

Demokrati, medborgardialog och governance

Inledning

Demokrati är inte ett statiskt tillstånd utan förändras över tid.¹ I den svenska och internationella kontexten har det sedan början av 1990-talet förts diskussioner om att demokratin befinner sig i kris. I Sverige tar det sig bland annat följande uttryck:

- Allt färre medborgare är beredda att ta på sig ett uppdrag som förtroendevald, framförallt på den lokala och regionala nivån.
- Allt färre medborgare engagerar sig partipolitiskt och partierna har stora svårigheter att rekrytera medlemmar. Allt färre medborgare är medlemmar i ett politiskt parti. (Medlemsflykten har avstannat de senaste åren.)
- Minskat valdeltagande bland socioekonomiskt svaga grupper.
- Breda grupper av medborgare såsom unga, funktionsnedsatta och personer med utländsk härkomst är underrepresenterade i de valda församlingarna.²

Påståendena ovan utgår från att det är den representativa (liberala) demokratin som befinner sig i kris. Den representativa demokratin bygger på att det finns ett engagemang hos medborgarna och intresse av politik och samhällsfrågor. Dessutom måste det finnas en vilja hos medborgarna att rösta i val, delta i politiken i mellanvalsperioderna och att verka som förtroendevalda.³

Med utgångspunkt från den svenska demokratins kris formulerade demokratiutredningen SOU 2000:1 *En uthållig demokrati – Politik för folkstyre under 2000-talet* att medborgarnas deltagande, inflytande och delaktighet mellan valen behöver öka för att vitalisera den representativa demokratin.⁴ Därför har SKL (Sveriges Kommuner o Landsting) sedan mitten av 2000-talet utökat sin kunskap och sitt stöd till kommuner, landsting och regioner. Målsättningen är att förmå kommuner och landsting att systematiskt arbeta med att öka medborgarnas delaktighet i mellanvalsperioderna framförallt genom att arrangera **medborgardialoger**. Begreppet medborgardialog är mångfacetterat och kan innehålla flera steg och moment.⁵ Men fokus ska finnas på dialog, det vill säga att deltagarna oavsett om de är medborgare, förtroendevalda eller tjänstepersoner, ska lyssna och bli lyssnade på. Samtidigt bör det finnas möjlighet för medborgarna att påverka politiska beslut.⁶ Flertalet av Sveriges 290 kommuner (83 %) arbetar i dagsläget med någon form av medborgardialog.

Utöver begreppet medborgardialog har även begreppet medskapande dialoger gjort sig gällande under senare år. Till skillnad från sedvanliga medborgardialoger som oftast rör sig kring inflytandeformerna information och konsultation⁷ innebär medskapande dialoger att medborgarna får möjlighet att definiera ett samhällsproblem, påverka vad som ska göras, identifiera varför det ska göras, samt gemensamt komma fram till hur det ska göras.⁸ De senaste årens starka intresse för medborgardialog och deltagardemokratiska inslag är inte unikt för Sverige. Även internationellt förespråkas medborgares del

¹ Della Porta, D 2014 *Can Democracy Be Saved* s 5

² SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden* s 20-21; SKL 11 tankar om medborgardialog i styrning s 5-8

³ Nilsson, L 2010 "Regionen och flernivådemokratin – Ett medborgarperspektiv" s 77 i Region Skåne, Västra Götalandsregionen, Regionplanekontoret vid Stockholms Läns Landsting Nilsson och Sveriges Kommuner och Landsting (ed) 2010 *Flernivåstyrning – framgångsfaktoren för kommuner, regioner och staten*

⁴ SOU 2000:1 *En uthållig demokrati – Politik för folkstyre under 2000-talet* s 194-210

⁵ Huddinge kommun *Handbok i delaktighet – Från ord till handling* s 11

⁶ Gislaveds kommun 2013 *En handbok för medborgardialog i Gislaveds kommun* s 7

⁷ SKL 11 tankar om dialog i styrningen s 19

⁸ Abrahamsson, H 2015 *Vår tids stora samhällsömdaning - Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande medborgardialog* s 37-38; SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden* s 394

tagande från så skilda institutioner som EU, FN och Världsbanken samtidigt som den representativa demokratin också internationellt ifrågasätts, av samma skäl som angavs inledningsvis.⁹

Parallellt som medborgardialog har utvecklats har även utvecklingen gått mot en mer nätverksbaserad styrning (governance) i svenska kommuner och regioner. Begreppet governance är mångskiftande men en gemensam kärna är samhällstyrning. Inom litteraturen brukar det talas om en övergång från ”government till governance”. I sammanhanget ses government som ”traditionell” statlig styrning, uppi-från och ned, medan governance definieras som horisontell styrning genom nätverk bestående av varierande aktörer.¹⁰ Om begreppet governance egentligen är ett ”nytt” samhällsfenomen för styrning råder det delade meningar om bland forskare. Statsvetarna Gun Hedlund och Stig Montin menar i boken *Governance på svenska*:

”att i grunden handlar governance perspektivet om ...att staten inte är den enda institutionen som bidrar med auktoritativ fördelning av värden”¹¹

