marginalen och saknar politisk trovärdighet. Det finns dock en rad olika lösningar för hur politiken kan utformas inom denna liberaldemokratiska ram. Går det i den svenska kontexten att finna tecken på att det finns en sammanhållen föreställning kring demokrati, och att andra föreställningar därmed förpassas till marginalen?

5:4 Demokratiretoriken

Den svenska demokratin, liksom andra politiska system, bär en rad specifika karaktäristika och har utvecklat en specifik värdegrund. Det finns en stor variation mellan olika representativa praktiker och därmed är dessa mer eller mindre lämpade för att kombineras med deltagardemokratiska inslag. Detta gäller oavsett kontext – i det lilla, i kommunen eller i staten. Den institutionella ordningen kan således vara mer eller mindre lämplig grogrund för en utveckling i deltagardemokratisk riktning. Det är genom ett tillbakablickande perspektiv vi kan identifiera en befintlig samsyn som skapats av de i samhället rådande maktrelationerna (Gaventa 1980:27, 12). Möjligheten till en deltagardemokratisk och organisatorisk nyordning beror delvis på hur den ursprungliga strukturen såg ut. Deltagardemokratin som idéstruktur utmanar den representativa demokratiordningen och den representativa institutionella ordningen kan vara mer eller mindre cementerad.

Detta stycke ägnas åt den svenska demokratiretoriken. Denna manifesteras i offentliga texter. Det är där de stora riktlinjerna dras upp. Sammantaget utgör de offentliga dokumenten ett idékomplex med både normativa och empiriska föreställningar om demokrati. I studier av demokratipolitiken kan dock de offentliga texterna med fördel kompletteras med den politiska praktiken. Viktiga frågeställningar hamnar utanför fokus om alla aspekter förutom de språkliga exkluderas från analysen (Alvesson & Sköldberg 1994:285). Gapet kan vara stort mellan storslagna formuleringar och det som faktiskt görs. Texter är ett bra material i studier som syftar till att blottlägga diskursiva föreställningar, men det är även ett förföriskt material såtillvida att det är lätt att negligera i vilken utsträckning det råder överensstämmelse mellan retorik och praktik. Detta är särskilt viktigt att ha i åtanke i normativt laddade frågor eftersom det i dessa texter finns ett inslag av politisk korrekthet. Det skrivna är inte nödvändigtvis kongruent med praktiken. Trots denna reservation bör vi se föreställningar om demokrati och den politiska praktiken som ömsesidigt konstituerande (jfr Giddens 1984:78-92). Däremot bör de inte ses som ömsesidigt överensstämmande. Det är i genomförandet det går att se i vilken mån det finns en uppriktig ambition bakom orden och om det finns en förmåga att genomföra intentionerna. Det bör hållas i åtanke att texterna är statliga utredningar som i stor utsträckning syftar till att åstadkomma förändringar på kommunal eller regional nivå. I den mån det finns en diskrepans mellan ambition och verkställande kan det naturligtvis bero på detta faktum. Det finns också andra faktorer som försvårar möjligheten att implementera förslagen som de var tänkta. I detta avsnitt begränsas analysen till att beröra det diskursiva bagagets betydelse.

Genom att studera offentligt material som spänner över några årtionden kan bilden av den offentliga demokratisynen tecknas. Det blir en analys som söker efter både kontinuitet och förändring i demokratidiskursen. Den bedömning som görs av demokratins tillstånd och de förslag som ges är inte neutrala beskrivningar, utan snarare ett diskursivt projekt som harmonierar med vissa ideologiska föreställningar. Vår tolkning av verkligheten bygger på våra föreställningar. Det gäller i särskilt hög utsträckning svårfångade tolkningar av samhällsliga processer och fenomen. Det offentliga materialets verklighetsbeskrivning sätter

ramarna och formar aktörers uppfattningar eftersom den lyfter fram vissa tolkningar och slutsatser. Därmed utesluts andra.

De demokratiska problem som uppfattas som centrala av den offentliga makten kan skönjas i de utredningar som tillsätts, i de föreliggande utredningsdirektiven, i propositionerna och i offentligt material av annat slag. Den offentliga demokratiska kursriktningen formulerades fram till mitten av 1980-talet främst genom författningsarbete och konstitutionella reformer. Därefter har frågeställningar kring medborgarnas deltagande och kring demokratiarbetet i större utsträckning behandlats i statliga utredningar. Den mest omfattande var Demokratiutredningen. Utifrån detta material kan vi få en bra bild av den svenska demokratisynen och dess utveckling och kontinuitet. Utredningarna är både av traditionell karaktär och av friare mer forskningsinriktad karaktär. I de utredningar som haft relativt fria tyglar framträder den offentliga bilden i direktiven, i propositionerna och i valet av forskningsfokus snarare än i den faktiska utredningen. Analysen blir av det reflekterande och explorativa slaget där ambitionen är att tydliggöra och förstå snarare än att förklara. I diskursanalysen krävs en öppenhet inför demokratibegreppets semantiska omgivning, det vill säga begrepp som knyts till demokrati och som framställs som nödvändiga för att demokrati ska kunna verkställas och kompletteras (jfr Sartori 1987b:264). Det är framförallt i den semantiska omgivningen som förändringar i synen på demokrati framkommer.

Diskursanalysens abstrakta begrepp används heuristiskt för att lyfta fram delar och aspekter av en komplicerad lokal verklighet. Analysen kan därmed inte göra anspråk på att ge en heltäckande bild. Det är en komplicerad sammanläggningsbedömning som ska göras och en stor textmassa som ska bedömas.

Förfaringssättet kräver att analysen inte görs på en alltför konkret nivå utan att blicken istället riktas mot de mer övergripande dragen. En risk är att analysen av textmaterialet blir godtycklig. Det handlar alltså om tillförlitligheten i hur materialet värderas och bedöms – det vill säga analysens reliabilitet. Att uppnå högt ställda krav på reliabilitet låter sig inte göras för den här typen av analyser. Istället får resultat från studier av annan karaktär, kontextkännedom och en systematisk genomgång

av texterna fungera som metodologiska referenspunkter (jfr Howarth 2000:140-142).

I det första steget presenteras den svenska modellen. Denna diskussion fungerar som en utgångspunkt som den offentliga retoriken kan relateras till. Dessutom fungerar den svenska modellen som en bakgrundsteckning för diskussionen om den svenska kontextens lämplighet för ett demokratiskt förändringsarbete.

Den svenska modellen

Den svenska modellens karaktärsdrag fungerar i denna studie som underlag för genomgången av det offentliga materialet. Detta underlättar sökandet efter de diskursiva föreställningar som ligger till grund för beskrivningar av den svenska demokratin. Även om den svenska modellen är en bättre beskrivning av Sverige som det *såg* ut än hur det *ser* ut kan dess principer fungera som hjälpmedel för den efterföljande diskursanalysen.

Benjamin Barber menar att Sverige bäst karaktäriseras som en tunn demokrati (Barber 1999:17). Grunden till det svenska statsskicket lades i samband med författningsreformer i seklets början, och det var då som grunden för en tunn demokrati lades (Premfors 2000:141). Den svenska modellens framväxt är till stor del ett socialdemokratiskt projekt. Den svenska demokratin växte fram i nära samverkan med byggandet av den svenska välfärdsstaten. Även om utvecklingen under denna tid kan beskrivas som ett socialdemokratiskt projekt skedde den välfärdspolitiska utbyggnaden i stort sett i politiskt samförstånd. Förutom några väsentliga undantag, som ATP och löntagarfonderna, genomfördes den offentliga expansionen utan något ”*konsekvent och principiellt grundat motstånd från något parti*” (Uddhammar 1993:461, kursivering i original). Sverige kan beskrivas som en konsensusdemokrati, eller som Leif Lewin uttrycker det, samarbetsdemokrati (Lewin 2002:130). Det betyder att konfliktnivån var låg i fråga om procedurer för beslutsfattande, att det rådde enighet om den faktiska maktutövningen, att det fanns få konflikter under själva lagstiftningsprocessen och att det fanns en grundläggande värdegemenskap mellan de politiska partierna ifråga om motiv och argument för den förda politiken (Uddhammar 1993:469).

Mer än något annat västerländskt land satsade Sverige på att bygga ut den offentliga sektorn, och det var kommunerna som var statens förlängda arm i välfärdsarbetet (Johansson *et al* 2001:204). Den socialdemokratiska kommunideologin som präglat kommunernas utveckling är inte skapad utifrån lokaldemokratiska eller politiskt pluralistiska ideal.

Socialdemokraternas kommunideologiska ideal, med integrationistisk syn på kommunernas roll i samhällssystemet, med betoning av nationell likhet och en centralistisk syn på demokrati, är helt enkelt inte förenlig med lokal politisk auktoritet och makt. (Strandberg 1995:126)

Maktutredningen listade en rad egenskaper som de menar utgör den svenska modellen. Även om ett försök att beskriva den svenska modellen lätt blir fyrkantigt kan det vara intressant för den vidare diskussionen att nämna några av karaktärsdragen. Den svenska modellen är en konstruktion. Den bestod tidigt av såväl myt och realitet (Elmbrant 1993:14). Mytbildningen till trots kan den svenska modellen sägas vara en ”samling praktiska principer för hur samhällsproblem skall hanteras på ett lämpligt sätt” (Lane 1992:33). Var och en av följande egenskaper beskrivs i Maktutredningen som en central egenskap i den svenska modellen: den allmänna samförståndskulturen, expertstyret, korporatismen och centralismen (Petersson 1991:72-75). Rune Premfors tar avstamp i denna beskrivning av den svenska modellen och genomför en analys av den svenska modellen från sitt demokratiperspektiv, som är utpräglat deltagardemokratiskt. Han sammanfattar modellen genom en uppräknig av den svenska modellens ”viktigaste demokratidrag” (Premfors 2000:158-162).

Den svenska modellens demokratidrag

- Tendens till hegemoni för en enda och därtill sammanhållen politisk kraft – den svenska arbetsrörelsen.
- Den starka betoningen av demokratisk effektivitet.
- En strävan efter en integrativ demokrati, dvs. en önskan om att utöka den politiska sfären och politisera den sociala och ekonomiska sfären.
- Korporatismen som en kompletterande legitim kanal för demokratisk inflytande.
- Betoning av de etablerade politiska partierna som den enda verkligt legitima lokala miljön för politisk verksamhet mellan valen.
- Den påtagliga och allmänna tendensen till centralism.
- En brist på förståelse för byråkratiproblematiken.

Den offentliga retoriken

Den efterföljande diskursanalysen kommer att göra nedslag i det offentliga materialet och lyfta fram de karaktärsdrag som är relevanta för att mejsla fram den offentliga demokratisynen. Presentationen är tematisk snarare än strikt kronologisk, med undantag av Demokratiutredningen som fungerar som kronologisk brytpunkt i redovisningen av materialet. I analysen bearbetas först de utredningar och texter som härstammar från tiden före Demokratiutredningen och därefter texterna från 2000-talet.

Det är svårt att analysera demokratidiskussionen under den senare delen av 1980-talet och under 1990-talet utan att reflektera över den ökande närvaron av ekonomiska värden. Det har skett en förskjutning i demokratidiskursen där politisk handlingskraft vinner mark på bekostnad av demokratins värden. Handlingskraft blir på så vis ett argument för att motverka långsamma och omständliga demokratiska procedurer. Denna utveckling sammanfattas på ett bra sätt av Jon Pierre:

Men de värden som den politiska processen utformades för att tillgodose – insyn, deltagande, debatt, legalitet, demokrati, folkstyre – tycks vara mindre angelägna i 1990-talets Sverige än de värden som marknaden och ekonomismen ger uttryck för. (Pierre 1999:49)

Det innebär att man lägger större tonvikt vid konkreta resultatet än vid den demokratiska processen. Denna utveckling återfinns även i den akademiska diskussionen om demokrati. Demokratirådet bakar in handlingskraft, förmågan att fatta beslut och i vilken grad som besluten genomförs som tänkt i sin definition av demokrati (Esaiasson *et al* 1995:13). Det kan inte ses som något annat än ett allvarligt missgrepp. Kritiken bör inte riktas mot ambitionen att effektivisera den offentliga verksamheten eller mot vikten av att de politiska institutionerna har handlingskraft. Effektivitet och handlingskraft är två värden som fyller sin funktion i en granskning av offentlig verksamhet. Kritiken bör istället riktas mot att de ses som demokratiska värden (jfr Lundquist 1998:62-63).

Kristina Boréus visar i en studie av den politiska debatten hur nyliberalismens framväxt under 1970- och 1980-talet i Sverige påverkade språket i den offentliga debatten i en mer marknadspolitisk riktning (Boréus 1994). Detta är ett tydligt brott mot de föreställningar om det offentligas roll i samhällsbyggandet som präglat tidigare utredningar. Istället för att vi gemensamt löser gemensamma problem löses problem genom marknadslösningar där varje medborgare för sig får finna en lämplig lösning. Det är således en misstro på möjligheten att på politisk väg lösa problem (Pierre 1999:47). Detta var ett ideologiskt skifte som gynnades av en prekär statsfinansiell situation. Det fanns:

[...] en ny ideologisk offensiv som harmonierade med de statsfinansiella strävandena. Att bryta kommunala monopol, att bolagisera och utsätta verksamheten för konkurrens lög i linje med ett ideologiskt intresse att minska den offentliga sektorns storlek. (SOU 1996:169:11)

Utvecklingen gav upphov till ett nytt språkbruk som tidigare varit förbehållet den ekonomiska sfären men som nu återfinns i den offentliga retoriken och i de statliga utredningarna. Konkurrenskommitténs betänkande är ett bra exempel, och deras diskussion är helt befriat från demokratiska reflektioner och demokratiteoretisk terminologi. Kommitténs förslag för att förbättra effektiviteten i den kommunala sektorn kan fungera som exempel:

- Avreglering, utöka entreprenadverksamheten i offentlig sektor och målstyrning.
- Minskade och ändrade subventioner, dvs. marknadsanpassa pris-sättningen på offentlig service
- Utbuds- och konkurrensfrämjande åtgärder, t.ex. privatisering av offentlig verksamhet
- Ökade valmöjligheter och brukarinflytande, dvs. marknadsanpassa offentlig verksamhet, till exempel genom vouchers. (jfr SOU 1991:104:76-80)

Retoriken är starkt präglad av det managementorienterade synsätt som går under benämningen *new public management* (NPM) och som fick genomslag under 1980-talet. Det var en samling principer som syftade till att effektivisera den offentliga sektorn genom styrsystem och konkurrensfrämjande åtgärder. Idealet är hämtat från privata näringslivet. Medborgarna blir kunder och det offentliga blir serviceleverantör. Den Kommunala förnyelsekommittén konstaterar att:

År 1990 nådde privatiseringsvågen sin kulmen i opinionen, som sedan återvände till en mer positiv hållning i offentlig regi. Med offentlig finansiering växte privata alternativ fram inom daghem, skola och äldreomsorg. På liknande sätt [...] ökade intresset för att låta föreningar och den ideella verksamheten komplettera och ibland ta över kommunal verksamhet, ibland svara för ren serviceproduktion, ibland mer allmänt inspirera förnyelsearbetet. (SOU 1996:169:12)

Utifrån denna utveckling ter sig demokratins individualisering som en naturlig utveckling. De liberala värdena i en nyliberalistisk skepnad ges företräde på bekostnad av de demokratiska. Under 1980-talet skedde en tyngdpunktsförskjutning mot de liberala värdena i den demokrati-liberala konfigurationen. Ett annat sätt att uttrycka förändringen är att utvecklingen gick från en kollektiv samhällssyn till ett mer individbaserat synsätt.

Under 1990-talet framkommer motsättningen mellan delaktighet och handlingskraft tydligare än tidigare. Kerstin Jacobsson noterar i sin studie av demokratisynen i statliga utredningar från 1960-talet fram till 1990-talet att:

Trots uttalanden på 1970-talet att vid framtida organisationsförändringar bör demokratin få företräde, har det varit effektiviteten som gynnats såväl på 1970-talet som på 1980-talet och 1990-talet. (Jacobsson 1999:212)

I de statliga utredningarna kopplas demokrati till välfärdsstaten i allmänhet men också till förmågan att leverera offentlig service. I 1960- och 1970-talets utredningar framhölls att för att en fungerande servicedemokrati behövdes en nära och kontinuerlig kontakt med folkopinionen (Jacobsson 1999:173; jfr SOU 1975:41:37). Detta synsätt förändrades delvis under 1980-talet då man argumenterade för att medborgarna även skulle ha möjlighet att medverka som brukare (Montin 2004:15). Skillnaden var att man tidigare utgått från deltagande som ett kollektivt projekt medan man under 1980- och 1990-talet såg deltagande mer som något som borde kopplas till den enskilda medborgaren. Det var någon gång under denna tid som den enskilda medborgaren på allvar tog plats på den demokratiska scenen. Medborgarnas behov av service tillgodosågs bäst som konsument av offentliga varor (Jacobsson 1999:203-204).

