



Stockholms  
stad

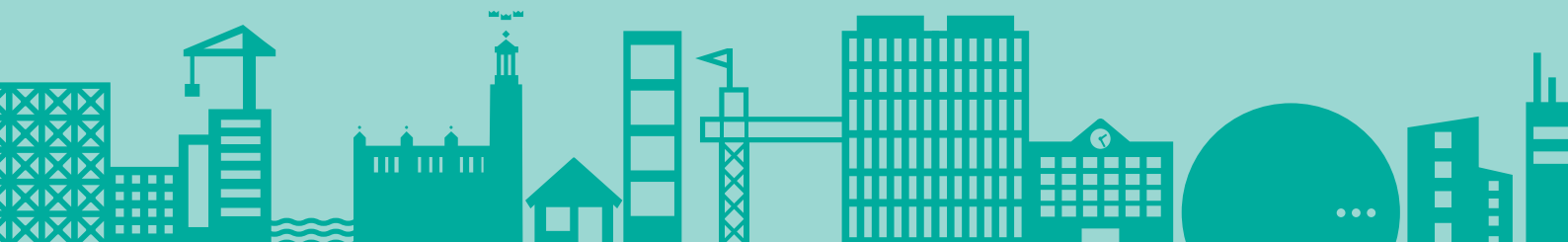
# Öppna rum för deltagande: Idéer för demokratiseringen av Stockholm

Underlagsrapport

Beställare: Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm

Författare: Nazem Tahvilzadeh,

Mångkulturellt centrum i Botkyrka





## **Hållbarhetskommisionens förord till underlagsrapporten**

Stockholms stad har inrättat Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm med uppdraget att analysera skillnader i livsvillkor i kommunen och föreslå åtgärder för att minska skillnader och främja en socialt hållbar utveckling i Stockholm.

Kommissionens arbete bedrivs av förvaltningsorganisationen inom fyra utpekade utvecklingsområden och ska enligt direktiv vila på vetenskaplig grund och genomföras i samverkan med fristående forskare. De forskare som kopplas till kommissionens arbete ska ta fram vetenskapliga underlag med förslag till åtgärder inom avgränsade fördjupningsområden som bidrar till att stärka den sociala hållbarheten i kommunen. Denna rapport är ett sådant underlag.

Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm ska beakta forskarnas underlag i framtagandet av delrapporter med egna rekommendationer och åtgärder inom det aktuella fördjupningsområdet. Dessa fördjupningar utarbetas med regelbundenhet fram till slutet av 2017, samtidigt som konkreta åtgärder kan implementeras.

Paul Alarcón  
Hållbarhetschef  
Stockholms stad

## Sammanfattning

Den representativa demokratin blir allt mer elitstyrd och ojämlik. Om demokratins problem är att allt fler avgörande beslut fattas av allt färre personer i allt färre politiska rum, kan en lösning vara att skapa fler rum, för fler människors deltagande, i fler politiska frågor. I denna rapport diskuteras hur Stockholm stad kan bidra till att öppna fler rum för deltagande med målet att öka den politiska jämlikheten.

De senaste åren har Stockholm och många andra kommuner genomfört flera ambitiösa medborgardialoger med syftet att öppna nya rum för medborgares påverkan och deltagande i olika politiska frågor. Dessa initiativ för *inbjudet deltagande* är extraordinära satsningar som strävar efter att fördjupa demokratin genom att främja samverkan mellan politiker, tjänstepersoner och det civila samhället. Forskning om dessa initiativ visar att de bidrar till att skapa möjlighetsstrukturer där medborgare kan få större insyn och kunskap om politiska processer. Men ofta blir processerna triviala och förbättrar sällan marginaliserade gruppers levnadsvillkor. Ibland kan medborgardialoger också förvärpa den politiska jämlikheten.

Tidigare experiment med medborgardialoger är en viktig grund att stå på men det finns ett stort utrymme för tydligare och mer djupgående deltagardemokratiska initiativ. Inför planering av en deltagandeprocess bör det därför noga övervägas *hur processen kan bidra till en omfördelning av makt och resurser i syfte att stärka utsatta och marginaliserade grupper och områden*. Det är svårt att föreställa sig hur Stockholm kan demokratiseras om arbetslösheten ökar, arbetares anställningsvillkor försämras och om vård, service och livsmiljöer i redan utsatta stadsdelar utarmas. Staden kan med goda utsikter *öppna nya rum för deltagande* där det civila samhället med sociala rörelsers drivkraft kan ges initieringsförmåga och större handlingsutrymme i styrning och utformning av offentliga åtgärder och program. Syftet med deltagandeprocesser bör vara att stärka människors förmågor att lösa sina problem.