Både governance och medborgardialog/medskapande dialoger har i den statsvetenskapliga forskningen kritiserats ur ett demokratiperspektiv. Kritikerna menar att medborgardialog och governance kan leda till följande problem för demokratin: bristande politisk jämlikhet, begränsad insyn i politiska beslutsprocesser och möjlighet till ansvarsutkrävande, särintressen får oproportionerligt stort inflytande, utökad styrning av frivilligorganisationer, samt bristande legitimitet hos medborgarna, med mera.¹²

Som framkommer av detta har det alltså skett en förändring internationellt och nationellt av samhällsstyrningen och av utvecklingen av den representativa demokratin de senaste 20 åren. En förändring som bland annat har lett till fler deltagardemokratiska inslag (medborgardialog) och governancearrangemang. Förändringen har inte varit oproblematisk och har lett till att flera frågeställningar har väckts som berör demokratins funktion och praktik. Därför är det intressant att undersöka, ur ett demokratiperspektiv, på vilka grunder och i vilken kontext kritiken finns mot medborgardialog och governance? Dessutom är det intressant att undersöka vilken relationen är mellan governance och medborgardialog? Det vill säga, ur ett demokratiperspektiv, är medborgardialog och governance samma fenomen? Mina frågeställningar för den vidare analysen är:

- I. På vilka grunder och i vilken kontext finns kritiken mot medborgardialog?
- II. Vilken är relationen mellan governance och medborgardialog?

Medborgardialog och medskapande dialog Demokratiteori

Inom statsvetenskapen brukar man tala om tre olika former av demokrati: liberal demokrati, deltagandedemokrati och deliberativ demokrati. För att förstå var kritiken mot medborgardialog/governance har sin utgångspunkt redovisas här en kort sammanfattning av dessa:

Den liberala demokratin inriktar sig på stabilitet och effektivt beslutsfattande. Väljarna deltar politiskt genom att rösta på representanter och partier som konkurrerar om väljarna vid allmänna val. Därmed garanteras den politiska jämlikheten. Ansvar utkrävs genom att väljarna i efterhand kan rösta bort de representanter de är missnöjda med. Opinionen bör också uppträda ansvarsfullt och inte förhindra majoritetsstyrets förmåga att få igenom sina beslut. I den liberala demokratin står individen i centrum. I denna grundsyn finns inget utrymme för den kollektiva identiteten och den pluralistiska världens karaktär och dess konflikter. Statsvetarprofessorn Chantal Mouffe menar i *Om det politiska* att liberalismens syn på pluralism innebär att olika perspektiv och värderingar kan läggas ihop till en enhet för att uppnå konsensus. Mouffe anser att det synsättet förnekar antagonism/konflikter mellan olika per-

⁹ Della Porta, D 2014 s 112-118; Tahvilzadeh, N 2014 ”Det våras för medborgardialoger” i SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden* – Forskarantologi s 515

¹⁰ Hedlund, G & Montin, S (ed) 2009 *Governance på svenska* s 7; Guevara, B (Mistra Urban Futures) 2015 *Styrning av offentlig sektor I rättvisa och social hållbara städer – En litteraturstudie om Public Value, Public Value Management, New Public Service & New Public Governance* s 11-12; Pierre, J 2011 *The Politics of Urban Governance* s 6-7

¹¹ Hedlund, G & Montin, S (ed) 2009 s 13

¹² Ibid s 27-28

spektiv och värderingar, vilket gör att den liberala demokratin är dåligt rustad för att hantera det pluralistiska samhällets motsättningar.¹³

Den deltagande demokratin ser medborgaren som en social och ansvarstagande varelse som vill och kan ta ansvar för andra människor och samhället. Medborgarna bör aktivt delta i politiken, i olika forum även mellan valperioderna och i realiteten påverka och delta i det politiska beslutsfattandet. Tanken är inte att de deltagardemokratiska inslagen ska ersätta den representativa demokratin utan istället fungera som ett komplement som förbättrar och förstärker demokratin. Enligt det deltagardemokratiska idealet leder medborgarnas deltagande till mer jämlika, kunniga, engagerade och demokratiska medborgare.¹⁴ I de västerländska demokratierna existerar deltagardemokratin parallellt med den representativa demokratin. Det sker genom institutionella arrangemang (medborgarförslag, medborgardialog, med mera) och genom att medborgarna organiserar sig i sociala rörelser och kräver deltagande. Relationen mellan de deltagardemokratiska inslagen och den representativa demokratin är inte problematisk vilket går att härleda till kritiken mot medborgardialog som vi ska se nedan.

