

Deltagande styrning

– hur ska medborgardialoger utformas för att fördjupa demokratin?

I denna text lyfts tre faktorer fram som kan bidra till att medborgardialoger fördjupar demokratin: att utforma regler som stärker den deltagande styrningen; att hantera de rollförändringar som dialoger medför för politiker och tjänstemän; samt att skapa utjämnande krafter som balanserar vissa gruppers maktövertag.

AV NAZEM TAHVILZADEH

När allt fler kommuner använder medborgardialoger är det av betydelse att ta hänsyn till både de förtjänster och faror som kan vara förknippade med deltagande styrning. Initiativen kan stärka medborgarnas inflytande i politiken och de politiska organisationernas legitimitet i samhället. Resultaten kan dessvärre också bli det motsatta. Än så länge är dialogens politik och praktik i Sverige öppen för påverkan. I denna text lyfter jag fram tre faktorer som har en betydande roll för dess framtid.

Regler för deltagande styrning

Även om politik kan styras med olika medel är formella regler (t.ex. lagar, föreskrifter och riktlinjer) grundläggande beståndsdelar i förändrandet av den politiska praktiken. För att bereda väg för fördjupad demokrati bör det för beslutsfattare och medborgare bli tydligare vad »medborgardialog« innebär. Denna

strävan delas av regeringen som menar att medborgardialoger bör utvecklas för att »ske strukturerat och bli en naturlig del av beslutprocessen«¹. Erfarenheter av deltagande styrning från andra delar av världen visar på att liknande initiativ bör iaktta några generella principer (Fung & Wright, 2003, (se kapitel Deltagande styrning).

Den första principen är att deltagande ska röra *konkreta frågor* som berör medborgarnas vardag. Dialoger som å ena sidan berör frågor som är för abstrakta, till exempel visionsformuleringar i planeringen av stadsdelar som realiseras några årtionden senare, saknar möjligen konkret betydelse för medborgares vardag. Dialoger som å andra sidan berör enskilda detaljer i utformningen av specifika verksamheter, till exempel utsmyckning av offentliga platser, kan riskera att bli för snävt konkreta.

Nazem Tahvilzadeh är doktor i offentlig förvaltning och verksam på Avdelningen för urbana och regionala studier på Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm.

Den andra principen är att det finns ett stort *gräströtsdeltagande* av medborgare i processerna. En av dialogens utmaningar är att involvera grupper i samhället som vanligtvis inte deltar i politiken och som i övrigt är marginaliserade. Att finna frågor som berör dessa grupper är avgörande för att skapa ett deltagande *nerifrån-och-upp*. Dialogens planerare bör vara medvetna om att alla medborgare inte förstår offentlig information på samma sätt. Medveten och uppsökande verksamhet som mobiliserar dessa grupper kan vara avgörande för att åstadkomma engagemang i dialogerna.

Den tredje principen är att beslut ska fattas efter *ömsesidiga problemlösande samtal* där deltagarna i processen ska få möjlighet att utveckla och förändra sina ståndpunkter i syfte att fatta gemensamma beslut. En dialog bör också utefter ett deliberativt demokratiideal innebära något utöver informationstillfällen och processer där åsikter och ståndpunkter vanligtvis inte ger tillräckligt utrymme att prövas mot andra deltagare. Djupa samtal är dock tids- och resurskrävande. Men om målet med dialogen är att exempelvis motverka segregation eller att skapa en problemlösande process är det svårt att tänka sig andra alternativ än långa, djupa samtal där konflikter i rummen inte tystas ner (Se kapitel Democracy is hard to love). Även om inte dialogerna alltid resulterar i att problem kan lösas kan ett långt och djupt meningsutbyte mellan deltagare bereda vägen för att synliggöra de egentliga motsättningar som behöver finna en lösning (Abrahamsson 2003).

Makt och roller

Det är för mig svårt att se hur medborgares inflytande kan öka i politiska processer mellan valen utan att det innebär maktförskjutningar i det politiska landskapet. Framförallt menar jag att deltagande styrning medför en förändrad roll för politiker och tjänstemän vars roller är invanda funktioner i den representativa demokratin. Hur mycket dessa roller förändras beror givetvis på hur djupgående den deltagande styrningen blir.

Fung och Wright (2003) menar att framgångsrika modeller för deltagande styrning måste överlåta politisk makt till medborgarna, men inte överge ansvaret det offentliga har för helheten och sammanhållningen i samhället. Det är huvudsakligen partiernas ansvar att utforma den deltagande styrningen så att dialogen med medborgarna inte ersätter den dialog som sker inom partiföreningarna. Att medborgare fortsätter att engagera sig i partierna är viktigt för den representativa demokratin. Men detta engagemang får inte ersättas eller bli betydelselöst på grund av medborgardialoger. Politiker uttrycker att det finns en spänning mellan dialogen med partimedlemmarna och medborgardialogens odefinierade grupp av deltagare – vilken grupp ska tillmätas störst betydelse i arbetet? Dialoger kan möjligen hållas i frågor som inte omgärdas av stora partipolitiska konflikter, som partierna inte har klara uppfattningar om, som avståndet mellan väljare och partier är stora eller som präglas av låsta lägen (jfr. Karlsson, 2009:117). Politiker kan då våga låta dialoginitiativen få inflytande i forandet av politiken med bättre utsikter att fördjupa demokratin.