Detta arbete kräver en större medvetenhet och utveckling av *institutionella arrangemang* för deltagandeprocesser. Deltagande i dialoger bör resultera i en konkret förändring som förbättrar den enskildes levnadsvillkor. Genom att överväga kopplingen mellan 1) *urval av deltagare* 2) *kommunikationsformer* och 3) *kopplingen mellan processer och beslut* kan en större medvetenhet skapas om

hur jämlikhetsvärden kan avanceras. Demokratisering kräver också ett röstbärande, dynamiskt och självorganiserat civilsamhälle. Ett motståndskraftigt lokalt föreningsliv med en mångfald av röstbärande rörelser uppmärksammar politiken på lokala behov, problem och eventuella lösningar. Genom att tillhandahålla möjlighetsstrukturer för *empowerment* kan sociala rörelser ges ökat utrymme för organisering och engagemang i stadens politiska processer. Staden bör tillhandahålla fler resurser och gemensamhetsutrymmen för lokal organisering. Med hjälp av kompetenta *facilitatorer* kan staden förankra och möjliggöra att befolkningen i fattiga stadsdelar känner relevans och ägandeskap inför deltagandeprocesser.

Det finns inga genvägar till demokratisering. Det krävs en robust omfördelningspolitik som tar upp striden mot skenande sociala ojämlikheter. Det krävs också att både partier och förvaltning blir mer representativa och lokalt förankrade organ. Konkreta frågor som vidare bör utvecklas är:

1. Att praktisera fler deltagandeprocesser där beslutsinflytande och resurser delegeras i syfte att stärka deltagarnas förmåga att lösa egna problem. De lokala utvecklingsprogrammen är en utmärkt fråga för ambitiösare deltagandeprocesser.
2. Att främja etableringen av fler medborgardrivna mötesplatser som på olika sätt kan fungera som nav för en mer vital och dynamisk lokal organisering. Utformning och planering av dessa lokaler är en utmärkt fråga att behandla genom inbjudet deltagande.
3. Att stärka stadsdelsnämnder och –förvaltningar som centrala interaktionspunkter mellan stadens politik och medborgare. Stadsdelsnämnderna har djupast insikter om lokalbefolkningen och är bäst lämpade att förvalta deltagandeprocesser. Det är också viktigt att uppmuntra fler möjliggörande roller i förvaltningen i syfte att facilitera lokal mobilisering, främjande och förankrande av meningsfulla deltagandeprocesser.

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>4</b>
<b>1. Inledning</b>	<b>7</b>
<b>2. Den postdemokratiska staden</b>	<b>9</b>
Elitstyre och ojämlikhet	9
Den postdemokratiska storstaden	11
Fördjupad demokrati? Två ideal	14
Slutsats	15
<b>3. Medborgardialoger – en kritik</b>	<b>16</b>
Demokratipolitik – konservativ eller kritisk?	16
Reguljära och sporadiska dialogarrangemang	19
Otydliga, triviala och ojämlika processer	22
Slutsats	27
<b>4. Öppna rum för deltagande demokrati</b>	<b>28</b>
Politisk jämlikhet i demokratins alla rum	29
Öppna rum för deltagande	35
Slutsats	49
<b>5. Konkreta åtgärder på kort sikt</b>	<b>51</b>
Betydelsefulla, tydliga och jämlika medborgardialoger	51
Medborgardrivna mötes- och kulturhus	52
Stadsdelsnämnder som möjliggörare	53
Till sist	53

# 1. Inledning

Med demokratisering avses här att öka den politiska jämlikheten genom att fler medborgare<sup>1</sup> tar plats i fler politiska rum i syfte att delta i att forma staden utefter egna behov och projekt. Stockholm stads målsättning är att gå före när det gäller invånarnas möjligheter att påverka. Visionen om ett ”demokratiskt hållbart” Stockholm kan tolkas som en stad där invånarna är delaktiga i utvecklingen, där deras engagemang tas tillvara och ger riktning åt framtiden och där fler beslut fattas nära invånarna. Många städer strävar efter att vitalisera den lokala demokratin utefter liknande ideal, men den svåra frågan är alltså hur dessa målsättningar ska förverkligas. Sedan 1990-talet har rad experiment och innovationer lanserats runt om i landet med målet att fördjupa demokratin. Dessa projekt utgår från goda intentioner men förväntningar om ökat politiskt deltagande, jämlikhet och förtroende har ofta uteblivit. Mot bakgrund av ökande sociala och politiska ojämlikheter, samt det politiska systemets allt mer utpräglade elitistiska karaktär framstår därför offentliga demokratiseringsåtgärder som paradoxala. Å ena sidan är budskapet att medborgare som står långt ifrån politiskt deltagande ska få fler möjligheter att påverka samhällsutvecklingen, men å andra sidan ökar ojämlikheter i politiskt deltagande.