Den deliberativa demokratin fokus är på mötet mellan människor och samtalen dem emellan. Den deliberativ demokratin har flera gemensamma drag med deltagardemokratin. Utgångspunkten för de båda demokratiteorierna är att de är inkluderande och att det bör finnas arenor för alla medborgare att mötas för att diskutera samhälls- och politiska frågor. Viktigast i den deliberativa kontexten är dock samtalet och diskussionen. Tanken är att det är möjligt för medborgarna att utforma åsikter i samtal med andra. Åsikterna vägs sedan samman till en helhet. Diskussionen och de olika argumenten ska leda fram till ett resultat som är bättre än den ursprungliga utgångspunkten.¹⁵ Den deliberativa demokratin har kritiserat för sitt fokus på konsensus. Bland andra menar professorn i sociologi Donatella della Porta att strävandet mot konsensus leder till att resurssvaga grupperns åsikter och idéer kommer till korta och därmed blir ojämlikheten cementerad. Istället bör personer som förträder ett intresse eller en identitet diskutera med varandra och konfrontera varandra för att utveckla demokratiska perspektiv och lösningar. Konflikter i sig är inte ett problem, men för att komma fram till gemensamma lösningar måste det även finnas en överenskommelse om gemensamma värden. I det resonemanget finner vi den medskapande dialogens idé som menar att medborgare i deliberativ anda bör delta i demokratiska arenor och identifiera samhällsproblem. Det vill säga deltagarna ska påverka vad som ska göras, varför det ska göras, samt gemensamt komma fram till hur det ska göras.¹⁶

Kritik mot medborgardialog och medskapande dialog

Medborgardialogens praktik tar avstamp i deltagar- och deliberativ demokratiteori. Däremot tar kritiken mot medborgardialog/medskapande dialog oftast sin utgångspunkt i liberal demokrati. Samtidigt har medborgardialogen även kritiserats för att inte leva upp till sina deltagar- och deliberativa ideal. Det finns få empiriska studier av medborgardialoger. De flesta är fallstudier som oftast är mycket kritiska till medborgardialogernas design och utfall, även om det finns positiva exempel.¹⁷ Vilken är då kritiken? Många förespråkare för liberal demokrati ser framförallt att jämlikheten blir hotad om beslut fattas med utgångspunkt från medborgardialoger/deltagardemokratiska inslag. Att alla medborgare inte får möjlighet att göra sin röst hörd (genom val) ses som det största hotet mot demokratin. Bland andra menar statsvetarprofessorn Mickael Gilljam:

Om det ”lagbundna” mönstret i det politiska deltagandet består – med valdeltagande som den mest jämlika formen för politiskt inflytande – kommer varje förflyttning av makt och inflytande

¹³ Premfors, R. 2002 *Den starka demokratin* s 13-14; Lindensjö, B & Mörkenstam, U & Reinikainen, J. 1996. *Liberalismen och den moderna demokratin* s 79; Della Porta, D 2014 s 14-16; Mouffe, C 2008 *Om det politiska* s 19; Abrahamsson, H 2015 s 24

¹⁴ Della Porta, D 2014 s 41-42; Bengtsson, Å 2008 *Politiskt deltagande* s 56; Gilljam, M & Hermansson, J 2003 (ed) *Deltagandets mekanismer* s 19; Barber, B 1984 *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age* s 135f

¹⁵ Bengtsson, Å 2008 *Politiskt deltagande* s 60-61; Gilljam, M & Hermansson, J (ed) 2003 s 22

¹⁶ Abrahamsson, H 2015 s 37-38; SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden* s 394; Della Porta, D 2014 s 66-67, 84

¹⁷ Tahvilzadeh, N 2014 ”Det våras för medborgardialoger” s 13 i SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden* – Forskarantologi; Karlsson, M 2011 ”Kan medborgardialoger stärka den representativa demokratin?” s 113 i Hellberg, A-S & Karlsson, M & Larsson, H & Lundberg, E *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling: tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet*

över det gemensamma beslutsfattandet från valdemokratien till deltagardemokratien att innebära en försämring av den politiska jämlikheten.¹⁸

I forskarantologin i SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden*, ”Den lokala demokratins utmaningar” menar statsvetarna David Karlsson och Mickael Gilljam att om direkt- eller deltagardemokratiska inslag genomförs i svenska kommuner ska syftet vara att tillföra förtroendevalda bättre beslutsunderlag utifrån medborgarnas kunskaper och engagemang. Däremot ska inte direkt- och deltagardemokratiska inslag genomföras som utmanar och riskerar att undergräva den representativa demokratien.¹⁹

Kritiken mot medborgardialogernas genomförande och funktion har doktorn i offentlig förvaltning Nazem Tahvilzadehv sammanställt i *Framtiden är redan här*.²⁰ Innebörden i kritiken är att motiven för att genomföra medborgardialoger är tveksamma. Är verkligen syftet med medborgardialoger att fördjupa demokratien, att ge medborgare utökade möjligheter till att påverka och att erbjuda ett brett deltagande? Kritikerna menar att dialogerna istället tenderar till att bli ett verktyg och maktinstrument i etablissemangets tjänst. Dialoger genomförs som har som syfte att disciplinera och passivisera aktiva medborgare för att de ska acceptera nödvändiga förändringar och neddragningar i välfärdssamhället.²¹ Nazem Tahvilzadehv bidrar även själv med två fallstudier från Göteborg och Botkyrka i ”Det våras för medborgardialoger” i forskarantologin i SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden* och kommer bland annat fram till att det finns brister i de institutionella arrangemangen när medborgardialoger genomförs och att makthavares motiv för att genomföra dialoger är oklara. I backspegeln konstaterar Tahvilzadehv att de medborgardialoger som har genomförts i Sverige under de senaste 15 åren till största delen kan ses som ett ”uppiggande” inslag men har inte lett till att demokratien har fördjupats och de representativa institutionerna har inte utmanats.²²