Synen på den lokala demokratin har i stor utsträckning tagit sin utgångspunkt i en funktionell inställning till kommunerna som serviceorgan. Det har funnits en partipolitisk samsyn, åtminstone mellan socialdemokraterna och de borgerliga partierna med undantag för kristdemokraterna. De borgerliga partierna har under 1990-talet kommit att dela servicedemokratis tankemässiga grundstruktur. Servicedemokratis

dominans har styrt den kommunala problemdiskussionen till att framförallt handla om förvaltning och serviceproduktion – och inte om deltagande (Strandberg 1998:373). Strandberg hävdar att den servicedemokratiska ideologin tydligt framkommer när den jämförs med vänsterpartiets, miljöpartiets och kristdemokraternas gemenskaps- och medborgardemokratiska visioner (Strandberg 1998:374). Ett annat exempel är att de NPM-influerade reformerna som infördes under 1980-talet skedde i politiskt samförstånd. Grunden för dessa förändringar påbörjades av den socialdemokratiska regeringen och fortsatte sedan under det borgerliga styret. Förändringsarbetet skedde således oberoende av majoritetsförhållande i kommuner och riksdag (Montin 2004:119). Strandberg menar att:

En konsekvens av att servicedemokratins kommunideologi blivit hegemonisk, är att främst de politiska problem som har att göra med kommunens förvaltning och serviceproduktion kommit att stå i centrum för debatten. De politiska problem som har att göra med kommuners styrelse och grundkaraktär har däremot i debatten inte ägnats mycket utrymme av de tongivande aktörerna i svensk politik. (Strandberg 1998:376)

Denna bild framkommer också i det offentliga utredningsmaterialet, särskilt under 1980- och 1990-talet. Det är för deltagardemokrater en nedslående iakttagelse. Det är på den kommunala nivån det finns möjlighet för medborgarna att verkligen vara med, istället för att vara enbart konsument av offentlig service. Det framkommer i utredningsdirektivet till Maktutredningen, där just det offentligas roll som serviceleverantör läggs fram som en central förutsättning för den svenska demokratimodellen.

Det demokratiska idealet i Sverige utgår från tanken att demokratin, den sociala tryggheten och den effektiva produktionen ömsesidigt förstärker varandra och utgör varandras förutsättning. (Dir.1985:36)

Det tas för givet att servicedemokratin gynnar alla och att det handlar om gemensamma intressen snarare än om motstridiga intressen (Jacobsson 1999:207). Det handlar inte om att jämka samman olika ståndpunkter utan istället tas samförståndet som en naturlig och självklar utgångspunkt. Det är ett nedtonande av det politiska inslaget i demokratin – istället är det en bild av en sammanhållen politik som lyfts fram. Den svenska demokratin är således svår att skilja från välfärdsstaten. I samband med det demokratiska utvecklingsarbetet betonas demokratin roll för att upprätthålla välfärdsstaten. Den svenska modellen, välfärdsstaten och svensk demokrati framstår som oskiljaktiga och som varandras oundgängliga förutsättningar.

I synen på kommunikation mellan folkvalda och medborgare framkommer en bild i de statliga utredningarna att det handlar mer om politikernas öppenhet för folkopinionen än om dialog. Politikerna blir uttolkare som jämkar samman medborgarnas önskemål. Målet formuleras i utredningen om den kommunala demokratin som att ”åstadkomma överensstämmelse mellan väljare och valda” (SOU 1975:41:30). De förslag som följde på utredningen handlade om vikten av att förmedla information till medborgarna och om möjlighet till insyn i det offentliga beslutsfattandet så att medborgarna kunde inkomma med krav, synpunkter och förslag. Det är sedan de folkvaldas ansvar att väga samman dessa argument och fatta besluten. Under tidigt 1990-tal framkommer en annan syn på hur medborgarnas önskemål ska tillgodoses:

De förtroendevaldas påverkan skulle koncentreras till målstyrning på förhand, utvärdering i efterhand – inte detaljstyrning under verksamhetens gång. Utvecklingspotentialen lokaliserades inte längre till vare sig partiföreningarna eller de fackliga sammanslutningarna, utan till de enskilda brukarna och cheferna. Efterfrågan på individualiserad service skulle tillfredsställas i en dialog med brukarna inom de olika politiska reviren. (SOU 1996:169:12)

Utredningarna under 1960-talet präglades av en föreställning om att det fanns en grundläggande konsensus kring de demokratiska värderingarna

(Jacobsson 1999:173). Denna enhetssyn på demokrati återspeglas också i det direktiv som låg till grund för Maktutredningen. Där ger regeringen uttryck för att maktbegreppet är omstritt men att det svenska demokratiska idealet är tydligt och stabilt. Medborgarna kan påverka:

Genom att vara aktiva på många områden – i allmänna val, som förtroendevalda i politiska församlingar, som medlemmar i föreningar och folkrörelser, i boendesammanslutningar och fackföreningar på arbetsplatserna osv. – deltar medborgarna i formandet av framtidens Sverige. Så såg och ser alltså det demokratiska idealet ut i Sverige. (Dir. 1985:36)

I likhet med Johan P. Olsen ställer jag mig kritisk till att det finns ett entydigt och oföränderligt svenskt demokratiideal – tolkningsalternativen undanröjs när man framställer det demokratiska idealet som ett och som för framtiden givet (Olsen 1990:95). Även om idealet som det uttrycks i citatet ur utredningsdirektivet är en beskrivning av ett demokratiskt ideal visar det ett ställningstagande för demokrati som ett representativt och kollektivt projekt. Det tas för givet att det finns en enighet kring demokratins konkreta uttryck och utformning. Tolkningen blir att det återspeglar en syn på demokrati som något oproblematiskt och naturligt givet. Att torgföra demokratins form som färdig är helt enkelt ett sätt att marginalisera och utmanövrera alternativa synsätt. Det är ett sätt att vidmakthålla den befintliga strukturen.

Det offentliga utredningsmaterialet är starkt präglad av den representativa demokratimodellen och av ett oftast enkelriktat förhållande mellan politiker och medborgare. Det finns, i texterna, gott om exempel på partiernas starka roll men det framkommer tydligt i följande text:

I partierna samlas medborgarna kring en gemensam målsättning. Genom partierna kanaliseras och ges medborgarnas önskemål eftertryck [...] De politiska partierna har det grundläggande ansvaret för kommunpolitikens utformning och vitalitet samt medborgarnas möjlighet att medverka och forma sin egen miljö. (prop. 1975/76:187:217)

Kerstin Jacobsson menar att den representativa demokratimodellens starka ställning kan vara en förklaring till att demokratins räckvidd inte diskuterats i någon större utsträckning (Jacobsson 1999:205). Hennes slutsats är dock inte alldeles rättvis, eftersom det under den period hon undersöker finns stora ideologiska konflikter rörande politikens räckvidd – löntagarfonderna är kanske det tydligaste exemplet. Men även under 1970-talet fanns det en stor diskussion kring utökade möjligheter till inflytande över arbetsplatsen, bland annat genom arbetstagarrepresentation och medbestämmande. Men Jacobsson har rätt så till vida att det politiska deltagandet utöver valurnan framförallt handlar om att förmedla åsikter och krav till politikerna.

Under 1970-talet var det fortfarande en mer kollektivistisk syn som lyftes fram. I utredningen om kommunal demokrati diskuteras medborgarnas medverkan mer i termer av partier och folkrörelserna:

Genom att gå samman och arbeta för en gemensam idé har medborgarna i vårt land alltsedan demokratins genombrott medverkat i samhällsarbetet. Folkrörelserna karaktäriseras av bred medborgerlig förankring under demokratiska former. Så gott som alla medborgare är med i någon folkrörelse. (SOU 1975:42:52)

I mitten av 1980-talet bryts delvis den kollektiva demokratisynen när brukarinflytande lyfts fram som ett komplement till den representativa demokratin (SOU 1985:28:16). Det är dock snarast serviceargument som ligger till grund för brukarnas medverkan. Det framhålls att:

[...] för att få en bra anpassning av den kommunala servicen till brukarnas behov och önskemål kan det [...] vara till fördel med ett mer utvecklat direkt brukarinflytande över samhällsverksamheten. (Dir. 1983:44)

Det är en mer individcentrerad syn på deltagande som successivt framträder under 1980- och 1990-talet. Denna är en av de tydliga förändringar som skett i synen på det politiska deltagandet. Det finns ingen motsättning

mellan servicedemokrati och ökat fokus på de enskilda medborgarnas medverkan. Istället förenas dessa förändringar i NPM-filosofin.

Fram till slutet av 1980-talet är det således följande karaktärsdrag och förändringsdrag vi kan finna i det offentliga materialet och som därmed blir relevant för den vidare diskussionen om det politiska deltagandet på lokal nivå:

- Samförstånd genom öppenhet snarare än dialog
- Partierna som norm.
- Kommunen som serviceproducent.
- Ökad betydelse av handlingskraft i relation till demokrati.
- Den enskilde medborgarens ökade betydelse i demokrati-utvecklingen.

En förändrad demokratiretorik

I utredningarna från den senare hälften av 1990- och under 2000-talet förändras synen på demokrati och på medborgarnas roll. Indikationer på ett förändrat synsätt syns även i tidigare utredningar, men det är i slutet av 1990-talet som den tar ordentlig fart. Det är i början av 1990-talet som Lokaldemokratikommittén tar på sig uppgiften att lägga fram förslag för att komplettera den representativa ordningen. Både personval och kommunala folkomröstningar förs fram som förslag som kan demokratisera valprocessen (SOU 1993:90:322, 363). Utvecklingen av en alltför individinriktad demokratisyn betraktas i den Kommunala förnyelsekommitténs slutbetänkande utifrån ett skeptiskt perspektiv, där man menar att denna kan vara förödande för kommunen som gemenskapsenhet:

I ett läge av varaktig och hög arbetslöshet, etnisk segregering, ökad könsuppdelning och fortsatta behov av prioriteringar i offentlig verksamhet måste inriktningen på enskildas efterfrågan och individuella nytta stämmas av mot delaktighet, sammanhållning och gemensam problemlösning. (SOU 1996:169:122)

Skiftena har också en partipolitisk dimension – den individualiserade demokratisynen var som tydligast i samband med den borgerliga regeringsperioden. Terminologin påminde mer om ekonomi än demokrati, varför den socialdemokratiskt tillsatta Kommunala förnyelsekommitténs mer gemenskapsinriktade språkbruk delvis bör ses i ljuset av detta. Utifrån den bild som framkommer i det offentliga materialet framstår 1990-talet som ett splittrat årtionde.

Magnus Dahlstedt menar att flertalet offentliga utredningar under denna tidsperiod understryker vikten av medborgarnas medverkan för att åstadkomma utveckling och motverka segregation och marginalisering. Hans slutsats blir att ”[d]ärmed konvergerar flera idag tongivande politiska diskurser i sin syn på deltagande, inflytande och demokrati, inte minst den kommunalpolitiska, den storstadpolitiska och den integrationspolitiska (Dahlstedt 2000:292)”. I Dahlstedts tolkning ingår reformerna i ett liberalt projekt där siktet är inställt på att ”hjälpa folk att hjälpa sig själva” (Dahlstedt 2000:293). Oavsett hur förändringen ska tolkas är det en annan beskrivning av demokrati som framkommer i materialet. Den nya synen som framkommer i materialet på hur demokratin och det politiska deltagandet bör utformas återfinns också i Demokratiutredningen. Utredningen tar tydligt ställning mot statens möjlighet och rätt att utforma människors liv. De ställer sig:

[...] kritiska till en välvillig men självcentrerad expansionslusta och kontrollambition i myndigheter och beslutande församlingar. De bygger på monopolistiska och självupptagna föreställningar om hur demokrati bäst säkerhetsställs och befordras. (SOU 2000:1:33)

Det är en individualistisk syn som växer fram där de enskilda medborgarna påläggs ansvar. Det är ett helt annat synsätt än det som var rådande bara några årtionden tidigare. De individualistiska deltagarformerna ställs dock inte i motsättning till nödvändigheten av en generell samhällssolidaritet. Istället understryks behovet av ett sammanhållande kitt. Det finns en vilja att såväl ta utgångspunkt i den enskilda medborgaren som att värna om en medborgerlig gemenskap. Tydligare uttryckt blir det inte

än när Demokratiutredningens ordförande Bengt Göransson skriver en debattartikel i polemik mot författningsutredningen, som han uppfattar som ett projekt *av* författningsingenjörer *för* näringslivsintressen:

Den enskilda medborgaren i egenskap av demokratisk varelse måste ges företräde på bekostnad av varje överhetsattityd, vare sig den formuleras i politikens eller i affärs- eller näringslivets maktsfärer [...] Ett demokratiskt samhälle behöver delaktighet och deltagande från medborgarnas sida. Delaktighet skapar grundläggande förståelse, deltagandet är delaktighetens omsättande i konkret handling. Ingendera åstadkommer man genom att bara skriva om reglerna. (Göransson 1998:11)

I tilläggsdirektivet till Demokratiutredningen framkom den oro som det låga valdeltagandet i 1998 års val gav upphov till. Det uttrycks en oro över bristande engagemang och en ökad klyfta mellan väljare och valda. Demokratiutredningen fick i ”särskilt uppdrag att utreda orsakerna till det sjunkande valdeltagandet och att föreslå åtgärder för att öka medborgarnas delaktighet och engagemang i det demokratiska systemet” (Dir. 1998:100). Det relativt sett låga valdeltagandet fick stort utrymme i den politiska diskussionen. När man ser det efterföljande tilläggsdirektivet verkar det som att det sjunkande valdeltagandet var orsaken till en förskjutning i Demokratiutredningens arbete. Det verkar också ha varit en anledning till att utredningen även innehöll en mer kritisk genomlysning av den tidigare demokratipolitiken. I det ursprungliga direktivet formuleras utredningens fokus så att man särskilt bör inrikta sig på fyra problemområden: ekonomins internationalisering, Sverige i EU, informationstekniken och medielandskapet samt förändringar i den offentliga sektorn och inom folkrörelserna (Dir. 1997:101). Ursprungligen var det således inte fokus på att utreda den representativa demokratins problem och att finna lösningar för att öka medborgarnas delaktighet och engagemang.

Även om det är problematiskt med ett sjunkande förtroende för de representativa institutionerna har situationen resulterat i att diskussionen om demokratins framtid fått ett uppsving. På så vis har det sjunkande förtroendet delvis luckrat upp den tidigare enhetliga synen på demokrati

och på hur det politiska deltagandet bör utformas. Det har resulterat i att ett statsråd utsågs att ta ansvar för demokratifrågorna. Tanken var att samla demokratiarbetet för att på så sätt kunna sätta nationella insatser inom demokratiutvecklingen (Regeringens skrivelse 2003/2004:110:6). I budgetpropositionen gjordes demokratifrågorna till ett specifikt politikområde. Ambitionen var att kunna samordna regeringens insatser och möjliggöra ett samlat synsätt och ett samlat agerande. Min tolkning är att det var det relativt låga valdeltagandet i kombination med ett vikande intresse för partipolitiskt engagemang som gav upphov till en förändrad diskussion om demokratins framtid. Det hela mynnade ut i en proposition där den långsiktiga strategin ”för att värna och fördjupa den svenska folkstyrelsen” redovisades (prop. 2001/02:80:20).

I propositionen *Demokrati för det nya seklet* går det att läsa att det övergripande målet som bör eftersträvas är att:

[d]en svenska demokratin bör kännetecknas av ett brett medborgerligt deltagande inom ramen för den representativa demokratin. De politiska partierna har också i framtiden en uppgift som huvudinstrument för den politiska maktutövningen och som bärare av folkviljan. En grundläggande utgångspunkt för regeringens demokratisyn är att alla skall ha lika möjligheter att påverka såväl sin vardag som samhällsutvecklingen i stort (prop. 2001/02:80:27).

Detta mål delas därefter in i några mer specifika mål. Sammantaget kan de sägas uppfylla det övergripande målet. Det handlar om att:

- Öka valdeltagandet väsentligt i nationella och kommunala val.
- Öka andelen av medborgare som har någon form av politiskt förtroendeuppdrag
- Förbättra möjligheten för medborgarna att delta i och påverka den politiska processen och öka andelen medborgare som deltar.
- Öka jämlikheten i möjligheten att påverka den politiska processen, med särskild hänsyn till arbetslösa, ungdomar och personer med utländsk bakgrund. (bet. 2001/02:KU14)

Tillsammans med de nya förslagen utformas också ett uppföljningssystem. Det görs genom att en rad indikatorer utformas. Som vi ser av de specificerade målen ovan sker redovisningen primärt med hjälp av statistik. Det tredje målet rörande medborgarnas deltagande mellan valen skiljer sig från de andra i redovisningssyfte såtillvida att det inte lika lätt låter sig fångas i siffror och statistiska redovisningar. Trots försök att sammanställa de uppgifter som finns framkommer ingen egentlig bild över det lokala deltagandet mellan valen. Istället slår man fast att de slutsatser man kan dra indikerar:

[...] att det är viktigt att sprida information om olika deltagandeformer. För att uppnå en långsiktig demokratiutveckling bör arbetet med ett ökat medborgerligt deltagande mellan valen också ha en politisk förankring. Likaså framkommer det att det är av stor betydelse att de politiska partierna görs delaktiga i demokratiarbetet. (Regeringens skrivelse 2003/2004:110:72)

Retoriken har till viss del förändrats – men inte grundinställningen. Det är ett breddat deltagande som förs fram, men det knyts till de politiska partierna. Det betyder att politikernas inställning och de politiska partierna på lokal nivå sätts som en förutsättning för att det lokala demokratiarbetet ska fungera tillfredsställande. Det framgår tydligt att det är partierna som är demokratin utgångspunkt och det är genom, eller i samråd med, partierna som det vidare demokratiarbetet ska föras. Trots det kan skrivelsen ovan ses som att de politiska partiernas roll nedtonats. Formuleringen kan tolkas som att partierna ska vara *delaktiga* i demokratiarbetet, inte att de ska vara styrande eller ansvariga.

Kommundemokratikommitténs betänkande är ett bra exempel på hur man lokalt kan stärka partiernas roll på den lokala arenan. Kommittén menar att de ansluter sig till Demokratiutredningens demokratisyn, det vill säga en deltagardemokrati med deliberativa förtecken. I betänkandet, som syftar till att ”föreslå åtgärder som ökar medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin och som stärker den

kommunala representativa demokratis funktionssätt och former” (SOU 2001:48:19), lyfts fyra övergripande förslag fram:

- Förbättra villkoren för förtroendevalda, särskilt gällande förtroendevalda med arbetslöshetsersättning, förtroendevalda med funktionshinder och förtroendevalda med barn
- Folkinitiativ till folkomröstning då minst tio procent av medlemmarna i fullmäktige kräver det
- Medborgarförslag till kommunfullmäktige
- Utökade möjligheter för medborgerlig insyn, till exempel i verksamhet som bedrivs på entreprenad (SOU 2001:48:23-32).