Syftet med denna rapport är att tillhandhålla ett kunskaps- och diskussionsunderlag för Stockholms stads strävan att främja en ”hållbar demokrati” som definierats i Budget 2016. Utifrån normativa teorier och tidigare empiriska studier problematiseras kommunala demokratiprojekt med intentionen att lyfta fram alternativa strategier. Syftet med denna rapport är alltså inte att ta fram nya empiriska fakta, utan att sammanställa det vi vet och diskutera alternativa strategier. I rapporten problematiseras ideal och praktiker för ”medborgardialog” och andra former av deltagandeprocesser som initieras av stadens organisationer. Dessa former av *inbjudet deltagande* kan definieras som extraordinära satsningar med syfte att bjuda in medborgare till olika former av interaktioner med politiker och tjänstepersoner om en politisk fråga. Exempel på inbjudet deltagande är samråd, dialoger, medborgarförslag, medborgarråd och andra interaktioner med brukare och medborgare bortom vardagliga rutin- eller slentrianmässiga möten. Inbjudna rum för deltagande har ofta syftet att stärka den representativa demokratin genom att föra makthavare och civilsamhälle närmare varandra. Men erfarenheter visar att de ofta resulterar i triviala, otydliga och ibland ojämlika processer. Rapporten lyfter fram konstruktiva perspektiv och idéer kring hur demokratiarbetet kan utvecklas genom att se över forskning om framgångsrika exempel

---

<sup>1</sup> Jag använder begreppet medborgare här inte i rättslig bemärkelse, utan som ”invånare” som lever och verkar i staden.

från andra delar av världen. Vägar till demokratisering är ingen absolut vetenskap utan till stor del spekulativ. Rapporten utmynnar i konkreta åtgärdsförslag för stadens demokrati-verksamhet som förhoppningsvis kan fungera som uppslag för inspiration, diskussion, nya idéer och experiment. Huvudfrågeställningen i rapporten är *hur kan Stockholms främja ett mer jämlikt politiskt deltagande genom att öppna nya rum för demokratiskt deltagande?* För att diskutera detta utgår rapporten från två konkreta frågor:

- 1) *Vad vet vi om huruvida etablerade ideal och praktiker för inbjudet deltagande bidrar till att stärka den parlamentariska demokratin?*
- 2) *Hur kan Stockholms stad stimulera till och ta tillvara på medborgarinitiativ underifrån och kanalisera in i det representativa systemet och i förvaltningens styrningsprocesser?*

I nästa avsnitt diskuteras demokratins tillstånd utifrån begreppet ”postdemokrati”. Här diskuteras också två delvis motstridiga ideal för demokratipolitik: konserverande och kritiska. I avsnitt tre problematiseras medborgardialoger som offentlig verksamhet utifrån tidigare forskning. Här diskuteras också (icke)sambandet mellan ovanifrån initierade deltagandeprocesser och valdeltagande.

I avsnitt 4 diskuteras slutligen några perspektiv och idéer på hur inbjudet deltagande kan stärka demokratisering genom att närmare ta hänsyn till dess *institutionella arrangemang, empowerment* och *facilitatorer* som kan möjliggöra marginaliserade gruppers deltagande. Runt om i Stockholms förorter finns rörelser och människor som varje dag engagerar sig tillsammans med andra för att lösa och hantera gemensamma problem. Lokala demokratiseringsinsatser bör stärka dessa gruppers förmåga att göra så. I avsnitt 5 sammanfattas rapportens förslag i tre punkter.



## 2. Den postdemokratiska staden

*”Politiker i många länder oroar sig över väljarnas ökade likgiltighet och partiernas minskade medlemsantal. Detta är en intressant paradox hos den politiska klassen. Man vill göra det så svårt som möjligt för medborgarnas flertal att aktivt utforska politikens hemligheter, organisera oppositionella aktiviteter och rubba den makt som den politiska ellipsen utövar. Men man vill för allt i världen inte förlora medborgarnas passiva stöd; man fruktar att de tappar intresse för politiken, inte bryr sig om att rösta, upphör att skänka pengar till partierna och struntar i alltihop. Alltså måste man hitta ett sätt att uppmuntra maximal nivå av minimalt deltagande”.*<sup>2</sup>

För att diskutera huruvida praktiker för inbjudet deltagande bidrar till att stärka den parlamentariska demokratin, behöver vi först diskutera det problem som söker en lösning. I detta avsnitt problematiseras den representativa demokratin och ideal för demokratiutveckling från ett övergripande perspektiv.