Chantal Mouffe är också starkt kritisk till hur medborgardialoger används och genomförs. Hon anser att oförmågan att hantera samhälleliga politiska konflikter är orsaken till den liberala demokratins bristande legitimitet. Oavsett deltagar- och deliberativa inslag menar Mouffe att etablissemanget inte har någon vilja till att dela med sig av makt och befogenheter. Mouffes förslag till lösning är att de politiska partierna återgår till sitt ursprung och igen blir sociala rörelser som företräder medborgarnas olika intressen. Enligt Mouffe måste samhälleliga konflikter upp till ytan, hanteras och diskuteras för att demokratien ska kunna återvinna förtroende.²³

Analys

Med utgångspunkt från forskningsläget är det en dyster bild som framkommer kring medborgardialogens intentioner och praktik. Hur ska vi praktiker i de svenska kommunerna hantera denna dystopi? Är vi att betrakta som ”nyttiga idioter” i etablissemangets tjänst som genomför, i bästa fall, trevliga jippon, men som i sämsta fall bidrar till demokratins sluttande plan? En demokrati som inte kan hantera konflikter och motsättningar och som slutligen kommer att kollapsa när de sociala orättvisorna har nått vägs ände?

Jag håller med kritikerna så tillvida, att om medborgardialogens främsta uppgift har varit och är att utmana den representativa demokratien, så är det svårt att mäta några positiva effekter. Är det dessutom medborgardialogens uppgift att lösa sociala orättvisor, ge röst till alla och framförallt till marginaliserade grupper, samt att kullkasta det rådande (ny)liberala paradigmet, så kan man konstatera att de deltagardemokratiska inslagen hittills varit tämligen verkningslösa. Men redan här måste vi stanna upp

¹⁸ Karlsson, M 2011 s 119

¹⁹ Karlsson, D & Gilljam, M 2014 ” Den lokala demokratins utmaningar” s 502 i SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden* – *Forskarantologin*

²⁰ Tahvilzadehv, N 2013 ”Medborgardialog – dess kritiker och förkämpar” *Framtiden är redan här* forskningsprojekt, Chalmers tekniska högskola, Göteborg <<http://www.mellanplats.se/bok/del-2-dialog-i-tiden/dialogens-politik-demokratiutveckling-med-forhinder/>> 2016-05-12

²¹ Ibid

²² Tahvilzadeh, N 2014 s 514,534

²³ Mouffe, C 2009 *The Democratic Paradox* s 104-105; Tahvilzadehv, N 2013 ”Medborgardialog – dess kritiker och förkämpar” *Framtiden är redan här* forskningsprojekt, Chalmers tekniska högskola, Göteborg <<http://www.mellanplats.se/bok/del-2-dialog-i-tiden/dialogens-politik-demokratiutveckling-med-forhinder/>> 2016-05-12

ett ögonblick, för är det verkligen realistiskt att ha så högt ställda krav på en praktik som inte har bedrivits systematiskt mer än i tio år i Sverige? Ska vi redan nu kasta ut barnet med badvattnet?

Kritiken från den liberala demokratin förespråkare är enligt mig, i många fall, överdriven och onyanserad. Att lyfta fram jämlikhetsidealet som ett oöverstigligt hinder för arbetet med medborgardialog är inte adekvat. För det första är jämlikhetsidealet något som alla praktiker av medborgardialog är mycket medvetna om och kämpar med dagligen. Ett av vårt största huvudbry är att säkra representativiteten under medborgardialogerna. Hur kan vi förmå underrepresenterade grupper att delta? Ibland lyckas vi, men i många fall inte och ibland får enskilda personer och sårintressen ett oproportionerligt stort utrymme och inflytande. Är det ett argument för att upphöra med dialoger? Naturligtvis inte. Jag har aldrig hört talas om någon som blir bättre på att läsa för att hen slutar läsa. Vi måste fortsätta att utveckla dialogarbetet för att det ska bli mer inkluderande och intressant för de personer som vanligen inte deltar. Här finns utrymme för medskapande dialoger. För det andra finns det ingen representativ demokrati som lever upp till sina egna högt ställda jämlikhetsideal. Medborgare, grupper och sårintressen har i alla tider kontaktat förtroendevalda och försökt påverka politiken mellan valen. I vissa fall formaliserat via staten genom korporativa inslag som innebär att staten selektivt väljer ut vissa organiserade intressen för en institutionell samverkan. För svenskt vidkommande är arbetsmarknadspolitiken ett område som har präglats av starka korporativa inslag.²⁴ I andra fall informellt genom lobbyism (ett utforskat område i Sverige) eller genom att medborgare och grupper har tagit direkt kontakt med förtroendevalda i syfte att påverka dem. I samtliga beskrivna former kan vi vara övertygade om att underrepresenterade och marginaliserade grupper inte har varit och är i numerär.