Att kommittén ansluter sig till en deltagardemokratisk demokratisyn med deliberativa förtecken verkar i de faktiska förslagen inte betyda särskilt mycket. Det är ytterst olyckligt om de demokratiteoretiska begreppen urholkas och förlorar sin mening. Deltagarreformer bör innehålla någon form av substantiell förändring i riktning mot förändrade maktstrukturer och en reell närvaro av deltagare i beslutsprocesserna för att benämnas deltagardemokratiska. Att använda deltagardemokratiska och deliberativa begrepp för att förmedla en bild av reformarbetet som inte återspeglas i förslagen eller de genomförda åtgärderna riskerar att skapa falska förespeglningar. Det räcker inte att man är lyhörd för medborgarnas synpunkter för att de deltagardemokratiska kraven ska vara uppfyllda. I kontrast till de förslaget framkommer i Kommundemokratikommitténs direktiv en syn som grundas på värdet av medborgarnas medverkan. I direktivet framkommer en syn som ligger mer i linje med en deltagardemokratisk uppfattning – inte bara att man framhåller betydelsen av en dialog mellan medborgare och folkvalda, utan även att medborgarnas medverkan i det demokratiska förnyelsearbetet bör stärkas och utvecklas. Direktivet indikerar att medborgarna bör ges makt och inflytande i utformandet av de framtida deltagarformerna.

Medborgarnas aktiva medverkan i den pågående omvandlingen av den kommunala verksamheten har en avgörande betydelse för medborgarnas

tilltro till välfärdspolitiken. Därför bör kommittén utarbeta åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet i kommuner och landsting. Partierna och de förtroendevalda har huvudansvaret för att föra en dialog med medborgarna om förnyelsearbetets inriktning och former. (Dir. 1994:151)

I det efterföljande tilläggsdirektivet utökas uppdraget med den gängse formuleringen att: ”[k]ommittén skall föreslå åtgärder som kan leda till att de förtroendevaldas arbetsförutsättningar förbättras” (Direktiv 1995:113). Trots att kommitténs utgångspunkt i en deltagardemokrati med deliberativa förtecken signalerar mer än den håller innebär deras förslag om folkinitiativ och medborgarförslag att den representativa strukturen öppnas upp. Förändringar i den representativa strukturen innebär konkreta förändringar eftersom de syftar till att omforma de centrala maktstrukturerna på lokal nivå. Det är inte förslag som befinner sig i partiernas marginal och som lätt går att bortse från. Istället skulle förslagen snarast kunna beskrivas som en representativ struktur med direktdemokratiska inslag.

Från retorik till demokratipolitik

Även om det till stor del är bekanta inslag i den rådande demokratisynen som framkommer i början av 2000-talet har den kombinerats med en ökad betoning på dialog mellan folkvalda och medborgare. Den politiska kraftsamling som skett vad gäller demokratins framtid är intressant och ger möjlighet till två olika tolkningar. Den första tolkningen är att det är en öppning i den representativa strukturen där det öppnas upp för alternativa kanaler för medborgarna. Den andra tolkningen är att det är ett försök av det offentliga att stärka makten och bringa ordning i det politiska deltagandet när det rör sig bort från den representativa demokratins institutioner.

För att kunna finna indikationer på hur den förändrade retoriken ska tolkas behöver vi studera den politiska praktiken. Mikael Gilljam sammanfattar i en artikel det demokratiska utredningsarbetet och uppföljningarna av dem på följande politiserande sätt:

Kluvenheten i den svenska demokratipolitiken blir besvärande när demokratiutredare, företrädare för samtliga politiska partier och nu senast demokratiministern talar sig varma för den deltagardemokratiska uppfattningen. De allra flesta av dem har ju rimligen höga tankar om våra svenska politiker och tycker nog - om de tänker efter en stund - att den politiska jämlikheten är ett av demokratins absoluta kärnvärden. Det är antagligen här någonstans som vi kan hitta förklaringen till alla demokratipolitiska förslag och reformer som de allra flesta egentligen inte vill leva upp till. (Gilljam 2002:A4)

Hans poäng är att man i de faktiska uppföljningarna av förslagen kringgärdat medborgarnas möjligheter till att utöva något reellt inflytande. Gilljam blir härmed i den föreliggande diskussionen en naturlig övergång från den demokratiska retoriken till den demokratiska praktiken. Gilljam är av principiella skäl inte positiv till de nya demokratiförsöken, men han riktar kritik mot att man inför förändringar som man inte har någon ambition att uppfylla. Hans bedömning av det demokratiska förnyelsearbetet är att:

[...] det tycks vara en sak att lägga förslag och genomföra reformer och en helt annan att leva upp till vad som krävs för att reformerna skall få avsedda effekter [...] Det sämsta alternativet är att under falska förespeglningar om större inflytande fortsätta att uppmuntra medborgarna till i huvudsak meningslösa politiska aktiviteter. (Gilljam 2002:A4)

Gilljams kritik är allvarlig. Om det finns fog för kritiken skulle den vara ett stöd för att den deltagardemokratiska kursändringen snarast handlar om att försöka inordna de nya formerna i den gamla kontexten utan att för den skull ge upp en del av makten. Andrea Cornwell lyfter fram nödvändigheten av att se på nya deltagarformer utifrån ett maktperspektiv när hon skriver att:

[...] creating new spaces might not be enough to bring about greater popular participation or equality in resource distribution or decision-making. Situating the creation of myriad new spaces at local government

level within existing relations of patronage and power is critical, as is a closer understanding of how people perceive these spaces and how rules of the game within these spaces circumscribe the boundaries of public involvement in deliberation and decision-making. (Cornwall 2002:15)

På ett retoriskt plan har ambitionen om ett utökat medborgligt deltagande fått ökat medhåll från ett offentligt håll, och således kunde vi kring det nya seklet på det retoriska planet se en brytpunkt. Det innebär inte att den institutionella ordningen följt med i denna kursändring. Sammantaget kan beskrivningen av den svenska modellen och rådande föreställningar fungera som en bakgrundsteckning när de lokala demokratiformerna behandlas, då den visar i vilken miljö de deltagardemokratiska reformerna ska sjösättas.

5:5 Den lokala demokratin – stabil eller i förändring?

I den resterande delen av detta kapitel sätts de inympade deltagarformerna och de institutionella förändringarna i de integrerade formerna i relation till den demokratipolitiska diskursen. De inympade deltagandeformerna är de former där den demokratiideologiska kampen är tydligast. De bygger på flera sätt på direktdemokratiska ideal men befinner sig i en representativ ram, då de underordnas och står under kontroll av den institutionaliserade och representativa formen. De inympade formerna utgör därför lämpliga studieobjekt för att belysa den demokratipolitiska idéstrukturen och de svårigheter som denna struktur innebär för det lokala demokratiarbetet. En intressant fråga att ställa är om effekterna av de inympade formerna kan vara mer än marginella när de ställs under den representativa demokratis dominans?

På ett konkret plan kan vi se att det finns ett intressant samspel mellan den institutionella och konserverande formen och den icke-institutionella och kritiska formen. De kan sägas stå i beroendeförhållande till varandra. Den representativa praktiken behöver den legitimitet som deltagardemokratiska förändringar eller modifieringar förväntas ge. Dessa

förändringar är ett försök att få in medborgarna i den lokala politiken och därigenom legitimera den rådande demokratiska ordningen. Utifrån utvecklingen med att de politiska partierna i allt mindre utsträckning förmår mobilisera medborgarna lokalt finns ett behov av att på andra sätt knyta medborgarna till den lokala politiken.

Det finns även incitament för icke-partianslutna medborgare att enskilt eller i organiserad form samverka med den representativa strukturen. För många innebär det en möjlighet att påverka politiska beslut och en möjlighet att få medverka i samhällsutvecklingen. Det innebär således en möjlighet att kunna utöva ett direkt inflytande på politikens utformning.

Det är utifrån dessa behov som de inympade formerna finner sitt berättigande. Det kan te sig som en problematisk samverkan mellan två idémässigt disparata deltagarideal – men det finns incitament att få samarbetet att fungera.

Den nya vägen av deltagandeformer kan ses som en brytpunkt vad gäller den demokratipolitiska praktiken, men den kan också vara något av en chimär och utgöra förändringar på ytan snarare än på djupet. De nya deltagandeformerna indikerar att en utveckling mot en mer deltagardemokratisk riktning har ägt rum. Det betyder inte nödvändigtvis att det skett en motsvarande förskjutning av makt. Istället knyter de nya formerna an till tidigare föreställningar om att politikerna bör lyssna av medborgarna. Istället för dialog handlar det om kontaktytor och en öppenhet för folkopinionen. De förändringar som skett i den lokala miljön är till stor del kringgärdade av begränsningar och villkor. Det är fortfarande så att det är partierna som är noden i dessa samverkansmönster – det är via partierna och de folkvalda som det nya deltagandet sker. För att en förskjutning av inflytande ska komma till stånd behövs påtryckningar och medvetet arbete. Magnus Dahlstedt uttrycker liknande tankegångar i sin studie av integrationspolitiken:

De förskjutningar som idag kan skönjas sker emellertid inte automatiskt, vilket många idag tycks föreställa sig. Är det något man lärt av historien så är det att makt och inflytande inte omfördelas av sig själv, utan att det *förvärvas* eller *tillkämpas* genom långvarig organisering. (Dahlstedt 2005:283, kursivering i original)

De nya deltagandeformerna kan delas in i former som syftar till att öppna upp de representativa formerna och de former som syftar till att komplettera den representativa strukturen. Det är stor skillnad mellan de två strategierna. De förstnämnda är till exempel de reformer som försöker förändra valinstitutionen – exempelvis personval och lokala folkomröstningar. Dessa former återknyter till en mer direktdemokratisk ordning som snarast syftar till att folkviljans förverkligande, medan den andra typen av deltagarformer bygger på en mer deltagardemokratisk inriktning där samtal och dialog är centrala inslag. När det gäller maktförskjutningar kan de direktdemokratiska inslagen få ett helt annat genomslag – detta är säkert också anledningen till att de i stor utsträckning har begränsats.

Reformarbetet präglas av kluvenhet, vilket vi blir medvetna om när vi ser närmare på de olika deltagarformerna.

Folkinitiativ: Sedan mitten av 1990-talet finns det möjlighet att genom namninsamling väcka ett ärende och föreslå en rådgivande folkomröstning. Det krävs att fem procent av invånarna i kommunen eller landstinget skriver under, men det är upp till fullmäktige att besluta om det blir någon omröstning eller inte. Sammantaget har sjuttio folkinitiativ tagits, men endast i två fall resulterade det i en folkomröstning. I de andra fallen avslogs initiativen (Gilljam 2002). Utan att ta ställning i de enskilda fallen visar den sammantagna bilden att möjligheterna att få till stånd en rådgivande folkomröstning är mycket liten. Detta faktum har också uppmärksammats och Justitiedepartementet skickade därför ut en promemoria med ett nytt förslag där de föreslog att spärren skulle höjas till tio procent av de röstberättigade i kommun eller landsting och att minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter ställer sig bakom initiativet. En annan förändring var att om dessa krav uppfylls är initiativet tvingande. Ytterligare en förändring var att det är upp till kommunen att avgöra om initiativet ska leda till folkomröstning. Alternativet är att istället för folkomröstning hålla någon form av samråd – exempelvis hearing, offentligt möte, elektroniskt rådslag eller utställning med möjlighet att lämna synpunkter. Ett krav på 10 procent av de röstberättigade för att få lägga fram ett krav till fullmäktige är således det första hindret. Att sedan lägga till ett krav på att minst en tredjedel av fullmäktige måste godkänna initiativet är nästa. I värsta fall

kan resultatet bli en utställning i kommunhuset. Det kan lätt tänkas att detta kan leda till uppgivenhet och resignation även bland de drivande medborgarna.

Personval: Sedan 1997 är det möjligt att rösta på enskilda personer i samband med val. Problemet är att det inte funnits någon vidare information om de olika kandidaterna (SOU 1999:136:14). Partierna har inte velat informera om skillnaderna mellan de olika kandidaterna och har inte heller velat att kandidaterna skulle informera väljarna om dessa skillnader. Det har varit en minimal satsning från partiernas sida (Holmberg & Möller 1999:367). Resultatet har blivit att mindre än varannan väljare kände till namnet på någon kandidat i den egna valkretsen – vilket är samma andel som i tidigare val *utan* personval (Holmberg & Möller 1999:368). Kandidaternas valrörelse ska, enligt partierna, vara inriktad mot andra partier snarare än mot andra kandidater i samma parti, vilket ju skapar konkurrens. Personval har varit en kontroversiell fråga inom partierna – exempelvis finns det få saker som är så kontroversiella inom socialdemokraterna som synen på personval.³⁵ I en enkät riktad till partiernas ombudsmän framkom att ungefär var fjärde ombudsman var kritiskt inställd till reformen. Det finns i partierna en högst skiftande inställning till personvalsreformen. Även om det finns tydliga skillnader mellan partierna är det en förändring som i stor utsträckning delar partierna i två läger.

Spärreglerna är högt satta och det är svårt att få något genomslag i stora valkretsar. I den utredning som studerade konsekvenserna av personvalen i valet 1998 konstateras att framförallt socialdemokraterna och moderaterna har så stora röstetal i exempelvis Stockholm att det är mycket svårt att få tillräckligt många röster för att förändra den på förhand satta listordningen (SOU 1999:136:118). I mindre partier och i de små valkretsarna kan det vara mer avgörande. Den bristande ambitionen från partiernas sida att lyfta fram enskilda kandidater i valrörelserna bekräftar bilden att vi har en ”politisk kultur som är extremt particentrerad” (Möller 1999:92). I allt väsentligt innebar personvalet således inte någon större förändring. I

35 Tidskiften Tvärdrag: <http://www.ssu.se/index.php?p=86&a=1224>, (2004-05-11)

den efterföljande forskarutredningen av personvalet 1998 sammanfattades resultaten med följande konstaterande:

Kompromissen om personvalet baserades på en föreställning om att svenska val även i fortsättningen skall vara partival. Tanken är att den politiska kulturen i allt väsentligt skall förbli intakt. Personvalspremiären rubbade knappast particentreringen. Konklusionen blir alltså att det i detta avseende blev ungefär som det var tänkt. (Holmberg & Möller 1999:379)

Det var således en reform som redan i sin utformning begränsade de tänkbara effekterna genom spärrar, inskränkningar och en försiktig marknadsföring.

Initiativrätt: I Kommundemokratikommitténs betänkande finns en skrivning som ska ligga till grund för förslaget om medborgerlig initiativrätt. I samband med initiativrätt kan vi läsa att ”Det finns inget som hindrar att vissa initiativ bereds summariskt, att vissa initiativ samlas ihop och bereds ’i klump’” (SOU 2001:48:433). Det innebär att möjligheten att vinna bifall för ett inlämnat förslag minskar. Gilljam ställer sig kritisk till den tveågsna inställningen och skriver:

Redan i förslaget tänker man sig alltså att de medborgerliga initiativen skall försas samman i en B-grupp, vilket påtagligt skulle försämra deras möjligheter att så småningom vinna bifall i fullmäktige [...] Svensk demokrati klarar sig både med och utan medborgerlig initiativrätt. Det klart sämsta alternativet är att införa ett system där medborgarna uppmuntras till politiska aktiviteter som sedan inte tas på allvar. (Gilljam 2002:A4)

Brukarstyrelser: I den brukarmedverkan som finns varierar det i vilken utsträckning brukarna tillåts medverka i beslutsfattandet. Det är upptill initiativtagarna att avgöra vilken form av inflytande som brukarna ska ges. Sedan 1996 görs det försök med lokala styrelser i grundskolan där föräldrarna utgör majoritet (prop. 1995/96:157), och i gymnasieskolan finns det möjlighet att ha styrelser med elevmajoritet (prop. 1996/97:109).

Dessa arrangemang innebär att befogenheter och ansvar som tidigare legat på den politiska nämnden eller rektorn tillfaller styrelsen – det har alltså skett en tydlig förskjutning av ansvar till brukarnas fördel. Frånvaron av samverkan mellan föräldrarna i brukarstyrelserna och politikerna indikerar att man från de folkvaldas sida inte tar det hela på särskilt stort allvar. Brukarstyrelserna får i den lokala kontexten karaktären av ett autonomt organ. Det innebär inte att det blir meningslöst, men effekterna blir snarare att deltagarna kan utveckla politiska förmågor än att det politiska systemet påverkas. Det är förvisso inte särskilt anmärkningsvärt. Det är i sig ingen nödvändighet att värdet i brukarstyrelserna ligger i kontakterna mellan politiker och medborgare. De skolstyrelser där föräldrar sitter med och ges ansvar är en av de få nya deltagarformer där deltagarna har ett direkt inflytande över utformningen av verksamheten. Utifrån ett deltagardemokratiskt perspektiv är det en av de få möjligheter som står till buds att medverka inom det offentliga hägn. Styrelserna med elevmajoritet har inte fått något stort genomslag – det är fortfarande inte mer än femtio gymnasieskolor som infört elevstyrelse. Anledningen verkar vara dålig kunskap om möjligheten och en skepsis från i stort sett samtliga aktörer, från lärare till kommunpolitiker. Det verkar helt enkelt finnas få inblandade på lokal nivå som ställer sig positiva till att tilldela eleverna utökat inflytande (Engstrand 2001:53-59).