### Elitstyre och ojämlikhet

När statsvetaren Stig Montin skulle analysera olika lokala demokratiexperiment i svenska kommuner på 1990-talet kartlades många experiment: dialoger, brukarråd och självorganiserade styrformer så som kvartersråd. Paradoxen då var att den lokala demokratin skulle utvecklas med olika reformer, många initierade ovanifrån, samtidigt som den ”stora demokratin” på flera sätt avvecklades, menade Montin.<sup>3</sup> Nästan 20 år senare står vi inför samma paradox. Kritiska röster som den brittiska sociologen Colin Crouch menar att demokratin inte avvecklats, men likväl utvecklas till något annat än det som var tanken. Ett begrepp som illustrerar denna förändring är *postdemokratin*. Västerländska politiska system är inte icke-demokratiska, men ett centralt problem är att etablerade kanaler för deltagande har tappat relevans för många människors vardag. Resultatet är dels *elitstyre* genom att de styrande utgörs av en allt mer privilegierad samhällsgrupp med sämre förankring i

---

<sup>2</sup> Crouch, Colin, (2009) ”Postdemokrati”. Göteborg: Daidalos, s. 118

<sup>3</sup> Montin, Stig (1998) ”Lokala Demokratiexperiment. Exempel och analyser”. SOU 1998:155

det civila samhället<sup>4</sup>, och *ojämlikhet* genom kraftigt ökande skillnader i levnadsvillkor och möjligheter att påverka.<sup>5</sup> Utgångspunkten i Crouchs analys är efterkrigstidens kompromiss mellan krafter som ville bevara systemet för ett slimmat deltagande, och de rörelser som krävde förändring genom att säkerställa ett djupare och bredare deltagande och jämlikhet. För många är denna kompromiss demokratins ”höjdpunkt”. Statens uppgift som tidigare mest var att främja tillväxt och social ordning, omformulerades till att också tillgodose medborgares välfärd utefter sociala rättvisideal: omfördelning av makt och resurser efter behov. Välfärdsstaten säkerställde medborgares sociala trygghet och livschanser: bostäder, arbete, utbildning, vård, omsorg, fritid, rekreationer med mera. Samtidigt gavs marknaden friheten att växa.<sup>6</sup>

Det finns olika historieskrivningar. Det är dock svårt att ignorera att ideal om en *deltagande demokrati* var ett centralt krav för många av de politiska rörelser som krävde mer demokrati under 1800- och 1900-talet. Som sociologen Donatella della Porta beskriver byggdes kompromissen fram av rörelser som organiserades utifrån deltagande demokratiideal och som önskade mer än valdemokratins tunna deltagande. Arbetarrörelsens självorganisering, -bildning, strävan efter frihet och självbestämmande utmanade den oligarkiska demokratins etablerade maktelit som vidhöll att statens affärer vilar tryggast i händerna på de få.<sup>7</sup> Deltagande ideal blev också ledande för de nya medborgar- och kvinnorrätt, student, fred- och miljörelser som utmanade valdemokratins på 1960-talet. De krävde ett bättre liv, en bättre miljö, rättvisa och jämlikhet genom mer deltagande i samhällets alla sfärer: på arbetsplatsen, i skolan, på universiteten, i vård och omsorg, utvecklingen av bostadsort och kvarter med mera.<sup>8</sup> Parallellt med strävan att institutionalisera deltagandet i valdemokratins byggdes därför en rad praktiker, formella politiska och informella sociala motmakter som syftar till att ständigt övervaka de styrande. Den franska historikern Pierre Rosanvallon definierar dessa former av ”organiserad misstro” som *motdemokratin*. Vid sidan av dömande och betygsättande funktioner som utövas av domstolar, granskande medier, utvärderings- och självvärderingssystem har medborgares och sociala rörelser *vaksamhet* spelat en central övervakningsfunktion gentemot de styrande. Motdemokratin är levandegörande av ett deltagande demokratiideal och

---

<sup>4</sup> Med det ”civila samhället” avses här icke-statliga och icke-kommersiella sfärer, rörelser och constellationer i samhället som tjänar medborgares egna initiativ och självorganisering.

<sup>5</sup> Se bland annat Piketty, Thomas (2015) ”Kapitalet i tjugoförsta århundradet.” Stockholm: Karneval förlag.