Ska då medborgardialogen utmana den representativa demokratin? Nej, inte nödvändigtvis. Jag håller med David Karlsson och Michael Gilljam, om att om det är så att medborgardialoger leder till att beslutsfattare får bättre beslutsunderlag så kan det vara ett skäl gott nog för att legitimera medborgardialoger. För det är när det kommer till det reella beslutsfattandet som både det deltagar- och deliberativa idealet har sina brister. Inget av idealen svarar på hur beslutsfattandet i praktiken ska gå till och i det sammanhanget har den representativa demokratin svar. Medborgardialogens funktion bör ses som ett komplement till den representativa demokratin där det reella beslutsfattandet tydligt och transparent sker i de formella beslutsprocesserna. Däremot är det nödvändigt att förtroendevalda (i samverkan med tjänstepersoner) prövar mer experimentella och progressiva medborgardialoger för att dels skapa intressanta och engagerande dialoger som många vill delta i. Men dels också för att lyfta fram olika åsikter, konflikter och perspektiv som slutligen hanteras i det representativa systemets beslutsprocesser eller genom att, i vissa fall, överlåta delar av beslutsfattandet till medborgarna till exempel genom medborgarbudgetar.²⁵ Här finns också utrymme för medskapande dialoger. Medskapande dialoger kan bidra till att vitalisera den representativa demokratin och främja ett aktivt och mer kollektivt medborgarskap till skillnad från den liberala kontexten som befäster medborgarskap som ett individuellt projekt.²⁶ De två demokratiformerna måste få utrymme att utvecklas parallellt och komplettera varandra tills beslut slutligen fattas (oftast) genom de representativa beslutsprocesserna.

Är då medborgardialogers genomförande och funktion enbart ett instrument för en konsensuskultur som befäster den (ny)liberala hegemonin och den rådande maktordningen? Forskningen lyfter fram exempel på medborgardialoger där förtroendevalda gärna deltar men enbart på sina egna villkor och som till och med sluter leden när opinionen blir för högljudd och stark. Sådana dialoger tyder på att förtroendevalda är obenägna att öppna upp och diskutera frågor där det finns starka ekonomiska intressen och olika maktrelationer. I vissa kontexter och hos vissa konstellationer av förtroendevalda är det troligen en korrekt tolkning. En annan orsak kan vara att förtroendevalda inte har tillräckligt med kunskaper och är otränade i att arbeta med deltagar- och deliberativa inslag. Att förena den historiskt etablerade representativa demokratin med deltagar- och deliberativa inslag är svårt. I många fall låser sig partier och förtroendevalda fast vid en linje redan i ett tidigt skede i beslutsprocesser som sedan upplevs som omöjlig att rubba. Man hänvisar till att man har ett ansvar inför väljarna och medlemmarna. Är det ett godtagbart argument? Nej, för finns det möjlighet att lyfta frågeställningar inför be-

²⁴ Hermansson, J & Lund, A & Svensson, T & Öberg, P-O 1999 *Avkorporativisering och lobbyism* s 11

²⁵ Mouffe, C 2008 s 9-14

²⁶ Abrahamsson, H 2015 s 66; Della Porta, D 2014 s 84

slut med medlemmarna kan man naturligtvis även göra det med medborgarna. Lätt? Nej, för det handlar om att förändra partiers, förtroendevaldas, tjänstepersoners självbild och arbetsätt och sist men inte minst att delegera makt. Jag är osäker på i vilken utsträckning den viljan till förändring finns idag hos förtroendevalda och tjänstepersoner i de svenska kommunerna och landstingen? Nåväl, är det ett skäl för att upphöra med dialoger? Nej, för självklart måste vi ansvariga träna på att utveckla dialogarbetet och genomföra dialoger som är mer inkluderande, lyhörda och medskapande.

Jag är övertygad om att medborgardialoger har kommit för att stanna. Medborgare kräver att få delta på det ena eller det andra sättet och det är inte längre möjligt för förtroendevalda och tjänstepersoner att gömma sig bakom den liberala demokratins funktion. Min uppfattning är, som jag skrev tidigare, att den representativa demokratin bör utvecklas parallellt med deltagardemokratin och de båda demokratiformerna bör komplettera varandra. Min övertygelse är att om den representativa demokratin till sist utmanas så beror inte det på förekomsten av deltagar- och deliberativa inslag, utan snarare på frånvaro utav dem, samt en ovilja hos makteliter att dela med sig av makt, hantera konflikter på ett rättvist sätt och en oförmåga till att skapa ett jämlikt samhälle. Just nu har förtroendevalda det gyllene tillfälle till förändring som freds- och utvecklingsforskaren Hans Abrahamsson menar uppstår när samhällsordningen och markandsekonomin hotas genom ökad ojämlikhet, klimatförändringar, med mera. Det är nu förtroendevalda kan träda in med aktiv fördelningspolitik, med åtgärder för att demokratisera demokratin och för att skapa ett socialt hållbart samhälle.²⁷

Governance

Den samhälls- och statsvetenskapliga forskningen kring governance går att spåra till 1980- talets början. Som tidigare påtalats i inledningen kan governance förstås i förhållande till government som att ”staten inte är den enda institutionen som bidrar med offentlig maktutövning genom auktoritativ fördelning av värden”.²⁸ Governance är att betrakta som nätverksstyrning som innebär utvecklandet av former för samspel och samverkan mellan skilda samhällsaktörer för att lösa och hantera, komplexa och svårlösta samhällsproblem. Samverkan sker genom olika nätverk där förutom de offentliga institutionerna även företag och intresseorganisationer kan ingå för att tillsammans styra en politisk fråga. Exempel på frågor som kan hanteras genom governance/nätverksstyrning är integration, genomförande av större infrastruktursatsningar, upprustning av miljonprogram, med flera.