Medborgarråd: Studier av medborgarråden visar relativt entydigt att det finns en klyfta mellan deltagarna och beslutsfattarna. Deltagarna önskar att deras medverkan haft större betydelse (Feltenius 2004; Sörbom 2003; Ljungberg & Norling 2001). Medborgarråden syftar till att olika grupper ska få göra sin röst hörd och få framföra sina åsikter. I övrigt är deras mandat otydligt – vilket till stor del är anledningen till besvikelsen eftersom det skapar förhoppningar som inte infrias. Eftersom medborgarråden saknar tydliga mandat innebär dessa inte någon förskjutning av makt i reell mening. En liknande beskrivning gäller de former där föreningar samverkar med det offentliga. Deltagarna ges möjlighet till påverkan men att detta sker på bekostnad av en kraftigt kringskuren självständighet. Detta gör att deltagarnas inflytande är under kontroll och att beslutsfattarna kan bestämma i vilken mån de väljer att tillmötesgå deltagarnas krav och önskemål. Det är en samverkan mellan två ojämlika parter (jfr Barnes *et al*

2003:395-396). Deltagarna ges tillgång till medverkan men är i underläge, kunskapsmässigt och resursmässigt, och har få möjligheter att förändra situationen. Det handlar i första hand om ett utbyte av information. I den mån deltagandet ger några resultat är det att beslutsfattarna får ta del av perspektiv eller åsikter som annars inte nått dem. I de fall där det är starka organiserade intressen, som bygderörelsen i vissa fall utgör, kan deltagandet innebära ett visst inflytande – men det är en samverkan som präglas av en osäkerhet kring hur det bör utformas.

Sammantaget framtonar bilden av en i stora stycken oförändrad maktstruktur. Detta innebär inte att de nya formerna är helt misslyckade eller inte fyller någon form av funktion. De rådande föreställningarna som under lång tid präglat den politiska praktiken förändras inte så snabbt. De nya formerna kan dock ses som inbrytningar i en befintlig struktur. De skapar nya relationer mellan demokratins aktörer, nya förväntningar och förändrade uppfattningar hos aktörerna om deltagandets möjligheter och begränsningar. Den representativa strukturen har inte någon god beredskap för de nya deltagandeformerna. Det är en struktur som inte är utformad för inflytande utifrån och därför leder de nya deltagandeformerna till osäkerhet och misstänksamhet.

Det finns anledning att inte förvänta sig alltför mycket av de nya deltagarförsöken. I nuvarande form och omfattning utgör de snarare justeringar i marginalen än en reell förändring. En utökad omfattning hade skapat insyn i den kommunala värld som i nuläget är främmande för många medborgare och ökad insyn och öppenhet kan i bästa fall skapa ett ökat förtroende och en ökad förståelse för den offentliga verksamheten.

Som vi sett är det med stor försiktighet de inympade formerna tas an av de lokala beslutsfattarna. Flera av deltagarformerna har fått en begränsad spridning. Den partientrerade modellen står sig stark. I flera fall finns en utpräglad skepsis till att tilldela medborgarna beslutsrätt – istället syftar de flesta försök till att på olika sätt ta del av medborgarnas åsikter. Man skapar en kontaktyta där man kan stämma av politiska förslag – en form av remissinstans. De institutionella förändringar som förändrar valen och partiernas förutsättningar har även de bemötts med skepsis. I flera fall verkar man snarast arbetat för att motverka deras genomslag – såväl i utformningen som i praktiken. De institutionella förändringarna är på

sätt och vis ett större hot mot den etablerade maktstrukturen eftersom de lämnar mindre handlingsutrymme åt att kunna dämpa effekterna. De deltagardemokratiska präglade försöken bygger i större utsträckning på beslutsfattarnas välvilja, och det är snarast upp till dem att avgöra om de ska ge något egentligt avtryck i beslutsfattandet.

I slutändan är ett väl fungerande deltagande beroende av beslutsfattarnas goda vilja. Det är inte någon lätt uppgift att förändra inställningen till demokrati och till hur deltagandet bör utformas. Även om det i det analyserade textmaterialet skett en tyngdpunktsförskjutning i riktning mot en mer deltagarvänlig demokrati innebär det inte att det lokala demokratiarbetet förändrats i motsvarande grad. På den lokala nivån och i den lokala utformningen ser vi att det finns brister i att förstå möjligheterna, i att kunna utforma fungerande deltagandeformer och i att vilja släppa in medborgarna.

För de partiaktiva handlar politik först och främst om att uppnå resultat (Gidlund & Möller 1999:113). Denna inställning indikerar naturligtvis på intet sätt en oväntad eller märklig syn på politik, men den kan lätt leda till att de demokratiska inslagen hamnar i skymundan eller ses som mindre angelägna. Det är också en syn på demokrati som tydligt framkommer i intervjuerna med lokala tjänstemän. Det är framför allt budget, ekonomi och service som bekymrar och lite åtanke ägnas åt det demokratiska uppdraget. En enhetschef på lokal nivå får en fråga om sin demokratiska roll, och svarar: "Vad skulle den kunna vara? [...] Antar att det är att vara en väl fungerande organisation för malmöborna".³⁶

Eftersom maktfördelningen i de deltagardemokratiska formerna är till de offentliga beslutsfattarnas fördel är det upp till dem att medverka så att deltagandet blev genuint och reellt. Det är de som sätter reglerna för deltagandet som har möjlighet att ändra förutsättningarna.

36 Intervju 14: Enhetschef, Malmö 1999. Även Intervju 2: Verksamhetschef, Malmö 2000; Intervju 3: Stadsdelschef, Malmö 2000; Intervju 12: Verksamhetschef, Malmö 2000.

Who determines the form participation takes in any given space – who initiates, choose methods or techniques, facilitates, takes part – is critical for assessing the contributions participatory initiatives can make to democratic practice and understanding their power dynamics. (Cornwall 2002:8)

Är det rimligt att betrakta de nya deltagandeformerna som en diskurs i förändring? Svaret måste bli både ja och nej. Det *har* skett en förändring, och det pågår ett demokratiarbete i kommunerna som är såväl varierat som uppbyggt på deltagardemokratiska föreställningar. Samtidigt har det inte skett en motsvarande förskjutning av inflytande. Det politiska deltagandet har organiserats och institutionaliserats, om än i flera fall med otydliga mandat och lösa direktiv. Partierna ges en central position i detta arbete, och de kan genom sin centrala position i mångt och mycket kontrollera i vilken utsträckning som deltagandet får något egentligt genomslag.

Den politiska retoriken har genomgått en förändring i deltagardemokratisk riktning. I viss mån handlar det bara om retorik, och det ter sig snarare som att gamla föreställningar kläs i ny skrud. Om vi betraktar demokratipolitik ur ett maktperspektiv ser vi att de spridda och begränsade effekterna av det politiska deltagandet inte nödvändigtvis beror på bristfälliga modeller utan att de istället kan vara en konsekvens av en *diskursiv underordning*.

Kapitel 6: Det svenska lokala deltagandet

Politiskt deltagande har visat sig vara ett komplext studieobjekt. I denna studie har det politiska deltagandet studerats utifrån att det i grunden handlar om aktiviteter som syftar till att påverka offentliga beslut.

I detta avslutande kapitel är det på sin plats att sammanfatta de huvudsakliga resultaten. Först och främst presenteras analysens resultat, men det är lika viktigt att reflektera över i vilken utsträckning studiens analysverktyg har varit användbara. I den följande genomgången tas de inledande frågeställningarna som utgångspunkt: (1) Hur förhåller sig olika former av politiskt deltagande till idén om politisk jämlikhet? (2) Hur kan vi teoretiskt förstå det politiska deltagandet och dess effekter? (3) Vilka demokratiska effekter följer på olika former av politiskt deltagande, och varför? (4) Vilka föreställningar och idéer utgör kärnan i den svenska demokratipolitiken och vad innebär denna idéstruktur för de lokala demokratiformerna? De två mellanliggande frågorna är intimt sammankopplade och kommer därför behandlas tillsammans, medan den första och den sista frågeställningen behandlas separat. Kapitlet avslutas med några tankar kring de konsekvenser som studien kan tänkas ha för det lokaldemokratiska arbetet. Det finns ingen utpräglad konstruktiv ansats, utan de avslutande reflektionerna bör istället ses som rekommendationer formulerade utifrån studiens resultat.

Det politiska deltagandet och idén om politisk jämlikhet

Idén om politisk jämlikhet är ett av demokratiteorins substansvärden. Den politiska jämlikheten kan inte förhandlas bort. Det finns dock ett problem i hur detta värde ofta tolkas och värderas. Problemet består i att det är en onyanserad syn på politisk jämlikhet som tas för given och att begreppet

i begränsad omfattning värderas i relation till konkreta omständigheter. Konsekvensen av en snäv definition blir att det demokratiska utrymme där den politiska jämlikheten råder begränsas. I det representativa systemet gäller den politiska jämlikheten i samband med de politiska valen enligt principen ”en medborgare – en röst”. Inflytande av annat slag från medborgarnas sida anses rubba denna princip. Av det följer att i den mån medborgarna deltar utöver valen bör det inte vara kopplat till någon form av reellt inflytande. Medborgarna kan däremot föra fram sina åsikter till de folkvalda som sedan utifrån gemenskapens behov fattar beslut. Sådan är den representativa idealbilden. I praktiken fungerar det inte på detta sätt, utan olika medborgare har olika möjlighet att utöva inflytande. När det saknas formella kanaler för inflytande är risken snarare att möjligheten att utöva inflytande begränsas till dem som har tillgång till informella kanaler.

Det är lätt att kritisera deltagandeformer utifrån krav på politisk jämlikhet, eftersom de alla i mer eller mindre utsträckning kommer till korta. Warren ställer frågan på sin spets och undrar om inte ”the democratic ideals of equal participation in self-government have become so unrealistic in contemporary societies as to be irrelevant” (Warren 2002:679). Warrens påpekande är motiverat, men istället vore det bättre att nyansera begreppet. En ambition och en strävan mot politisk jämlikhet är central för legitimiteten för demokrati som styrelseform. Den politiska jämlikheten innebär i praktiken att medborgarna ska ha lika möjligheter att vara med och påverka politiska beslutsprocesser. Att utifrån en uppfattning om en form av absolut jämlikhet begränsa medborgarnas deltagande till att enbart omfatta valsedeln ter sig orimligt, om man tolkar det som att samtliga medborgare ska ha samma inflytande oavsett vilken typ av fråga eller verksamhet det handlar om. För de deltagandeformer som omfattar alla, som de allmänna valen, ska den politiska jämlikhetens princip gälla alla med rösträtt. I andra deltagandeformer är en selektiv jämlikhetsprincip rimlig. Denna innebär att de medborgare som berörs av den politiska frågan eller som nyttjar en konkret verksamhet utgör den grupp som bör omfattas av jämlikhetens krav. I dessa former bör den politiska jämlikhetens normer snarare inriktas på de politiska beslutsprocesserna. I de fall där medborgarna medverkar i den konkreta utformningen av den lokala verksamheten bör

beslutsprocessen utformas så att den är jämlik och rättvis. Istället för att den politiska jämlikheten uteslutande relateras till *vem* som deltar borde mer fokus inriktas på *hur* deltagandet är utformat. Ett utökat deltagande där medborgarna ges möjlighet att medverka i den lokala politiken bidrar till öppenhet och ökad insyn i offentlig verksamhet. Öppenhet och insyn är processvärden som understödjer och möjliggör jämlika beslutsprocesser. Betydelsen av öppenhet framkommer än tydligare om det kontrasteras mot dess motsats – slutenhet. När offentlig verksamhet präglas av slutenhet finns det få möjligheter för medborgarna att bedöma och värdera politiska beslut och dess bevekelsegrunder. De brister som de deltagardemokratiska formerna har utifrån ett generellt jämlikhetsperspektiv måste ställas mot den ökade grad av öppenhet och insyn de möjliggör i den offentliga verksamheten.

Syftet med att ha den politiska jämlikheten som referenspunkt har varit att i analysen bibehålla den nödvändiga kopplingen till den normativa grunden. Det har också varit ett sätt att bidra till diskussionen om de nya deltagandeformernas existensberättigande, eftersom de ofta kritiserats utifrån föreställningen att de underminerar den politiska jämlikheten. Utan att förringa de problem som de nya deltagandeformerna innebär har analysen visat dels att synen på och användningen av jämlikhetsbegreppet bör nyanseras för att åter kunna fylla en funktion i relation till den politiska praktiken, dels att den politiska jämlikhetens krav tydligare bör relateras till deltagandets omfång och konkretion och dels att alltför högt ställda krav på politisk jämlikhet i slutändan kan motverka öppenhet och insyn – det vill säga få negativa konsekvenser för utformandet av jämlika beslutsprocesser.

Det politiska deltagandets former och dess effekter

För att kunna hantera mångfalden av deltagandeformer har de typologiserats utifrån en konflikt- och institutionaliseringsdimension. Konfliktdimensionen och institutionaliseringsdimensionen har fungerat bra för att komma åt på vilka sätt de olika formerna skiljer sig åt ifråga om vilka effekter som följer av deltagandet. Istället för att enbart diskutera det politiska deltagandet utifrån dess former finns det fördelar med att också

ta hänsyn till de underliggande dimensionerna. Särskilt användbara är dimensionerna när deltagandets effekter ställs i fokus. Jämförelserna som ligger till grund för resultaten har gjorts utifrån dessa dimensioner.

Vi kan utifrån *konfliktdimensionen* dela in samtliga deltagarformer i två typer. Det deltagande som präglas av konflikt är det som framförallt utvecklar medborgarnas färdigheter. De konfliktlösa formerna fyller däremot en helt annan funktion. Det konfliktlösa deltagandet gör genom sin övergripande och reglerande karaktär att effekterna uppstår på systemnivå. Särskilt de allmänna valen fyller en central och oersättlig roll och bör rimligtvis ses som de andra deltagarformernas förutsättning. Det konfliktlösa deltagandet ställer jämförelsevis låga krav på medborgarna. Det förmedlar i mindre utsträckning färdigheter till medborgarna eftersom det inte ställer krav på ansvarstagande eller ansträngning. Naturligtvis kan deltagare av egen fri vilja avsätta tid och anstränga sig inom dess ram – men det är huvudsakligen en solitär syssla.

Institutionaliseringsdimensionen berör deltagandeformens relation till de traditionella politiska institutionerna. Vi kan utifrån denna dimension dela in deltagarformerna i tre typer – integrerade, inympade och fristående.

De *integrerade formerna* är en del av den representativa demokratiska strukturen – exempel är val, folkomröstningar och deltagande genom partierna. Dessa former skapar framförallt systemlegitimitet. De individuella effekter som följer på val handlar snarare om de diskussioner och den information som följer i valens spår. De politiska partierna bidrar däremot till att utveckla medlemmarnas praktiska politiska färdigheter och politiska handlingsförmåga. Problemet som framkom i den empiriska genomgången var inte partiernas möjlighet att fungera som skolor i demokrati utan partiernas bristfälliga interna strukturer och deras förändring mot ökad centralisering och professionalisering.

Den andra typen av deltagandeformer är de som bygger på deltagardemokratiska och deliberativa ideal men som inympats i den representativa strukturen – exempel är brukardeltagande och medborgarråd. Dessa *inympade former* fungerar utvecklande, men detta gäller framförallt för dem som faktiskt medverkar i dialog med beslutsfattarna. Det finns antagligen ingen genväg – utan vill man sprida effekterna på individnivå till

fler måste även dessa engageras till att vara med. Det är dock i de allra flesta fall ganska blygsamma effekter. De former som varit särskilt utvecklande är de där reell beslutsrätt delegerats till deltagarna – då skapas individuella politiska färdigheter, politisk handlingsförmåga och ökad förståelse för den lokala politikens förutsättningar. Det har visat sig att de inympade former ställer högre krav på de lokala beslutsfattarna. För de folkvaldas del handlar det om att kunna hantera de krav som ställs och att kunna förmedla argument för de prioriteringar som görs.

Möjligheten för medborgarna att lämna in motioner verkar ha haft ett begränsat genomslag, och de effekter som funnits har i stora stycken varit mycket ringa. Det finns även former vars effekter är av mer övergripande och reglerande karaktär. Medverkan genom att utöka valfriheten i den offentliga servicen är en medborgarkanal som snarast syftar till att reglera och sätta press på de offentliga verksamheterna. Det är en medverkan som handlar mer om service än om gemensamma beslut i gemensamma angelägenheter. Deltagarna är i många fall nöjda med servicen, men däremot missnöjda med möjligheterna att utöva inflytande. Risken är att de i förlängningen underminerar den politiska gemenskapen.

Slutligen behandlas de deltagandeformer som står fria från de offentliga institutionerna och där samverkan med det offentliga är frivilligt – exempelvis föreningar, nya sociala rörelser och byalag. Dessa *fristående former* är i många fall skolor i demokrati, med de är sämre på att skapa förståelse för politiska prioriteringar. Istället har de en pådrivande och granskande roll. De kan fungera som dåliga samveten som riktar ljuset mot tvivelaktigheter och brister. Därigenom utvecklar de deltagarnas kritiska förmågor. Det verkar dock finnas ett negativt samband mellan sammanslutningarnas förmåga att utveckla medlemmarnas politiska förmågor och dess förmåga att genomdriva sina politiska mål.

Sammanfattningsvis ser vi att effektbildningen utifrån dimensionerna konflikt och institutionalisering är spridd. De olika formerna ger olika effekter. I en tid av privatisering, partnerskap, otydliga ansvarsstrukturer och fragmentering – som underminerar den värdegrund som den representativa politiken vilar på – krävs olika former av deltagande som kompletterar varandra och möjliggör ökad insyn, ökat ansvarsutkrävande och ökat medborgerligt ansvarstagande. Kanske är det så att ett komplext

politiskt system kräver ett komplext deltagande. När de politiska förutsättningarna förändras och förekommer på en rad nivåer finns det inte en deltagandeform som kan fungera. De olika normativa demokratiidealen och dess olika institutionella uttryck fyller olika uppgifter. De passar bra i olika kontexter beroende på antal deltagare, frågans natur och hur mycket tid som finns till förfogande. Detta innebär att det är både möjligt och rimligt att den representativa demokratin fördjupas och utvecklas genom inslag av deltagardemokrati. Det är genom deltagande på bred front som medborgarna får möjlighet att utöva direkt inflytande i små frågor och indirekt inflytande i övergripande frågor (jfr Held 1997:329). Sammanslaget kan de olika deltagarformerna skapa en pluralistisk demokratisk infrastruktur.