Deltagande styrning kan också innebära en maktförskjutning från politiker till tjänstemän. Om tjänstemän ansvarar för inramningen av dialogers deltagare, metoder, frågeställningar och språk (t.ex. formuleringen av texter och diskussionsfrågor) utgår dialogerna ifrån tjänstemännens världsbild. Inte minst skapas ett handlingsutrymme när spretiga diskussioner och många röster sammanfattas till ett dokument som

sammanställt dessa till en sammanhängande berättelse. Därför kan det vara avgörande att politiker tydligt styr syftet med och principerna för medborgardialoger även om de inte alltid leder samtalen.

Även tjänstemännens roller förändras om medborgare får ökat inflytande i beslutprocesser. Detta kan störa invanda roller som bygger på förvaltningsorganisationens mål- och regelstyrning, ansvarsuppdelning, expertis och hierarkiska relationer. Att ge inflytande åt medborgardialoger innebär ett visst mått av oförutsägbarhet i den administrativa processen. Organisationens världsbilder och tjänstemännens professionella värderingar kan utmanas av olika medborgargrupperns perspektiv. Dialogtjänstemän behöver visserligen en frihet i hanterandet av dialoger och ett handlingsutrymme att kunna ta vara på de eventuella perspektiv som framkommer och samförstånd som åstadkommes genom dialogerna. Men detta handlingsutrymme måste hanteras varsamt för att inte utmana politikerns ansvar för helheten. (Se kapitel Medborgardialogens förutsättningar i praktiken)


Jämlikhet och utjämnande krafter

Kritiker menar att det skeva deltagandet i olika medborgardialoger sätter den politiska jämlikheten på spel (Gilljam 2003). Erfarenheter av arrangerade medborgardialoger är att välutbildade grupper deltar i större utsträckning än andra. Dessutom tenderar starkare grupper dominera samtalen. Fung & Wright (2003) menar att en *ungefärlig jämlik maktfördelning* mellan deltagarna i dialoger är en förutsättning och något av ett skydd för att inte initiativen ytterligare marginaliserar utsatta grupper. Men hur ska en hyfsad jämlik situation skapas mellan till exempel högskoleutbildade personer, tjänstemän med lång erfarenhet av politiska processer och grupper utan utbildning, arbete och språkkunskaper? Här föreslås olika motvikt som kan balansera de dominerande gruppernas maktposition (ibid:260). Med ett svengelskt uttryck kan detta benämnas för »empowerment«.

Medborgardialogers praktiker kan verka för

»empowerment« på olika sätt: uppsökande verksamhet kan arrangera dialoger för de grupper som står långt ifrån politiskt deltagande; medvetenhet om att alla grupper inte förstår och tolkar myndighetsspråk på det sätt som avses; medvetenhet om att olika grupper också uttrycker sina åsikter på olika sätt. Den inbjudna dialogen kan också sträva efter att engagera intressegrupper, forskare eller andra nätverk som kan agera som tolkar, stödja, mobilisera eller på andra sätt engagera vissa grupper i deltagandeprocesserna. Detta kan förefalla som en stor utmaning för politiker och tjänstemän som utformar dialogerna – men det är möjligt!

Avslutningsvis

Ovan har jag argumenterat för att det med formella regler och riktlinjer är möjligt att utforma medborgardialoger som fördjupar demokratin. Det kan tilläggas att det finns en begränsning i vad den formella utformningen kan åstadkomma, särskilt vad gäller utsikterna att skapa jämlika maktförhållanden (Fung & Wright, 2003:267). Motvikt till de mäktiga uppstår troligen oberoende det offentligas planerade insatser. Det politiska systemets roll är snarare att skapa de förutsättningar som behövs för att de ska uppstå. I denna bok har olika berättelser om medborgarinitiativens roll i utvecklingen av fysisk bebyggelse och social sammanhållning presenterats. Det förefaller som att medborgares egna initiativ underifrån kämpar i motvind och har svårt att orientera sig mellan etablerade föreningar, myndigheters regler och praktiker. Men som flera har argumenterat i denna bok kan liknande medborgarinitiativ spela en viktig roll i samhällsutvecklingen. Offentlig verksamhet på lokal nivå kan vinna mycket på att skapa en social och fysisk infrastruktur som gör det enklare för medborgare att organisera och samarbeta i lokala frågor. Med hjälp av denna kraft kan deltagande styrning utformas med större förutsättningar att fördjupa demokratin, i ordets egentliga bemärkelse. 

¹ www.regeringen.se/sb/d/15460/a/183608