I forskningen råder det delade meningar om governance i Sverige egentligen är ett nytt fenomen så som det beskrivs i internationell forskning. Vissa menar att olika former av nätverksstyrning alltid har funnits bland annat med utgångspunkt i att den svenska och nordiska modellen har haft mer eller mindre starka korporativa inslag. I den internationella, företrädesvis brittiska forskningen, finns det också frågetecken kring vad governance står för; handlar det om förändringar av nationella och globala förhållanden, förflyttningar av statens och politikens roll i samhället eller om ”nya” beskrivningar av äldre företeelser? Stig Montin och Gun Hedlund menar att governance kan ses som ett tillvägagångssätt för att beskriva nya samhällsfenomen för politisk styrning men också för att begripliggöra äldre och befintliga. De anser att i svenska kommuner har det otvetydigt skett en förändring de senaste 25 åren med utökade former av governance/nätverksstyrning och privatiseringar. Nedan följer en beskrivning av de förändringar som skett mellan stat och samhälle som kan betraktas som ett utvecklande av governance:

1. Globaliseringen har medfört att nationalstaten har förlorat (eller medvetet förhandlat bort) sin suveränitet och bestämmer inte själv över alla politikområden. Institutioner som EU, IMF, Världsbanken och FN har i vissa avseenden tagit över beslutsmakten.
2. Regionalt och lokalt självstyre har fått en ökad betydelse. Det handlar inte om att förstärka det lokala självstyret utan om att utveckla lokal och nätverksliknande styrning med flera aktörer involverade.
3. Statens sätt att fördela resurser och hur de används har förändrats i och med den mer nätverksbaserade styrningen.

²⁷ Abrahamsson, H 2015 s 40-43

²⁸ Hedlund, G & Montin, S (ed) 2009 s 13

4. New public management har sedan 1980-talet satt stark prägel på den offentliga förvaltningen, genom bland annat självstyrande nätverk och olika marknadslösningar. Det vill säga den politiska styrningen över de offentliga verksamheterna har i vissa fall minskat och politiska beslutsfattare har förlorat beslutsbefogenheter.
5. Den representativa demokratins funktion har förändrats och tunnats ut sedan 1980-talet och har kompletterats med fler deltagar- och deliberativa inslag.²⁹

Governance, demokrati och medborgardialog

I ljuset av utvecklingen av governance/nätverksbaserad styrning har diskussioner uppkommit kring demokratins funktion. Kritiker menar att den utökade nätverksstyrningen leder till bristande politisk jämlikhet, begränsad insyn i politiska beslutsprocesser och möjlighet till ansvarsutkrävande, utökad styrning av frivilligorganisationer, samt bristande legitimitet hos medborgarna. Argumenten känns igen från kritiken av medborgardialog. Samtidigt framförs perspektiv som menar att governance är att betrakta som en ”ny frisk fläkt” för den representativa demokratin. Nya former av delaktighet som inkluderar medborgare och frivilligorganisationer gör att demokratin vitaliseras. Andra perspektiv är att governance inte utgör något problem för den representativa demokratin eftersom nätverken inte har något reellt politiskt inflytande. Nätverkens uppgift är oftast att bereda ärenden till de politiska församlingarna eller att verkställa politiska beslut.³⁰

Som framkommer ovan är governance ett svårdefinierat begrepp som i många fall, måste prövas från fall till fall. Vilken är då relationen mellan medborgardialog och governance? Är medborgardialog att betrakta som en form av nätverksstyrning som då också omfattar den ovan beskrivna kritiken mot medborgardialog? Eller hur kan förhållandet beskrivas? Jag utgår från en artikel som Joakim Åstrand och Michael Granberg har skrivit ”Medborgerligt deltagande och interaktivt beslutsfattande: Kontinuitet och förändring inom fysisk planering”³¹. Åstrand och Granberg har studerat deltagandeprocessen kopplat till fysisk planering i omvandlingen av det förra varvs- och hamnområdet, Södra Älvstranden i Göteborg. Inför omvandlingen av Södra Älvstranden bildades ett kommunalt bolag NUAB (Norra Älvstrandens Utveckling AB) med en styrelse som bestod av ledande politiker i Göteborg. Bolagets uppdrag var att driva utvecklingen och locka investerare som ville köpa mark och fastigheter på Södra Älvstranden. NUAB fick även ansvaret att sköta medborgardialogen med Göteborgs medborgare om områdets utveckling. På uppmaning av ordföranden i NUAB beslöt förtroendevalda att de själva inte skulle delta i dialogprocessen.