Kopplingen mellan det lokala deltagandet och det nationella eller övernationella är inget som behandlats i denna studie. Att det sker en utveckling mot fler deltagandeformer på lokal nivå innebär inte att motsvarande utveckling sker på nationell eller övernationell nivå. Det känns angeläget att påpeka att en demokratisering i det lokala politiska livet inte bör tas som intäkt för en avdemokratisering på andra nivåer. Att en sådan olycklig utveckling inte är orimlig uppmärksammar Stig Montin:

En tolkning är att avdemokratisering och lokal demokratiutveckling pågår parallellt utan att dessa två processer står i motsättning till varandra. Medborgarna tillåts och uppmuntras att medverka i och ta ansvar för den "lilla demokratin" medan politiska och andra eliter sköter den "stora demokratin". Om denna tolkning är riktig kan utvecklingen leda till ökade legitimitetsproblem och direkt uppmana till ett populistiskt "vi-och-dom"-perspektiv där "folket" ställs mot "eliten". Ett sådant perspektiv är inte verklighetsfrämmande. (Montin 1998:6)

En annan slutsats är att det inte bara är formerna i sig eller hur de är organiserade som är avgörande för om de ska ge positiva effekter. Detta visar särskilt analysen av de inympade formerna. Analysdimensionerna fyller en viktig funktion när det gäller förståelsen av deltagandets effekter, men det

är också så att effekterna i stor utsträckning är betingade av de inblandade aktörernas vilja och uppriktiga ambition. I de fall man tagit ett allvarligt menat initiativ till medborgerlig medverkan har man också lyckats bättre. Sätillvida kan man säga att de demokratiförsök som misslyckats till stor del har gjort detta för att det inte funnits någon uppslutning för att de skulle fungera. Denna insikt kan vara till stor nytta när det från politiskt håll förs fram att deltagandeförsöken inte varit lyckade för att det saknats intresse från medborgarnas håll. Det syns framförallt i de erfarenheter man dragit av brukarstyrelser. Det är av avgörande betydelse att det finns en politisk vilja, som också förankrats i förvaltningen. Det finns naturligtvis andra faktorer som kan öka möjligheten för att deltagandet ska bli framgångsrikt, men för de inympade formerna måste den politiska viljan och tjänstemännens inställning lyftas fram som en av de viktigaste. Dessutom krävs det institutionellt förankrade regler för vad som gäller. Detta har sin grund i att deltagarna befinner sig i ett maktunderläge och att de är utlämnade till beslutsfattarnas goda vilja.

Den svenska demokratipolitiken och det lokala deltagandet

Den empiriska genomgången av de olika deltagandeformerna indikerade behovet av att contextualisera de nya deltagandeformerna för att kunna förstå variationen av effekter. Detta har gjorts genom att den svenska demokratipolitiken synliggjorts. Det finns offentligt förankrade normativa föreställningar som utgör en diskursiv struktur. Genom språket definieras vad demokrati är och bör vara. Diskursen legitimerar den rådande ordningen och marginaliserar därmed andra föreställningar. Detta görs genom att olika sociala betydelsebärare knyts till det demokratiska projektet – till exempel visar analysen att välfärdsstaten och den svenska modellen har knutits till det svenska demokratiarbetet och därigenom har en viss form av demokrati legitimerats. I det offentliga materialet återfinns några stabila föreställningar – främst partiernas centrala roll i den lokala demokratin. Det fanns andra föreställningar som var tongivande från 70- fram till 1990-talet – särskilt samförstånd genom öppenhet snarare än dialog och kommunen som serviceproducent.

Det fanns tydliga exempel på förändringar i den offentliga retoriken. 1980- och 1990-talen visade på avvikelser från tidigare demokrati-föreställningar – framförallt ett ökat inslag av ekonomiska värden och en individualisering av det politiska deltagandet. I samband med Demokratiutredningen förändras den offentliga retoriken. Intrycket är då en uppfattning som gör en avvägning mellan individualism och kollektivism och ett ställningstagande för betydelsen av aktiva medborgare även mellan valen. En allt för långt gången individualism lyfts därmed fram som ett problem för möjligheten att skapa en politisk gemenskap och solidaritet. Även om partierna fortfarande är demokratins nav lyfts medborgarnas medverkan fram som central. Diskursanalysen visar således på såväl förändring som kontinuitet i det offentliga materialet. Genomgången av det offentliga materialet visar att intresset för de nya deltagarformerna sammanfaller med en förändring av den offentliga retoriken mot en mer deltagardemokratiskt inriktad demokratipolitik, som successivt växer fram och som får sin färdiga form i Demokratiutredningens slutbetänkande. Därefter bekräftas denna förändring i Kommundemokratikommitténs betänkande och till viss del i organisatoriska förändringar i statsapparaten.

Avslutningsvis ställs retoriken i relation till den praktiska uppföljningen på lokal nivå. Sammantaget visar denna analys att i praktiken begränsas de olika deltagarformerna på en rad sätt. Detta gör att det i flertalet fall inte inneburit någon reell förändring i de lokala maktstrukturerna. De bakomliggande diskurserna har en avgörande betydelse och sätter ramarna för implementeringen av nya grepp för demokratiutveckling.

Den diskursiva analysen visar på vikten av att följa upp textstudier med konkreta studier. Den politiska retoriken är förvisso ett intressant studieobjekt, men den kan vara mer eller mindre överensstämmande med faktiska åtgärder. I detta fall visade det sig att de förändringar som återfanns i de offentliga texterna inte nödvändigtvis hade motsvarande återspeglning i det konkreta arbetet. Detta kan, åtminstone delvis, förstås genom den diskursiva stabiliteten. De lokala aktörerna är begränsade av den diskurs de varit en del av att upprätthålla. Projekt som innebär avvikelser från den diskursiva praktiken stöter onekligen på problem. Några tvära brott är det knappast tal om. I bästa fall kan ett successivt förändringsarbete ha

tagit sin början. Det handlar i stor utsträckning om att förändra mentala föreställningar och värdegrunder. En demokratisk praktik som i större utsträckning bygger på medborgarnas reella medverkan måste grundas i en övertygelse om att detta är möjligt och önskvärt. Om detta element saknas kommer det förmodligen inte ske någon förändring.

Det kritiska maktperspektiv som följer av en diskursanalys gör att denna lämpar sig väl för konkreta studier. I studier av demokrati borde fokus läggas på *både* retorik och praktik i större utsträckning. Denna typ av studier saknas.

6:1 Epilog

Som vi sett visar den här studien att politiskt deltagande – i alla dess former – är en historiebunden, kontextberoende och ytterst komplex företeelse. Den framtida utvecklingen på området ter sig därför väldigt spännande och förtjänar sålunda ett par ord på vägen

Morgondagens politiska deltagande är framför allt beroende av en förändrad syn på hur det politiska deltagandet organiseras. Vi bör eftersträva en organisatorisk öppenhet och flexibilitet där deltagandet bygger på respekt för den enskilda medborgaren och den lokala kontexten.³⁷ Det finns inga universallösningar, men det verkar som en demokratisk förnyelse behövs nya processinriktade och flexibla strukturer. I de fall man på något sätt brutit med de tidigare strukturerna snarare än försökt komplettera dem har man också lyckats ganska bra med att få till stånd engagemang och intresse.

Det verkar rimligt med en öppen processinriktad ambition där förvaltningen underlättar och möjliggör medborgarnas inflytande. För att detta ska kunna fungera behövs det tjänstemännen med mod, kunskap och möjlighet att fungera som demokratiska lotsar. Utan förvaltningens

37 Just ordet flexibilitet förekommer i flertalet av intervjuerna med tjänstemän med ansvar för lokal demokratiutveckling, exempelvis intervju 24; 25 & 26. 30 Samma argument fördes fram av Per Hector, Stiftelsen Centrum för samhällsarbete och mobilisering, Örebro 2004 (Intervju 26).

medverkan och bistånd kommer de direktdemokratiska försöken inte att lyckas. Det finns ingen annan som har tid och kunskap för att upprätthålla en kontinuerlig medborgerlig medverkan.

Den politiska teorin ger oss en färdriktning och en möjlighet att värdera hur demokratin fungerar, men i den praktiska utformningen finns det en rad lösningar som är tänkbara. Samhällen ser olika ut – både i tid och rum. De demokratiska idealen är tidlösa, men den institutionella utformningen måste anpassas till lokala förutsättningar och förhållanden.

Denna studie har prioriterat deltagandets bredd vilket har skett på bekostnad av möjligheten att gå på djupet i de enskilda deltagarformerna. Det har under senare år kommit mer djuplodande studier av de specifika deltagarformerna. De bidrar genom sin omfattande empiri med viktiga kunskaper. Det är bra. Vad som saknas är komparativa studier av olika former av deltagande. Både brukarstyrelser och bygderåd lämpar sig väl för studier som tar sin utgångspunkt i den mångfald av institutionaliseringsgrader som präglar dessa deltagarformer. Det vore intressant med en mer djuplodande studie som jämför olika deltagandeformer utifrån deras institutionella karaktär. I viss mån har denna studie kunnat teckna konturerna av en sådan jämförelse.

Det har i flera stycken varit en ganska pessimistisk bild som tecknats kring effekterna av det lokala demokratiarbetet. Det är inte orimligt att det förnyelsearbete som sker bör göras successivt och utvecklas efterhand som lärdomar dras. Det är trots allt endast i praktiken som det går att finna de rätta lösningarna på de problem som berör den egna verksamheten. Arbetet har påbörjats men det är en lång väg kvar.

Det är bara genom att öppna upp de offentliga institutionerna för medborgarnas inflytande vi kommer att finna former som fungerar för just *de* deltagarna, i just den frågan och vid just det tillfället. Men detta kan inte innebära att vilka former av inflytande som helst är möjliga. De normativa riktmärkena blir viktiga i en sådan försöksorienterad process.

Om jag skulle ge råd om vad som krävs för att man ska lyckas med att genomföra deltagande på lokal nivå skulle jag ta utgångspunkt i Elinor Ostroms erfarenheter. Jag skulle rekommendera att deltagandet utformas utefter följande principer: (1) Klart angivna regler för hur man avgör vem som ska inkluderas, (2) anpassa reglerna för de lokala förutsättningarna,

(3) var öppen för att modifiera reglerna vid behov, (4) var tydlig med vilka konfliktlösningsmekanismer som gäller, och (5) klargör relationen med den politiska makten. Dessutom skulle jag tillägga och understryka betydelsen av en jämlik och öppen beslutsprocess.

Det är rimligt att det i den lokala kontexten finns möjligheter för medborgarna att påverka och medverka i frågor som påverkar dem. I närmiljön finner vi en rad verksamheter där deltagande är möjligt – skolor, daghem, fysisk planering och flera andra. Det finns mycket att vinna genom att bjuda in medborgarna i den offentliga verksamheten – både för oss som individer och för det samhälle vi alla lever i.

Summary:

For what purpose?

The character, complexity and consequences of local political participation.

The central objective of the research presented here is to study political participation at the local level in Sweden. It has three aims:

- (1) What is the relationship between political equality and political participation?
- (2) How can we understand why different forms of participation produce different kinds of effects?
- (3) Which discourses shape the Swedish *politics of democracy* and what does this mean for local democracy?

The first aim is to lay the normative foundation of the study. If one accepts political equality as one of the pillars of democracy, then the question arises how the complex relationship between the idea of political equality and political participation operates? The argument made here is that opportunities to participate politically ought to be open to all equally, and that the democratic process ought to be characterized by equality. New forms of participation, such as user-boards, citizen panels and citizen motions, are often criticised for not fulfilling the ideal of political participation, i.e. one-person one-vote. However, if we are to take political participation seriously this is an unsatisfying standpoint – especially at the local level. Instead, theories of participation need to attend to the substance of the question concerned and its complexity and character.

The contention of this work is that at the local level the idea of political equality should be related to the character of the political issue, and instead of promoting political equality in an absolute form the focus should be on equality within democratic processes. The underlying proposition is that all citizens at a local level cannot be seen as equally concerned in all matters of public affairs. Thus, the focus of attention can legitimately shift from non-participating individuals to the form of participation itself.

This study argues that increasing the variety of means to participation produces positive effects such as transparency, openness and public control. Public awareness is preferable to a situation of closed public institutions where influence is due to informal and non-public pressure. Such a situation is primarily due to changes in the norms of local government – increasing fragmentation, privatization and internationalisation amount to decreasing possibilities of vertical accountability. In a complex political system modes of participation have become temporary and differentiated. The text contends that, as a result of this theorising about political participation needs to be rethought and the criteria of political equality should not be used as an argument for limiting spaces for participation. If a choice is to be made between increasing openness through institutionalised participation or closed public institutions with low levels of participation the former is preferable. This leads to the necessity of opening up local government for citizens, and a rethinking of the criteria of political equality. Although, despite this elected officials remain responsible for local governmental affairs as a whole, but not necessarily responsible for every-day decisions in local public affairs.

The second aim of the study is to assess the consequences of political participation. The concept of political participation can be defined simply as activities whose aim is to *politicize* social or economic life. Which are the positive effects of different types of participation – at both the individual and system levels? How can we understand why different forms of participation produce different kinds of effects? The argument developed here is that participation can be understood as having two fundamental dimensions – a conflictual (divided into conflictual and non-conflictual forms) and an institutional (divided into integral, semi-integral and non-integral forms). These dimensions are used to systematise the variety of

forms of participation. These broad categories allow study of political participation in all its forms and the creation of a simple typology of political participation.

	Integral Forms	Semi-integral Forms	Non-integral Forms
Conflictual Forms	<p>1 Parties</p>	<p>2 User-boards Open meetings Citizen panels</p>	<p>3 Civil society New Social Movements Village councils Demonstrations</p>
Non-Conflictual Forms	<p>4 Elections Referendums</p>	<p>5 Citizen vouchers Citizen motions</p>	<p>6 Political consumption</p>

The results of the empirical analysis come from comparisons between the six types shown in the boxes above. Forms that make participants engage with their differences face to face are classified as ‘conflictual’ and the way conflicts are handled decides the varieties of effects on the participants.

Effects of forms without personal interaction, i.e. non-conflictual forms, are more directed towards the system level – regardless of its institutional status. The non-conflictual forms are rather regulative and anonymous in their character. Even if the effects are distinct and have a direct impact their anonymity prevents them from having any lasting effects on an individual level. When citizens make choices in isolation the effects are usually fairly negligible at an individual level.

The conflictual and integral form (box 1) is exemplified as participation through political parties. Political parties have the potential of acting as

what might be called schools of democracy. But the centralisation of party organisations, internal hierarchical structures and subsequent decreasing importance of party members makes them of diminishing importance as vehicles of developing democratic capabilities among the citizenry.

The conflictual and semi-integral forms (box 2) are quite recent forms of participation in the Swedish local context. The user-boards are able to give users an insight into the institutions of public service and are educative, especially in those cases where participants are given formalised power. The citizens participating in formalised user boards are usually more sympathetic towards the public sector than non-participants and the evidence suggests that they are capable of deliberating in a public interest and are not deflected by personal interests. They provide more skills than citizen panels where the role of the participants is less formalised. In those cases the inferior status of the participants vis-à-vis experts places them in an inferior position. In these cases it is crucial to make the participants aware of the role they are playing, i.e. as discussion partners to public decisions makers, otherwise dissatisfaction can quickly appear among all participants. The effects of conflictual and semi-integral forms are found to be more or less limited to the actual participants, while for other users the primary gain is an increase in information.

The grouping of participative forms described as non-integral and conflictual (box 3) are beneficial both with regard to being able to develop critical skills among participants and as functioning as democratic watch-dogs. New social movements tend to raise ethical issues and put pressure on the political system. They tend to attract quite a homogenous group of participants, which raises questions about their ability to foster specific practical political skills. Associations that are easy to exit and are of an ideological character are less likely to probe practical political skills, such as social skills, bargaining abilities and self-criticism – due to their propensity to externalise conflicts. Village councils, on the other hand, are more difficult to exit which means that their internal differences have to be resolved. Therefore, they tend to develop internal mechanisms to handle these differences – which give the participants a practice of politics through deliberation, negotiations and bargaining. Nevertheless, internalising conflicts may also in cases of unequal decision-making processes lead to

internal exclusion, i.e. the dismissal, patronising or simply ignoring of some participants or statements.

Lastly it should be noted that the character of the different types and their usefulness for different political issues means that they should be regarded as complementary rather than contradictory.

The third aim concerns what can be termed the *politics of democracy*, and develops on the empirical analysis just discussed. The empirical analysis showed that even though a lot of effort has been put into including citizens in local politics, the results have been somewhat disappointing. Thus it is important to consider the over-arching democratic context as a means to understand the somewhat poor effects and uneasy cooperation between citizens and public decision-makers such as local politicians and civil servants.

The question here is which discourses are central to the *politics of democracy* and what are the consequences for new forms of participation? This is assessed through a discourse analysis of a variety of official government sources including: Swedish Government Official Reports (sou:s); written communications from the Government (regeringsskrivelser); committee reports (betänkanden); and Government Bills (propositioner). The analysis allows the underlying democratic norms to be unveiled and makes it possible to discover in what ways the Swedish representative system is compatible to participatory (re)forms. Like all political systems the Swedish representative system has its specific characteristics and is can thereby arguably be more or less suitable for participatory reforms. From a historic perspective the democracy discourse shows signs of both changes and stability and the following characteristics appositely describe the norms of Swedish *politics of democracy* from the 1970s until early-1990s:

- The political parties were the central institution in local democracy.
- The relationship between politicians and citizens was characterised as one-way communication rather than dialogue.
- Local government was viewed as a service-provider rather than as a democratic entity.

- There was an increasing emphasis on efficiency in relation to democracy.
- There was an increasing emphasis on individual citizens on behalf of collectives in democratic reforms.
- There was an intimate coupling between democracy and the ideas of the welfare state with belief in each acting to support and legitimise the other

In the official material from the later half of the 1990s and into the new century there is an identifiable change in views on democracy and the citizens' role in it. Even though the individual citizen's role is still prominent there is a fear of the effects of individualistic policies on public solidarity and the ability to promote a collective democratic community. The material from around the 2000 and onwards emphasises the importance of broad and equal participation between elections and a bottom-up approach towards democracy. The political parties are still *the* primary actors in local democracy, but their role is rather regulatory and enabling.

Nevertheless, despite this allegiance to participatory and deliberative norms the concrete policies produced are more modest. The central idea can be seen as twofold: both to strengthen citizens' possibilities to influence local government and to *strengthen* the representative structure by coupling semi-institutional and non-institutional forms to the representative bodies. In response to a decrease in the number of national referendums and in the activities of political parties there seems to be an ambition from the authorities to gain some control of participation that left the traditional forms and found new modes – this is partly done by providing semi-institutional institutions of participation.

Some participation reforms, though, are supposed to open up the representative bodies for more direct forms of influence – allowing votes on specific candidates within the political parties in elections and allowing for local referendums. In practice, these forms have been circumscribed to such an extent that their ability to make an impact is slim. The analysis at a concrete and empirical level shows that, in practice, the discourse shift is primarily rhetorical. Even though there is connection between rhetoric and

practice there is a discrepancy since the values of the central actors remain largely compatible with the former values. This leads to the new forms of participation being embraced only half-heartedly. This suggests that the limited effects found in the new forms of participation can be understood in relation to their relative strength (or lack of it) in the discourse.

In conclusion this suggests a future where either the reforms successively gain legitimacy and evolve to participatory institutions where participants have a high level of power to determine the outcome of decisions *or* a position where the lack of genuine interest in wider participation leads to scepticism and disillusion about the possibility to democratise local politics. At present there are signs of both these developments. But, especially, at local level a shift in commitment needs to emerge if citizen participation is to evolve rather than evaporate.

Referenser

Offentligt tryck

- Betänkande 2001/02:KU14. *Demokrati för det nya seklet*. Konstitutionsutskottet.
- Direktiv 1983:44. *1983 års demokratiberedning*. Civildepartementet.
- Direktiv 1985:36. *Utredning om maktfördelning och demokrati i Sverige*. Regeringen.
- Direktiv 1994:151. *Utvärderingen och vidareutveckling av det kommunala förnyelsearbetet*. Regeringen.
- Direktiv 1995:113. *Tilläggsdirektiv till Kommunala förnyelsekommittén*. Regeringen.
- Direktiv 1998:100. *Tilläggsdirektiv till demokratiutredningen*. Justitiedepartementet.
- Direktiv 1997:101. *Utredning om folkstyret i Sverige inför 2000-talet*. Statsrådsberedningen.
- Justitiedepartementet. 2003. *Mellan valen – Begrepp, frågor och idéer om medborgerligt deltagande i kommuner och landsting*. Regeringskansliet.
- Proposition 1975/76:187. *Kommunal demokrati*.
- Proposition 1986/87:91. *Om aktivt folkstyre i kommuner och landsting*.
- Proposition 1993/94:188. *Lokal demokrati*.
- Proposition 1995/96:157. *Lokala styrelser med föräldramajoritet i skolan*.
- Proposition 1996/97:109. *Lokala styrelser med elevmajoritet*.
- Proposition 2001/02:80. *Demokrati för det nya seklet*.

- Regeringens Skrivelse 2003/2004:110. *Demokratipolitik. Riksdagens årsbok 2003/04. Riksdagen.*
- Skolverket 2001. *Fem år av försöksverksamhet med lokala styrelser med föräldramajoritet, Skolverket.*
- Svensk Författningssamling 1997:157. *Vallag. Justitiedepartementet*
- SOU 1975:41. *Kommunal demokrati. Utredningen om den kommunala demokratin. Huvudbetänkande.* Stockholm: Liber Allmänna Förlaget.
- SOU 1975:42. *Kommunal demokrati. Utredningen om den kommunala demokratin. Sammanfattning.* Stockholm: Liber Allmänna förlaget.
- SOU 1985:28. *Aktivt folkstyre i kommuner och landsting. Betänkande från 1983 års demokratiberedning.* Stockholm: Liber Allmänna Förlaget.
- SOU 1991:104. *Konkurrensen inom den kommunala sektorn. Delbetänkande av konkurrenskommittén.* Stockholm: Allmänna Förlaget.
- SOU 1993:90. *Lokal demokrati i utveckling. Slutbetänkande av Lokaldemokrati-kommittén.* Göteborg: Allmänna Förlaget.
- SOU 1996:55. *Sverige, framtiden och mångfalden.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 1996:162. *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 1996:169. *Förnyelse av kommuner och landsting. Slutbetänkande av kommunala förnyelsekommittén.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 1996:177. *Egenmakt.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 1997:56. *Folkomröstningar och demokrati.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 1999:136. *Personval 1998. En utvärdering av personvalsreformen.* Stockholm: Fakta Info Direkt.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Demokratiutredningens betänkande.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2001:48. *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting.* Stockholm: Fritzes.
- SOU 2004:22. *Allmänhetens insyn i partiernas och valkandidaternas intäkter,* Stockholm: Fritzes.

Personliga källor

- 1: Personalchef, Malmö 1996.
- 2: Arbetsledare i äldreomsorgen, Malmö 2000.
- 3: Stadsdelschef, Malmö 2000.
- 4: Rektor, Malmö 2000.
- 5: Skoltjänsteman på stadsdelsnivå, Malmö 2000.
- 6: Förskoleföreståndare, Malmö 2000.
- 7: Verksamhetschef äldreomsorgen, Malmö 1999.
- 8: Rektor, Malmö 2000.
- 9: Stadsdelschef, Malmö 2000.
- 10: Tjänsteman inom Barn och ungdom, Malmö 2000.
- 11: Förskoleföreståndare, Malmö 2000.
- 12: Verksamhetschef äldreomsorgen, Malmö 2000.
- 13: Rektor, Malmö 2000.
- 14: Verksamhetschef för äldreboende, Malmö 1999.
- 15: Rektor, Malmö 2000.
- 16: Medlem i Irakiska kulturföreningen, Malmö 1998.
- 17: Medlem i Invandrapolitiska föreningen, 1998.
- 18: Enhetschef för informations och föreningsstöd, Malmö 1998.
- 19: Tidigare föreningsordförande, Malmö 1998.
- 20: Ordförande i förening, Malmö 1998.
- 21: Tidigare förvaltningschef, Malmö 1998.
- 22: Kommunpolitiker, Malmö 1998.
- 23: Tjänsteman med ansvar för medborgarråd, Malmö 2003.
- 24: Peter Hector, drivande i Stiftelsen Centrum för samhällsarbete och mobilisering, Örebro 2004.
- 25: Eva Järliden, tjänsteman med ansvar för Demokrati och folkhälsa, Örebro 2004.
26. Per-Eric Ullberg Ornell, tjänsteman och drivande i demokratiarbetet i Lidköping 2004.
27. Tidigare ordförande i ungdomsråd, Malmö 2001.

Övriga källor

- Adamany, D. 1975. Introduction. I *The Semisovereign People*. Hinsdale: The Dryden Press.
- Almgren, E. 2000. *Föräldrar för inflytande och inflytande för föräldrar: Effekter av ett utökat föräldrainsflytande*, Skolverket.
- Alvesson, M. & K. Sköldberg. 1994. *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Amnell, M. 2002. Vellinge sämst på lokal demokrati. I *Sydsvenska Dagbladet*. Malmö: C7. 2002-09-28.
- Amnå, E. 2003. Deltagardemokratin – Önskvärd, nödvändig – men möjlig?. I *Demokratins mekanismer*. M. Gilljam & J. Hermansson (red). Lund: Liber.
- Anckar, D. 2001. Att rätta underlåtenhetssynder? Om folkinitiativ. I *Vägar förbi och igenom partierna*. D. Anckar, L. Karvonen & G-E. Isaksson (red). Stockholm: SNS Förlag.
- Andersen, J., A-D Christensen *et al.* 1993. *Medborgerskap – demokrati og politisk deltagelse*. Herning: Forlaget Systime.
- Avineri, S. & A. de-Shalit. 1992. Introduction. I *Communitarianism and individualism*. S. Avineri (red). Oxford: Oxford University Press.
- Barber, B. 1984. *Strong Democracy. Participatory Democracy for a New Age*. Berkeley: California University Press.
- Barber, B. 1999. En plats för kommers eller en plats för oss? I *IT i demokrati-teoretiskt ljus*. SOU 1999:117. E. Amnå (red). Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Barnes, S. H. & M. Kaase. 1979. *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Barnes, M., J. Newman, *et al.* 2003. Constituting 'The Public' in Public Participation. I *Public Administration*. 81(2).
- Barnett, A. 1996. The Creation of Democracy. I *Reinventing Democracy*. P. Hirst & S. Khilnani (red). Oxford: Blackwell Publishers.
- Bauman, Z. 1999. *På spaning efter politiken*. Göteborg: Daidalos.
- Beitz, C. R. 1989. *Political Equality*. Princeton: Princeton University Press.

- Bengtsson, H. A. 1999. Demokratins ideal och det civila samhället. I *Civilsamhället som demokratins arena. SOU 1999:112*. E. Amnå (red). Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Bengtsson, J. 1999. Att öppna kanalerna till nya rörelser. I *Civilsamhället som demokratins arena. SOU 1999:112*. E. Amnå (red). Stockholm, Fakta Info Direkt.
- Bennich-Björkman, L. 1998. Känslomakaren – Populärkulturens makt och medborgarrollens förändring. I *Civilsamhället. SOU 1999:84*. E. Amnå (red). Stockholm: Fritzes.
- Berry, J. M., K. E. Portney *et al.* 1993. *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington D.C.: The Brookings institution.
- Bickford, S. 1996. *The Dissonance of Democracy – Listening, Conflict, and Citizenship*. Ithaka: Cornell University Press.
- Bildt, C. 1995. *Veckobrev v30/1995*.
- Billing, P. & M. Stigendal. 1994. *Hegemonins decennier. Lärdomar från Malmö om den svenska modellen*. Malmö: Möllevångens samhällsanalys.
- Blaug, R. 1999. *Democracy, Real and Ideal – Discourse Ethics and Radical Politics*. New York: State University of New York Press.
- Blaug, R. 2002. "Engineering Democracy". I *Political Studies* 50(1).
- Blomdahl, U. 1990. *Folkrörelserna och folket*. Helsingborg, Carlsson Bokförlag.
- Bobbio, N. 1987. *The Future of Democracy. A Defence of the Rules of the Game*. London: Polity Press.
- Bobbio, N. 1993. *Liberalism och demokrati*. Göteborg: Daidalos.
- Bobbio, N. & R. Bellamy. 1987. *The Future of Democracy: a Defence of the Rules of the Game*. Cambridge: Polity Press.
- Bogason, P. 2000. Medborgarnas roll i nya maktsystem. I *Politiskt inflytande*. A. Neergaard & Y. Stubbergaard (red). Lund: Studentlitteratur.
- Boréus, K. 1994. *Högervåg – Nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969-1989*. Falun: Tidens förlag.

- Broadbent, E. 2001. Ten Propositions about Equality and Democracy. I *Equality – What went wrong?* E. Broadbent (red). Toronto: University of Toronto Press.
- Castells, M. 1997. *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume II: The Power of Identity*. Padstow: Blackwell Publishers.
- Catt, H. 1999. *Democracy in Practice*. London: Routledge.
- Chambers, S. & J. Kopstein, 2001. Bad Civil Society. I *Political Theory*. 29(6).
- Citrin, J. 2001. Conflict/Consensus. I *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. N. J. Smelser & P. B. Baltes (red), Elsevier Science Ltd.
- Cleaver, F. 2001. *Institutions, Agency and the Limitations of Participatory Approaches to Development*. London: Zed books.
- Clegg, S. & G. Sewell. 2001. Conflict: Organizational. I *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. N. J. Smelser & P. B. Baltes (red), Elsevier Science Ltd.
- Cohen, J. & A. Arato. 1992. *Det civila samhället & den politiska teorin*. Göteborg: Daidalos.
- Cohen, J. & J. Rogers. 1995. *Secondary Associations and Democratic Governance*. New York: Verso.
- Cornwall, A. 2002. Making Space, Changing Places: Situating Participation in Development. *IDS Working Paper 170*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Cornwall, A. & J. Gaventa. 2001. Bridging the Gap: Citizenship, Participation and Accountability. *PLA Notes no. 40*.
- Cruikshank, B. 1999. *The Will to Empower*. Ithaca: Cornell University Press.
- Cunningham, F. 2002. *Theories of Democracy – A Critical Introduction*. London: Routledge.
- Dahl, R. A. 1970. *After the Revolution?* New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R. A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.

- Dahl, R. A. 2000. "A Democratic Paradox". I *Scandinavian Political Studies*. 23(3).
- Dahlstedt, M. 2000. "Demokrati genom civilt samhälle?". I *Statsvetenskaplig tidskrift*. 103(4).
- Dahlstedt, M. 2005. *Reserverad demokrati*. Umeå: Boréa.
- DeLeon, P. 1997. *Democracy and the Policy Sciences*. Albany: State University of New York Press.
- Dewey, J. 1991. *The Public and Its Problems*. Athens: Swallow Press.
- Diamond, L. 1999. *Developing Democracy Toward Consolidation*. London: The John Hopkins University Press.
- Dryzek, J. S. 1996. *Democracy in Capitalist Times – Ideals, Limits, and Struggles*. Oxford: Oxford University Press.
- Elander, I. 1999. Partnerskap och demokrati. I *Globalisering. SOU 1999:83*. Stockholm: Fritzes.
- Elmbrant, B. 1993. *Så föll den svenska modellen*. Stockholm: T. Fischer & Co.
- Engstrand, M. 2001. *Nej tack till ökat inflytande? En undersökning om varför reformen som möjliggör styrelser med elevmajoritet inte genomförs i skolan*. Uppsats. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Erlingsson, G. Ó. & T. Nilsson. 2000. *Tjänstemannen i stadsdelarnas Malmö – En demokratistudie*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Esaiasson, P., J. Hermansson et al. 1995. *Demokrati som dialog*. Stockholm: SNS Förlag.
- Feltenius, D. 2004. *En pluralistisk maktordning? Om pensionärsorganisationernas politiska inflytande*. Umeå: Umeå universitet.
- Femia, J. V. 2001. *Against the Masses*. Oxford: Oxford University Press.
- Fernández, C. 2000. "Regionalisering och regionalism". I *Statsvetenskaplig tidskrift* 103(4).
- Fischer, F. 2003. *Reframing Public Policy*. Oxford: Oxford University Press
- Fishkin, J. S. 1991. *Democracy and Deliberation – New Directions for Democratic Reform*. New York: Yale University Press.
- Flyvbjerg, B. 1991. *Rationalitet og magt*. Odense: Akademiske Forlag.

- Fukuyama, F. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
- Gaventa, J. 1980. *Power and Powerlessness – Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*. Oxford: Oxford University Press.
- Giddens, A. 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press.
- Gidlund, G. 1991. Vinna eller försvinna?. I *Kommunalt stöd till de politiska partierna*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Gidlund, G. & T. Möller. 1999. *Demokratins trotjänare. SOU 1999:130*. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Gilljam, M. 2002. ”Falska löften om större inflytande”. I *Dagens Nyheter*. Stockholm: A4. 2002-01-24.
- Gilljam, M. 2003. Deltagardemokrati med förhinder. I *Demokratins mekanismer*. M. Gilljam & J. Hermansson (red). Lund: Liber.
- Gilljam, M. & O. Jodal. 2002. Passivitet bäst för demokratin. I *Dagens Nyheter*: Stockholm: A4. 2002-05-06.
- Gilljam, M, O. Jodal *et al.* 2003. *Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del I En kartläggning av vad som gjorts*. Göteborg: CEFOS.
- Goodin, R. E. 2003. *Reflective Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Gougoulakis, P. 1996. ”man lär sig mer än man tror genom att träffas” – *En studie av samhällsinriktade studiecirkelar*. Stockholm: Fritzes.
- Gould, C. 1988. *Rethinking Democracy: Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy and Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gutmann, A. & D. Thompson. 1996. *Democracy and Disagreement – Why Moral Conflicts Cannot be Avoided in Politics, and What Should Be Done About It*. London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Göransson, B. 1998. Vilket val har de varken hörda eller sedda?. I *Svenska Dagbladet*. Stockholm. 1998-08-13.