Göteborgs stadsmuseum blev mötesplatsen för dialogen. Muséet arrangerade en större utställning om Södra Älvstranden och i samband med den kunde också göteborgarna lämna idéer och förslag på områdets utveckling. Muséet genomförde också 184 olika programpunkter såsom olika workshops, föreläsningar, stadsvandringar, med flera. Sammanlagt besökte cirka 90 000 personer utställningen och man fick in runt 1 000 förslag. Samtidigt arbetade NUAB med parallella stadsanalyser där ett urval av medborgare deltog i fem grupper tillsammans med arkitekter och företrädare från kultursektorn. Sammanlagt la grupperna ner cirka 60 arbetstimmar (alla som deltog fick arvoden) och uppgiften var att bearbeta de 1 000 förslagen som kommit fram under utställningen. Dialog pågick även parallellt på Älvstrandens webbplats som hade ett diskussionsforum. Inledningsvis var aktiviteten låg men ju längre processen fortgick desto fler medborgare deltog på forumet och lämnade kommentarer.³²

Åstrand och Granberg beskriver i sin sammanfattade analys att processen med dialogen och stadsdelsanalyserna i omvandlingen av Södra Älvstranden visserligen var ambitiös och nyskapande (dialogen genomfördes 2004-2005) men att det fanns flera svårigheter. Författarna pekar på problem med att processen inte var transparent och att det därför var svårt att följa dialogprocessen samt att förstå var besluten fattades. Dessutom valde förtroendevalda att ställa sig utanför dialogen vilket omöjliggjorde för dem att kommunicera direkt med medborgarna. Åström och Granstedt menar att de förtroendeval-

²⁹ Ibid s 7-10

³⁰ Hedlund, G & Montin, S 14, 27-28,32; Pierre, J 2011 *The Politics of Urban Governance* s 139

³¹ Åstrand, J & Granberg, M 2009 ”Medborgerligt deltagande och interaktivt beslutsfattande: Kontinuitet och förändring inom fysisk planering.” i Hedlund, G & Montin, S (ed). 2009

³² Ibid s 165-170

das beslut att avstå kan ses som en kontrollåtgärd som gav dem fritt spelrum att fatta de beslut som de önskade när väl frågan hamnade på deras bord. Vidare diskuterar författarna problemen med att överföra underlaget från den informella arenan till den formella. En mycket liten del av visionerna från den informella arenan togs med i den faktiska beslutsprocessen. Åström och Granstedt menar att de förtroendevalda plockade russinen ur kakan. En bidragande orsak till det var troligen den bristande kommunikationen mellan beslutsfattare och medborgare. Förväntningarna på deltagandet skiljde sig också åt mellan de deltagande medborgarna och tjänstepersonerna från NUAB/ stadsbyggnadskontoret. De senare såg dialogen som ett utvidgat offentligt samtal inför den ordinarie planprocessen. Deltagarna å sin sida såg sitt mandat som betydligt större och utvidgat. Åström och Granstedt slutsats är att ”nya former av styrning kan sällan ersätta de gamla, utan måste samspela med dem.”³³

Avslutande analys

Åstrand och Granberg väljer att benämna medborgardialogen kring Södra Älvstranden som nätverksstyrning/governance. Jag delar deras uppfattning och ser dialogen kring Södra Älvstranden liksom flertalet av de medborgardialoger som genomförs i Sverige idag som ett försök till governance/nätverksstyrning, eller snarare governancearrangemang. Professorn i statsvetenskap Jon Pierre menar i ”Tre myter om governance” att: ”Det förefaller mer rimligt att se nätverk som governancearrangemang som fått ökad betydelse men sannolikt med påtagliga variationer mellan olika policyområden.”³⁴ Jag anser att applicera ett governance perspektiv på studier av medborgardialoger kan medföra större kunskap om och förståelse av de komplexa processer som medborgardialog stundtals kan vara.

Dock är min uppfattning att försöken till governancearrangemang avseende medborgardialoger inte alltid faller väl ut eftersom den representativa demokratin och deltagar/deliberativa demokratin inte alltid lyckas kompletterar varandra. Något som också Åström och Granstedt konstaterar när de skriver att: ”nya former av styrning sällan kan ersätta de gamla utan måste samspela med dem”.³⁵ Exakt hur samspelet mellan den representativa demokratin och deltagardemokratin ska utformas tror jag inte det finns några generella lösningar på utan arrangemangen måste utvecklas från fall till fall. Det gäller att initialt vara noggrann i planeringen och vara medveten om de värsta fallgroparna. Och framförallt som jag nämnt tidigare måste det finnas en uppriktig vilja till att förändra förhållnings- och arbetsätt bland förtroendevalda och tjänstepersoner och på allvar inkludera medborgarna och delegera makt.