- Habermas, J. 1996. *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hadenius, A. 2001(a). *Demokrati – En jämförande analys*. Lund: Liber.
- Hadenius, A. 2001(b). *Institutions and Democratic Citizenship*, Oxford: Oxford University Press.
- Hagström, B. & H. Petersson. 2000. I *Stadsdelarnas Malmö – En demokratiutvärdering*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Halvorsen, K. 1989. *Samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Harrison, R. 1993. *Democracy*. London: Routledge.
- Hebert, N. & K. Jacobsson. 1999. *Olydiga medborgare. SOU 1999:101*. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Held, D. 1997. *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Andra upplagan. Göteborg: Daidalos.
- Herlitz, U. 1999. Bygdens organisering. I *Civilsamhället. SOU 1999:84*. E. Amná (red). Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Herlitz, U. 2002. *Låt mångfalden blomstra – Lokal demokrati i nordiska länder*. Stockholm: Nordregio.
- Hermansson, J. 2003. Vad är det som är bra med demokratin? I *Demokratin mekanismer*. M. Gilljam & J. Hermansson (red). Lund: Liber.
- Hoff, J. 1993. Medborgerskab, brugerrolle og magt. I *Medborgerskab – Demokrati og politisk deltagelse*. J. Andersen, A-D. Christensen et al. (red). Herning: Systeme.
- Hoffman, J. 1988. *State, Power and Democracy. Contentious Concepts in Practical Political Theory*. Cambridge: Wheatsheaf books Ltd.
- Holmberg, S. & T. Möller. 1999. Halvhjärtad premiär. I *Premiär för personval. SOU 1999:92*. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Howarth, D. 2000. *Discourse*. Buckingham: Open University Press.
- Hydén, G., E. Immergut et al. 2002. *Swedish Research in Political Science*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Ingelstam, L. 1998. Expertberoende beslutsfattare och demokratisk delaktighet. I *Lekmannastyre i experternas tid. SOU 1998:102*. E. Amná (red). Stockholm: Fritzes.

- IRS Update. 2003. Activism rises around the world, University of Michigan: 2.
- Jacobsen, D. I. 1997. *Administrasjonens makt – Om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsson, K. 1997. *Så gott som demokrati*. Umeå: Boréa.
- Jacobsson, K. 1999. Den offentliga demokratisynen. I *Demokrati och medborgarskap. SOU 1999:77*. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Jarl, M. 1999. Brukardeltagande på gott och ont. I *Det unga folkstyret. SOU 1999:93*. E. Amnå (red). Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Jarl, M. 2003a. Deltagardemokraterna och den representativa demokratin. I *Demokratins mekanismer*. M. Gilljam & J. Hermansson (red). Lund: Liber.
- Jarl, M. 2003b. ”Och då skruvar man sig i andra ändan och vet inte riktigt var man ska ta vägen...”. I *Välfärdsstat i otakt*. J. Pierre & B. Rothstein (red). Lund: Liber.
- Jarl, M. 2004. *En skola i demokrati? Föräldrarna, kommunen och dialogen*. Göteborg: Göteborg Studies in Politics.
- Jepperson, R. L. 1991. Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. I *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. W. W. Powell & P. DiMaggio (red). Chicago: University of Chicago Press.
- Johansson, F., L. Nilsson et al. 2001. *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Lund: Liber.
- Katz, R. S. 1997. *Democracy and Elections*. New York: Oxford University Press.
- King, G., R. O. Koehane et al. 1994. *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Kristensson, U. 1992. ”Myten om folkrörelsen”. I *Lärdomar av maktutredningen*. L. Niklasson (red). Stockholm: Carlssons.
- Kristoffersson, M. 1999. *Lokala styrelser med föräldramajoritet – En ny möjlighet för skolutveckling?* Rapport: Skolverket.
- Kumlin, S. 2003. Finns det någon ansvarig? I *Demokratins mekanismer*. M. Gilljam & J. Hermansson (red). Lund: Liber.

- Lane, J-E. 1992. Den politiska maktens logik. I *Lärdomar av maktutredningen*. L. Niklasson (red). Stockholm: Carlssons.
- Lewin, L. 1970. *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lewin, L. 2002. "Bråka inte!" *Om vår tids demokratisyn*. Stockholm: SNS förlag.
- Liedman, S-E. 1999. *Att se sig själv i andra – Om solidaritet*. Stockholm: Bonniers Förlag.
- Lindgren, S-Å. 2000. Michael Foucault. I *Klassisk och modern samhällsteori*. H. Andersen & L. B. Kaspersen (red). Lund: Studentlitteratur.
- Lindqvist, S. & L. Nord. 2003. *Demokrati tar tid – Utvärdering och analys av Justitiedepartementets demokratiutvecklingsarbete 2000-2002*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Ljungberg, E. & A. Norling. 2001. Ungdomsråd – Socialisation och revolution på samma gång. I *Att vara med på riktigt – Demokratiutveckling i kommuner och landsting. Bilagor till betänkande av Kommundemokratikommittén. SOU 2001:48*. Stockholm: Fritzes.
- Lundquist, L. 1998. *Demokratis väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. 2001. *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Mansbridge, J. 1977. Acceptable Inequalities. I *British Journal of Political Science* 7(3).
- Mansbridge, J. 1980. *Beyond Adversary Democracy*. New York: Basic Books.
- Mansbridge, J. 1997. "Does Participation Make Better Citizens?". I *Journal*. 1(3).
- Marinetti, M. 2003. Who Wants to Be an Active Citizen? The Politics and Practice of Community Involvement. I *Sociology*. 37(1).
- Micheletti, M. 1994. *Det civila samhället och staten – Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Stockholm: Fritzes.
- Montero, J. R. & R. Gunther. 2002. Introduction: Reviewing and Reassessing Parties. I *Political Parties – Old Concepts and New Challenges*. J. R. Montero & J. J. Linz (red). Oxford: Oxford University Press.

- Montin, S. 1989. Från demokrati till management – Decentralisering i kommunerna. I *Statsvetenskaplig tidskrift* . 92(2).
- Montin, S. 1998. *Lokala demokratiexperiment – Exempel och analyser*. Stockholm: Fritzes.
- Montin, S. 2004. *Moderna kommuner*. Andra upplagan. Lund: Liber.
- Mouffe, C. 1993. *The Return of the Political*. London: Verso.
- Mouffe, C. 1999. “Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?”. I *Social Research*. 66(3).
- Mouffe, C. 2000. *The Democratic Paradox*, London: Verso.
- Möller, T. 1996. *Brukare och klienter i välfärdsstaten*. Stockholm: Publica.
- Möller, T. 1999. Minskad particentrering och vitaliserad demokrati?. I *Premiär för personval. SOU 1999:92*. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Neustaeter, R. 2002. *En handbok för arbete med konflikt, demokrati och samhällsförändring*, Stockholm: Olof Palmes Internationella Centrum.
- Nilsson, T. & I. Ashing 1998. *Inne i värmen eller ute i kylan? En studie av invandrars politiska deltagande i Malmö*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Nilsson, T. & F. Rosengren. 1998. *Ett omaka par där båda vill föra? – En studie av relationen mellan politiker och tjänstemän i Oxie stadsdelsförvaltning*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Okin, Susan, 1989, *Justice, Gender and the Family*. New York: Basic Books.
- Olsen, J. P. 1990. *Demokrati på svenska*. Helsingborg: Carlssons.
- Osborne, D. & T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Page, E. C. 1992. *Political Authority and Bureaucratic Power*. Cambridge: Harvester Wheatsheaf.
- Palmkvist, P. 2004. Lokala folkomröstningar ett sätt att skapa opinion. I *Helsingborgs Dagblad*. (http://hd.se/euro/emu_10.shtml)

- Parekh, B. 1993. *The Cultural Particularity of Liberal Democracy*. I *Prospects of Democracy. North, South, East, West*. D. Held (red). Cambridge: Polity Press.
- Pateman, C. 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Perry, G. & G. Moyser. 1994. *More Participation, More Democracy? I Defining and Measuring Democracy*. D. Beetham (red). London: Sage.
- Perry, G., G. Moyser *et al.* 1991. *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, G. B. 1998. *Comparative Politics – Theory and Methods*. New York: New York University Press.
- Petersson, O. 1991. *Makt – En sammanfattning av maktutredningen*. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Petersson, O., J. Hermansson *et al.* 1998. *Demokrati och medborgarskap*. Stockholm: SNS Förlag.
- Petersson, O., G. Hernes *et al.* 2000. ”Svenska partier riskerar åtalas”. I *Dagens Nyheter*. Stockholm: A4. 2000-06-15
- Phillips, A. 1999. *Which equalities matter?* Oxford: Polity Press.
- Pierre, J. 1999. *Marknaden som politisk aktör – politik och finansmarknad i 1990-talets Sverige*. SOU 1999:131. Stockholm: Fakta Info Direkt.
- Premfors, R. 2000. *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.
- Pressman, J. L. & A. Wildavsky. 1973. *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Przeworski, A., S. C. Stokes *et al.* 1999. *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge & New York: Cambridge University Press.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. 2001. *Den ensamme bowlaren*. Angered: SNS Förlag.
- Regeringskansliet, 2003. *Rapport från konferensen på Norra Latin i Stockholm 21 och 22 november 2003*. Stockholm: Regeringskansliet.

- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rindefjäll, T. 2005. *Democracy Beyond the Ballot Box. Citizen Participation and Social Rights in Post-Transition Chile*. Lund: Lund Political Studies.
- Roness, P. R. 1997. Organisasjonsendringer. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar, Bergen: Fagbokforlaget.
- Ronby, A. 1995. *Gruppporganisering för handling*. Falköping: Publica.
- Ross, A. 1965. Varför demokrati?. Stockholm: Tidens förlag.
- Roßteutsher, S. 2000. Associative Democracy – Fashionable Slogan or Constructive Innovation? I *Democratic Innovation – Deliberation, Representation and Association*. M. Saward (red). London: Routledge.
- Rothstein, B. 2001. Organisation som politik. I *Politik som organisation*. B. Rothstein (red). Stockholm: SNS förlag.
- Sandel, M. J. 1996. *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Sartori, G. 1970. "Concept Misinformation and Comparative Politics". I *American Political Science Review*. 64(4).
- Sartori, G. 1987a. *The Theory of Democracy Revisited. Part One: The Contemporary Debate*. New Jersey: Chatham House Publishers.
- Sartori, G. 1987b. *The Theory of Democracy Revisited. Part Two: The Classical Issues*. Chatham: Chatham House.
- Sartori, G. 1991. "Comparing and Miscomparing". I *Journal of Theoretical Politics* 3(3).
- Saward, M. 1998. *The Terms of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- SCB:s statistiska årsbok 2005
- Schattschneider, E. E. 1975. *The Semi-Sovereign People – A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale: The Dryden Press.
- Schwerin, E. W. 1995. *Mediation, Citizen Empowerment and Transformational Politics*. Westport: Praeger.
- Schumpeter, J. A. 1975. *Capitalism, Socialism and Democracy*. USA: HarperPerennial.

- Stankiewicz, W. J. 1980. *Approaches to Democracy – Philosophy of Government at the Close of the Twentieth Century*. London: Edward Arnold.
- Stenelo, L-G. 1999. *Samråd och tystnad i förhandlingsdemokratin*. SOU 1999:83. Stockholm: Fritzes.
- Steward, J. 1996. Democracy and Local Government. I *Reinventing Democracy*. P. Hirst & S. Khilnani. Oxford: Blackwell Publishers.
- Stivers, C. 1994. "The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration." I *Public Administration Review*. 54(4).
- Strandberg, U. 1995. *Självständighet eller statsbundenhet. Den kommunideologiska idédebatten 1962-1974*. Kungälv: CEFOS Göteborg universitet.
- Strandberg, U. 1998. *Debatten om den kommunala självstyrelsen 1962-1994*. Hedemora: Gidlunds Förlag.
- Ström, L-I. 2002. *Lokal demokrati – Myt och verklighet*. Lund: Studentlitteratur.
- Strömblad, P. 2003. *Politik på stadens skuggsida*. Stockholm: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. 2003. *Temahandbok: Medborgarnas inflytande*.
- Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 2004(a). *Jag hör av mig när jag är redo. Medborgarinflytande i 27 kommuner*. Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 2004(b). Remissvar. *Samråd efter folkinitiativ DS 2004:4*.
- Sörbom, A. 2003. Den goda viljan. En studie av ungdomspolitik i nio kommuner. I *Ungdomsstyrelsens skrifter 2003:5*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Sörensen, E. 1998. "New Forms of Democratic Empowerment. Introducing User Influence in the Primary School System in Denmark." I *Statsvetenskaplig tidskrift*. 101(2).
- Teorell, J. 1998. *Demokrati eller fåtalsvälde – Om beslutsfattande i partiorganisationer*. Stockholm: Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala.

- Teorell, J. 2003. Demokrati och deltagande. Tre ideal i teorin och praktiken. I *Demokratins mekanismer*. M. Gilljam & J. Hermansson (red). Lund: Liber.
- Tocqueville, Alexis de. 1997. *Om demokratin i Amerika. Bok 2*. Lund: Atlantis AB
- TT. 2004. Lokala folkomröstningar drog upp valdeltagandet. I *Dagens Nyheter*. Stockholm. 2004-06-14.
- Uddhammar, E. 1993. *Partierna och den stora staten. En analys av statsteorier och svensk politik under 1900-talet*. Stockholm: City University Press.
- Warren, M. E. 1999. "What is Political?“. I *Journal of Theoretical Politics*. 11(2).
- Warren, M. E. 2001. *Democracy and Association*. Princeton: Princeton University Press.
- Warren, M. E. 2002. "What Can Democratic Participation Mean Today?“. I *Political Theory* 30(5).
- Verba, S., K. Lehman *et al.* 1993. Citizen Activity: Who Participates? What Do They Say?. I *American Political Science Review*. 87(2).
- Verba, S. 2003. "Would the Dream of Political Equality Turn out to Be a Nightmare?" www.apsanet.org. 1(4).
- Verba, S. & N. H. Nie. 1972. *Participation in America: Social Equality and Political Democracy*. New York: Harper & Row.
- Verba, S., N. H. Nie *et al.* 1978. *Participation and Political Equality – A Seven-Nation Comparison*. New York: Cambridge University Press.
- Wide, J. & G. Gustafsson. 2001. *Lokal demokrati i förändring – En översikt*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Wijkström, F. 1999. *Svenskt organisationsliv*. Stockholm: Utbildningsförlaget Brevskolan.
- Wright, T. 1996. Reinventing Democracy? I *Reinventing Democracy*. P. Hirst & S. Khilnani (red). Oxford: Blackwell Publishers.
- Young, I. M. 1998. Political Theory: An Overview. I *A New Handbook of Political Science*. R. E. Goodin & H-D. Klingemann (red), Oxford University Press.

Young, I. M. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Internetkällor

ssu: <http://www.ssu.se/index.php?p=86&a=1224>, 2004-05-11

Statistiska centralbyrån: <http://www.scb.se>, 2005-02-12

Svenska Kommuner och Landsting: www.apps.lf.svekom.se, 2004-11-30

Stockholm Stad: www.stockholm.se/templates/template_121.asp_Q_mainframe_E_template_120.asp_Q_number_E_15140_A_category_E_465, 2005-04-15

Lund Political Studies

1. Ruin, Olof, *Kooperativa förbundet 1899-1929. En organisationsstudie*. Stockholm: Rabén & Sjögren 1960.
2. Vallinder, Torbjörn, *I kamp för demokratin. Rösträttsrörelsen i Sverige 1886-1900*. Stockholm: Natur & Kultur 1962.
3. Petersson, Hans E., *Power and International Order. An Analytical Study of Four Schools of Thought and Their Approaches to the War, the Peace and the Postwar System 1914-1919*. Lund: Gleerups 1964.
4. Westerhult, Bo, *Kronofogde, häradskrivare, länsman. Den svenska fögderiförvaltningen 1810-1917*. Lund: Gleerups 1965.
5. Wieslander, Hans, *I nedrustningens tecken. Intressen och aktiviteter kring försvarsfrågan 1918-1925*. Lund: Gleerups 1966.
6. Söderberg, Olof, *Motororganisationerna i Sverige. Bakgrund, grupperingar, aktiviteter*. Stockholm: Rabén & Sjögren 1966.
7. Sjöblom, Gunnar, *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur 1968.
8. Hydén, Göran, *TANU Yajenga Nchi. Political Development in Rural Tanzania*. Lund: Uniskol 1968.
9. Lindeberg, Sven-Ola, *Nödhjälp och samhällsneutralitet. Svensk arbetslöshetspolitik 1920-1923*. Lund: Uniskol 1968.
10. Westerhult, Bo, *Underdåniga påtryckningar. Fögderitjänstemännens intressebevakning från 1800-talets början till år 1918*. Lund: Gleerups 1969.

11. Bergquist, Mats, *Sverige och EEC. En statsvetenskaplig studie av fyra åsiktsriktningars syn på svensk marknadspolitik 1961-62*. Stockholm: Norstedt 1970.
12. Lundquist, Lennart, *Means and Goals of Political Decentralization*. Lund: Studentlitteratur 1972.
13. Bjurulf, Bo, *An Analysis of Some Aspects of the Voting Process*. Lund: Studentlitteratur 1972.
14. Stenelo, Lars-Göran, *Mediation in International Negotiations*. Lund: Studentlitteratur 1972.
15. Lindqvist, Stellan, *Linkages Between Domestic and Foreign Policy. The Record of Ghana 1957-1966*. Lund: 1974.
16. Bjurulf, Bo, *A Dynamic Analysis of Scandinavian Roll-Call Behavior. A Test of a Prediction Model on Ten Minority Situations in Three Countries*. Lund: Studentlitteratur 1974.
17. Hermerén, Henrik, *Regeringsbildningen i flerpartisystem*. Lund: Studentlitteratur 1975.
18. Johannesson, Conny, *Studier över Svenska metallindustriarbetareförbundets förhandlingsorganisation vid förbundsförhandlingar – med samordning*. Lund: Studentlitteratur 1975.
19. Peterson, Carl-Gunnar, *Ungdom och politik. En studie av Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund*. Stockholm: Frihets förlag 1975.
20. Bryder, Tom, *Power and Responsibility. Contending Approaches to Industrial Relations and Decision Making in Britain 1963-1971*. Lund: Gleerups 1975.
21. Jönsson, Christer, *The Soviet Union and the Test Ban: A Study in Soviet Negotiating Behavior*. Lund: Studentlitteratur 1975.
22. Kronvall, Kai, *Politisk masskommunikation i ett flerpartisystem. Sverige – en fallstudie*. Lund: Studentlitteratur 1975.
23. Liljequist, Gunnar, *Distribution av kommunal service*. Lund: Liber 1977.

24. Lartey, George W., *The Fourth Dimension*. Lund 1977.
25. Weston, David, *Realism, Language and Social Theories: Studies in the Relation of the Epistemology of Science and Politics*. Lund: Department of Political Science 1978.
26. Hagström, Bo, *1971 års länsförvaltningsreform: En utvärdering*. Lund: Studenlitteratur 1978.
27. Skogmar, Gunnar, *Atompolitik. Sambandet mellan militärt och civilt utnyttjande av atomenergin i amerikansk utrikespolitik 1945-1973*. Malmö: Stenvalls förlag 1979.
28. Sannerstedt, Anders, *Fri konkurrens eller politisk styrning? 1963 års trafikpolitiska beslut – debatten om innehåll, tillämpning och effekter*. Lund: Studentlitteratur 1979.
29. Lidén, Anders, *Security and Recognition. A Study of Change in Israel's Official Doctrine, 1967-1974*. Lund: Studentlitteratur 1979.
30. Magnusson, Håkan, *Kommunerna och den regionala planeringen. En analys av länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen*. Lund: Studentlitteratur 1980.
31. Stenelo, Lars-Göran, *Foreign Policy Predictions*. Lund: Studentlitteratur 1980.
32. Lundell, Bengt (under medverkan av Tomas Bergström), *Kommunerna och MBL: MBL utan avtal*. Helsingborg 1981.
33. Norrving, Bengt, *Kommunerna och bostadsförsörjningen. En analys av bostadsbyggnadsplaneringen*. Lund: Gleerups 1981.
34. Linderöth, Sven, *Från konkurrens till monopol. En studie av lokal politisk och ekonomisk journalistik*. Malmö: Dialogos 1981.
35. Forje, John, *The One and Indivisible Cameroon: Political Integration and Socio-economic Development in a Fragmented Society*. Lund: Department of Political Science 1981.

36. Adebo, Tarekegn, *Ideological Trends in the Political Thinking of the Developing Regions: The Case of Sub Saharan Africa*. Lund: Studentlitteratur 1982.
37. Elgström, Ole, *Aktiv utrikespolitik. En jämförelse mellan svensk och dansk utrikesdebatt 1962-1978*. Lund: Studentlitteratur 1982.
38. Lindkvist, Kent, *Program och parti: principprogram och partiideologi inom den kommunistiska rörelsen i Sverige 1917-1972*. Lund: Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia 1982.
39. Bergström, Tomas & Bengt Lundell, *Kommunerna och MBL: Från MBL till MBA*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1982.
40. Hörberg, Thomas, *Prediktion, osäkerhet och risk i internationella förhandlingar. En studie av svenskt förhandlingsbeteende vid förhandlingarna med Sovjetunionen 1940-41 om ett handelsavtal*. Lund: Studentlitteratur 1983.
41. Geraedts, Henry, *The People's Republic of China: Foreign Economic Relations and Technology Acquisition 1972-1981*. Lund: Research Policy Institute 1983.
42. Jerneck, Magnus, *Kritik som utrikespolitiskt medel. En studie av de amerikanska reaktionerna på den svenska Vietnamkritiken*. Lund: Dialogos 1983.
43. Stenelo, Lars-Göran, *The International Critic*. Lund: Studentlitteratur 1984.
44. Bergström, Tomas & Bengt Lundell, *Kommunerna och MBL: Lokalt medbestämda*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1984.
45. Sjölin, Mats, *Kommunalpolitiken i massmediernas spegel. En studie av dagspressens och lokalradions bevakning av fem kommuner*. Lund: Dialogos 1985.
46. Albinsson, Per, *Skiftningar i blått. Förändringar inom Moderata Samlingspartiets riksorganisation 1960-1985*. Lund: Kommunfakta förlag 1986.

47. Jonsson, Rolf, *De okända förhandlingarna. Statens förhandlingsråd och regeringens MBL-förhandlingar*. Lund: Dialogos 1986.
48. Polak, Jiri, *Dependence Patterns in the Soviet Bloc. The Case of Romania and East Germany*. Lund: Studentlitteratur 1986.
49. Lundell, Bengt, *Kommunerna och MBL*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1986.
50. Rothstein, Bo, *Den socialdemokratiska staten. Reformen och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Lund: Arkiv 1986.
51. Pierre, Jon, *Partikongresser och regeringspolitik. En studie av den socialdemokratiska partikongressens beslutsfattande och inflytande 1948-1978*. Lund: Kommunfakta förlag 1986.
52. Schmidt, Stephan, *Pionjärer, efterföljare och avvaktare. Innovationer och deras spridning bland de svenska primärkommunerna*. Lund: Kommunfakta förlag 1986.
53. Westerlund, Ulf, *Superpower Roles. A Comparative Analysis of United States and Soviet Foreign Policy*. Lund: Department of Political Science 1987.
54. Lundquist, Lennart, *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach*. Lund/ Bickley, Bromley: Studentlitteratur/Chartwell-Bratt 1987.
55. Stenelo, Lars-Göran (red.), *Statsvetenskapens mångfald – Festskrift till Nils Stjernquist*. Lund: Lund University Press 1987.
56. Nilsson, Ann-Sofie, *Political Uses of International Law*. Lund: Dialogos 1987.
57. Bergström, Tomas, *Konkurrerande eller kompletterande demokrati? Om företagsdemokrati i de svenska kommunerna*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1988.
58. Lindell, Ulf, *Modern Multilateral Negotiation: The Consensus Rule and Its Implications in International Conferences*. Lund: Department of Political Science 1988.

59. Stenelo, Lars-Göran (red.), *Makten över den decentraliserade skolan*. Lund: Studentlitteratur 1988.
60. Lundquist, Lennart, *Byråkratisk etik*. Lund: Studentlitteratur 1988.
61. Petersson, Harry (red.), *Vem styr förändringar inom sjukvården – Politikerna eller de medicinska professionerna? En studie av sub-specialisering inom ortopedin*. Lund: Kommunfakta förlag 1989.
62. Jonsson, Rolf, *Fackligt inflytande och politisk demokrati. En analys av regeringens MBL-förhandlingar*. Lund: Kommunfakta förlag 1989.
63. Johannesson, Bengt, *Kommunal bostadspolitik. En studie i hinder och möjligheter*. Lund: Kommunfakta förlag 1989.
64. Aronsson, Torbjörn, *Konservatism och demokrati. En rekonstruktion av fem svenska högerledares styrelsedoktriner*. Stockholm: Norstedts 1990.
65. Petersson, Bo, *The Soviet Union and Peacetime Neutrality in Europe. A Study of Soviet Political Language*. Göteborg: MH Publishing 1990.
66. Lundquist, Lennart, *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norstedts 1991.
67. Højelid, Stefan, *Sovjetbilden i nordisk press. Svenska, norska och finländska reaktioner på sovjetiskt agerande*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1991.
68. Jansson, Per, *Säkerhetspolitikens språk: Myt och metafor i svensk säkerhetspolitisk diskurs 1919–1939*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1991.
69. Johansson, Jörgen, *Offentligt och privat i regionalpolitiken*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1991.
70. Lundquist, Lennart, *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur 1992.
71. Håkansson, Anders, *Konsten att vinna ett val. En studie av fram- och tillbakagångar för socialdemokraterna i kommunalvalet 1988*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1992.

72. Ternblad, Klas, *Planering i norm och handling. Studier av en epok av landstingsplanering*. Lund: Wi 1992.
73. Persson, Stefan, *Dödlägen i internationella förhandlingar*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1992.
74. Sannerstedt, Anders, *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Lund University Press 1992.
75. Lundquist, Lennart, *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefens roll i demokratin*. Stockholm: Norstedts 1993.
76. Gynnerstedt, Kerstin, *Etik i hemtjänst. En studie av förvaltnings- och professionsetik*. Lund: Studentlitteratur 1993.
77. Schartau, Mai-Brith, *The Public Sector Middle Manager: The Puppet who Pulls the Strings?* Lund: Wi 1993.
78. Sjölin, Mats, *Coalition Politics and Parliamentary Power*. Lund: Lund University Press 1993.
79. Stenelo, Lars-Göran & Norrving, Bengt (red.), *Lokal makt*. Lund: Lund University Press 1993.
80. Iwanaga, Kazuki, *Images, Decisions and Consequences in Japan's Foreign Policy*. Lund: Lund University Press 1993.
81. Tita-Ghebdinga, Legala, *African and O.A.U. Diplomacy on Dual Paradigms of Self-Determination 1945-1985*. Lund: Department of Political Science 1993.
82. Lundquist, Lennart, *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program*. Lund: Studentlitteratur 1994.
83. Blom, Agneta P., *Kommunalt chefskap – en studie om ansvar, ledarskap och demokrati*. Lund: Dialogos 1994.
84. Agevall, Lena, *Beslutsfattandets rutinisering*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1994.
85. Andersson, Jan A., *Nordiskt samarbete: aktörer, idéer och organisering 1919–1953*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1994.

86. Bengtsson, Hans, *Förskolereformen. En studie i implementering av svensk välfärdspolitik 1985-1991*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1995.
87. Uhlin, Anders, *Democracy and Diffusion. Transnational Lesson-Drawing among Indonesian Pro-Democracy Actors*. Lund: Department of Political Science 1995.
88. Kinnvall, Catarina, *Cultural Diffusion and Political Learning. The Democratization of China*. Lund: Department of Political Science 1995.
89. Westlind, Dennis, *The Politics of Popular Identity*. Lund: Lund University Press 1996.
90. Stubbergaard, Ylva, *Stat, kris och demokrati. Lapporörelsens inflytande i Finland 1929-1932*. Lund: Arkiv 1996.
91. Sendabo, Teferi, *Foreign Aid and State Sovereignty: The Ethio-Swedish Aid Co-operation*. Lund: Department of Political Science 1996.
92. Mattson, Ingvar, *Förhandlingsparlamentarism. En jämförande studie av riksdagen och folketinget*. Lund: Lund University Press 1996.
93. Larsson, Per, *Regimförhandlingar på miljöområdet. En studie av förhandlingarna om LRTAP-konventionen*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1996.
94. Stenelo, Lars-Göran & Jerneck, Magnus, (red.), *The Bargaining Democracy*. Lund: Lund University Press 1996.
95. McKnight, Utz Lars, *Political Liberalism and the Politics of Race. Beyond Perfectionism and Culture*. Lund: Lund University Press 1996.
96. Steiner, Kristian, *Strategies for International Legitimacy*. Lund: Lund University Press 1996.
97. Lundquist, Lennart, *Fattigvårdsfolket. Ett nätverk i den sociala frågan 1900-1920*. Lund: Lund University Press 1997.

98. Andersson, Ronny, *Medborgarna, politikerna och sjukvården. En studie av attityder och demokrati*. Lund: Studentlitteratur 1997.
99. Kronsell, Annica, *Greening the EU: Power practices, resistances and agenda setting*. Lund: Lund University Press 1997.
100. Thunborg, Annika, *Public and Non-Profit Interaction: U.S. Assistance to Eastern European Media 1989-1995*. Lund: Lund University Press 1997.
101. Johansson, Karl Magnus, *Transnational Party Alliances: Analysing the Hard-Won Alliance Between Conservatives and Christian Democrats in the European Parliament*. Lund: Lund University Press 1997.
102. Badom, Ted Gogote, *Foreign Intervention in International Wars*. Lund: Department of Political Science 1997.
103. Söderholm, Peter, *Global Governance of AIDS: Partnerships with Civil Society*. Lund: Lund University Press 1997.
104. Lundquist, Lennart, *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur 1998.
105. Gustavsson, Jakob, *The Politics of Foreign Policy Change. Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. Lund: Lund University Press 1998.
106. Hall, Patrik, *The Social Construction of Nationalism: Sweden as an Example*. Lund: Lund University Press 1998.
107. Sönne, Maria, *Administrative Reforms and the Quest for Foreign Investment in China – The Case of Shenzhen*. Lund: Lund University Press 1999.
108. Aggestam, Karin, *Reframing and Resolving Conflict. Israeli-Palestinian Negotiations 1988-1998*. Lund: Lund University Press 1999.
109. Tallberg, Jonas, *Making States Comply: The European Commission, the European Court of Justice, and the Enforcement of the Internal Market*. Lund: Department of Political Science 1999.

110. Hall, Martin, *Constructing Historical Realism: International Relations as Comparative History*. Lund: Department of Political Science 1999.
111. Spång, Mikael, *Justice and Society: Problems of Reformist Politics*. Lund: Department of Political Science 1999.
112. Svedberg, Erika, *The "Other" Recreated: A Relational Approach to East-West Negotiations*. Lund: Department of Political Science 2000.
113. Ericson, Magnus, *A Realist Stable Peace: Power, Threat and the Development of a Shared Norwegian-Swedish Democratic Security Identity 1905-1940*. Lund: Department of Political Science 2000.
114. Bengtsson, Rikard, *Trust, Threat, and Stable Peace: Swedish Great Power Perceptions 1905-1939*. Lund: Department of Political Science 2000.
115. Stoltz, Pauline, *About Being (T)here and Making a Difference – Black Women and the Paradox of Visibility*. Lund: Department of Political Science 2000.
116. Bäckstrand, Karin, *What Can Nature Withstand? Science, Politics and Discourses in Transboundary Air Pollution Diplomacy*. Lund: Department of Political Science 2001.
117. Lundquist, Lennart, *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur 2001.
118. Hedin, Astrid, *The Politics of Social Networks: Interpersonal Trust and Institutional Change in Post-Communist East Germany*. Lund: Department of Political Science 2001.
119. Sundström, Mikael, *Connecting Social Science and Information Technology. Democratic Privacy in the Information Age*. Lund: Department of Political Science 2001.
120. Jönsson, Christer & Jerneck, Magnus & Stenelo, Lars-Göran (red.), *Politik i globaliseringens tid*. Lund: Studentlitteratur 2001.

121. Gustafsson, Rune, *Syntes och design. Den intellektuelle politikern som konstnär*. Lund: Department of Political Science 2001.
122. Danjoux, Olivier, *L'Etat, c'est pas moi. Reframing Citizenship(s) in the Baltic Republics*. Lund: Department of Political Science 2002.
123. Jönsson, Kristina, *Translating Foreign Ideas into Domestic Practices. Pharmaceutical Policies in Laos and Vietnam*. Lund: Department of Political Science 2002.
124. Bengtsson, Marie, *Stat och kommun i makt(o)balans. En studie av flyktningmottagandet*. Lund: Department of Political Science 2002.
125. Björkdahl, Annika, *From Idea to Norm – Promoting Conflict Prevention*. Lund: Department of Political Science 2002.
126. Badersten, Björn, *Medborgardygd – Den europeiska staden och det offentliga rummets etos*. Stockholm: Natur och Kultur 2002.
127. Boussard, Caroline, *Crafting Democracy. Civil Society in Post-Transition Honduras*. Lund: Department of Political Science 2003.
128. Janson, Per, *"Den huvudlösa idén" – Medborgarlön, välfärdspolitik och en blockerad debatt*. Lund: Arkiv 2003.
129. Santesson-Wilson, Peter, *Studier i symbolpolitik*. Lund: Department of Political Science 2003.
130. Johnson, Björn, *Policyspridning som översättning*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen och Arbetslivsinstitutet 2003.
131. Sundström, Mikael, Rosén, Malena & Hall, Martin, *En guide till mellanstatliga organisationer*. Lund: Studentlitteratur 2004.
132. Sjövik, Kristian, *Demokrati bortom nationalstaten?* Lund: Department of Political Science 2004.
133. Hellström, Lennart, *Willy Brandt och Berlinfrågan. En studie i kontinuiteten i Brandts politiska tänkande*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 2004.

134. Lindberg, Staffan I., *The Power of Elections: Democratic Participation, Competition, and Legitimacy in Africa*. Lund: Department of Political Science 2004.
135. Bexell, Magdalena, *Exploring Responsibility. Public and Private in Human Rights Protection*. Lund: Department of Political Science 2005.
136. Jerre, Ulrika, *Conflicting Logics? Implementing Capacity and EU Adaptation in a Postcommunist Context*. Lund: Department of Political Science 2005.
137. Rindefjäll, Teresia, *Democracy Beyond the Ballot Box. Citizen Participation and Social Rights in Post-Transition Chile*. Lund: Department of Political Science 2005.
138. Fernández, Christian, *Medborgarskap efter nationalstaten? Ett konstruktivt förslag*. Lund: Department of Political Science 2005.
139. Nilsson, Tom, *Till vilken nytta? Om det lokala politiska deltagandets karaktär, komplexitet och konsekvenser*. Lund: Department of Political Science 2005.

Den offentliga politiken har på senare år alltmer inriktats på att engagera medborgarna i politiken. Samtidigt verkar intresset bland medborgarna för att rösta och för partiarbete minska – istället söker medborgarna andra vägar för att påverka de politiska besluten. Denna utveckling har gett upphov till många funderingar bland samhällsforskare och politiska beslutsfattare. Det finns en samstämmighet kring det politiska deltagandets nödvändighet, men i övrigt präglas deltagardiskussionen av stor oenighet. Vad är det som gör det politiska deltagandet värdefullt?

Denna bok är en nyanserad studie av det politiska deltagandets karaktär, komplexitet och konsekvenser. Utifrån två dimensioner – konflikt och institutionalisering – visar studien vilka effekter som följer på olika former av deltagande. För en utökad förståelse av det politiska deltagandets villkor görs en kritisk granskning av den svenska demokrati-politiken. Vad är det för idéer, föreställningar och inarbetade praktiker som ligger till grund för den svenska demokratin och vad har dessa inneburit för det politiska deltagandet på lokal nivå? Därmed är studien inte bara ett inlägg i den vetenskapliga diskussionen om det politiska deltagandet utan även ett bidrag till det framtida demokrati-arbetet.

ISBN 91-88306-51-8

ISSN 0460-0037

Lund Political Studies 139



LUNDS
UNIVERSITET