Men till skillnad från dialogen kring utvecklingen av Södra Älvstranden tror jag idag att vi praktiker i medborgardialog har blivit bättre på att kommunicera vilken form av inflytande som deltagarna kan förvänta sig när de deltar i dialoger. Vi har blivit bättre på att tala om i vilken utsträckning deltagarna kan vara med och påverka och vilket inflytande resultatet från dialogerna får på de politiska besluten. Men ett problem som fortfarande kvarstår i dagsläget, som också framkommer i dialogen i Södra Älvstranden, är att förtroendevalda väljer att ställa sig utanför själva dialogprocessen. Ett fenomen som är vanligt förekommande i stadsbyggnadsprojekt. Dialogen överläts i många fall till tjänstepersoner som får stå till svars utan att ha ett beslutsmandat. Enligt min uppfattning är det ett tillvägagångsätt som i de flesta fall är fullständigt förkastligt och som gör att syftet med deltagar- och deliberativa inslag blir urvattnat. Medborgare måste få möjlighet att kommunicera och föra dialog direkt med beslutsfattare även om det oftast är förtroendevalda som till syvende och sist fattar beslut. Att som förtroendevald välja att ställa sig utanför dialogen med medborgare blir precis som Åström och Granstedt skriver en kontrollåtgärd som inte förpliktigar att ens överväga resultatet från dialogen och skapar inte bättre beslutsunderlag. I sådana fall är det bättre att avstå från att genomföra medborgardialoger eller åtminstone välja att kalla eventuella sammankomster för något annat.

Som framkommer ovan kan medborgardialoger/governancearrangemang kritiseras utifrån flera perspektiv och den ultimata processen finns inte. Men oavsett det så innebär medborgardialoger i alla fall en (uppriktig) vilja till att inkludera och involvera medborgarna även om resultatet av olika anledningar inte alltid blir lyckat. Men framöver i ljuset av forskningen kring governance och medborgardialog

³³ Ibid s 172-176

³⁴ Pierre, J 2009 ”Tre myter om governance” s 48 i Hedlund, G & Montin, S (ed). 2009

³⁵ Åstrand, J & Granberg, M 2009 ”Medborgerligt deltagande och interaktivt beslutsfattande: Kontinuitet och förändring inom fysisk planering.” i Hedlund, G & Montin, S (ed). 2009 s 176

är det vidare intressant att undersöka governancearrangemang där medborgarna inte blir insläppta och involverade. Hur har förtroendevalda och ledande tjänstepersoner resonerat kring sådana processer? Varför har man inte valt att inkludera medborgarna? Det är kanske snarare ett större problem för demokratin än de relativt få medborgardialoger som genomförs? Två exempel som det hade varit intressant att göra en komparativ studie kring är de kontroversiella infrastrukturprojekten kring Västlänken i Göteborg och projektet med spårväg i Lund. Intressanta forskningsfrågor är hur governancearrangemang har sett och ser ut, samt hur ledande aktörer har resonerat kring medborgarnas deltagande?

Referenser

- Abrahamsson, H 2015 *Vår tids stora samhällsömdaning-Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande medborgardialog*: Mistra Urban Futures och Sveriges Kommuner och Landsting
- Almond, A, G & Verba, S (ed). 1980. *The civic culture revisited*. Newbury Park, California: SAGE Publications, Inc
- Bengtsson, Å 2008 *Politiskt deltagande* Studentlitteratur
- Della Porta, D, (2013). *Can Democracy Be Saved – Participation, deliberation and social movements*. Cambridge: Polity
- Gilljam, M & Hermansson, J (ed). 2003. *Demokratis mekanismer*. Malmö: Liber AB
- Guevara, B 2015 *Styrning av offentlig sektor I rättvisa och social hållbara städer – En litteraturstudie om Public Value, Public Value Management, New Public Service & New Public Governance* Mistra Urban Futures
- Hedlund, G & Montin, S (ed). 2009. *Governance på svenska*. Santérus Academic Press
- Hellberg, A-S & Karlsson, M & Larsson, H & Lundberg, E *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling: tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet*: Örebro Universitet
- Hermansson, J & Lund, A & Svensson, T & Öberg, P-O SOU 1999:121 *Avkorporatisering och lobbyism*. Stockholm: Elanders Gotab
- Lindensjö, B & Mörkenstam, U & Reinikainen, J (ed). 1996. *Liberalismen och den moderna demokratin*: Studentlitteratur
- Lindholm, T & Oliveria e Costa, S & Wiberg, S. 2016. *Medborgardialog - demokrati eller dekoration*. Arkus
- Mouffe, C 2009 *The Democratic Paradox*, Verso, London & New York
- Mouffe, M 2009 *Om det politiska*, Hägersten: Tankekraft Förlag
- Pierre, J 2011 *The Politics of Urban Governance*: Palgrave Macmillan
- Pierre, J 2009 ”Tre myter om governance” i Hedlund, G & Montin, S (ed). 2009 *Governance på svenska* Santérus Academic Press
- Premfors, R. 2000. *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas
- Sveriges Kommuner och Landsting *11 tankar om medborgardialog i styrning*
- SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden – Del A*

SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden* – Forskarantologi

Tahvilzadeh, N 2014 ”Det våras för medborgardialoger” i SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden* – Forskarantologi

Tahvilzadeh, N 2013 ”Medborgardialog – dess kritiker och förkämpar” *Framtiden är redan här* forskningsprojekt, Chalmers tekniska högskola, Göteborg <<http://www.mellanplats.se/bok/del-2-dialog-i-tiden/dialogens-politik-demokratiutveckling-med-forhinder/>> 2016-05-12

Åstrand, J & Granberg, M 2009 ”Medborgerligt deltagande och interaktivt beslutsfattande: Kontinuitet och förändring inom fysisk planering.” i Hedlund, G & Montin, S (ed). 2009 *Governance på svenska* Santérus Academic Press