<sup>6</sup> jfr. Streeck, Wolfgang (2013) ”Köpt tid. Den demokratiska kapitalismens uppskjutna kris”. Daidalos. Göteborg

<sup>7</sup> della Porta, Donatella (2013) ”Can democracy be saved?”. Cambridge: Polity Press, s.44-56

<sup>8</sup> Pateman, Carole. (1970). ”Participation and democratic theory”. London: Cambridge University Press.

oumbärlig för den representativa demokratins vitalitet.<sup>9</sup> Idag står den representativa demokratin inför en rad problem som dels har att göra med maktförskjutningar från nationalstater till globala institutioner och marknader, och dels med det civila samhällets allt svagare koppling till offentlig styrning.<sup>10</sup> Den stora allmänhetens deltagande i statens affärer har minskat och syfte och innehåll i offentlig styrning formuleras allt mer av en snäv, homogen och överlappande krets av politiska, byråkratiska och ekonomiskt eliter i allt färre forum som är transparenta och öppna för allmänhetens insyn och påverkan. Postdemokratins dilemma är att folkrörelser, partier och valda församlingar som har till uppgift att säkra det allmännas deltagande i samhällsutvecklingen kraftigt försvagats och tappat förankringen i civilsamhället. Särskilt långt bort från offentlig styrning står socioekonomiskt resurssvaga grupper, lågutbildade, etniska minoritetsgrupper, icke-vita, unga och funktionshindrade.<sup>11</sup> Konsekvensen av svagare folkrörelser som driver marginaliserade gruppers intressen är att staten i större utsträckning kan ägna sig åt att främja elitens affärer.<sup>12</sup> Postdemokratins dilemman är därför påtagliga i storstaden där vinnare och förlorare lever och verkar sida vid sida.

## Den postdemokratiska storstaden

Städerna rör sig i postdemokratisk riktning. Ett övergripande problem för ett breddat och fördjupat deltagande på lokal nivå är förhandlingen om vad stadsstyrningens roll egentligen är. Bör staden vara en lokal ”tillväxtmaskin” eller ”välfärdsstat”?<sup>13</sup> Även om en kommunförvaltning inrymmer både tillväxtpolitiska och välfärdproducerande verksamheter finns en ständig spänning att hantera dem emellan.<sup>14</sup> Styrningen av städer har i postdemokratisk anda allt mer förvandlats till *entreprenöriell styrning* som utgår från en tävlan med andra städer om resurser, arbetstillfällen, kompetens och kapital. Målet är att växa ekonomiskt. Stadsförnyelse handlar då främst om att främja investeringar i stadsbyggnad, infrastruktur och annat som syftar till att skapa lämpliga strukturella förutsättningar för attraherandet av kapital och kompetens på en föreställd global marknad. Den entreprenöriella styrningen handlar ofta

---

<sup>9</sup> Rosanvall, Pierre (2006) ”Motdemokratin. Politiken i misstrons tid”. Hägersten: Tankekraft.

<sup>10</sup> della Porta (2013) s.24

<sup>11</sup> Enligt t.ex. SOU 2000:1 och SOU 2016:5.

<sup>12</sup> Streeck (2013), jfr också Larsson, Bengt, Martin Letell, and Håkan Thörn. (2012) “Transformations of the Swedish welfare state: from social engineering to governance?” New York: Palgrave Macmillan.

<sup>13</sup> Se exempelvis Dannestam, Tove (2009) ”Stadspolitik i Malmö. Politikens meningsskapande och materialitet.” Lund Political Studies 155. Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

<sup>14</sup> Stahre, Ulf (2014) ”En stad för de många eller för de få. Om allmänningar, sociala rörelser och rätten till staden i det nutida Stockholm”. Falun:Atlas

om att marknadsföra staden och värna om ett varumärke.<sup>15</sup> Styrning av städer handlar också om *omfördelningspolitik* med målet att tillhandahålla jämlik vård, omsorg, utbildning och rekreation samt att upprusta nergångna platser och stärka invånarnas inflytande i staden. Stadsstyrningens uppgift är att skapa drägliga levnadsvillkor för stadens arbetare, att tillhandahålla och utveckla utbildning, transporter och annan service som är grundstenarna i stadens sammanhållning. Sociala frågor står då i centrum.<sup>16</sup>

Den postdemokratiska omförhandlingen av stadspolitikens syfte har uppmuntrat en *konkurrera-eller-dö-mentalitet*.<sup>17</sup> Avbefolkade orter och krympande städer används som skräckexempel och den politiska agendan prioriterar företagsamhet och tillväxt. Entreprenöriell styrning som prioriterar tillväxtpolitik är svårt att kombinera med ett maximalt deltagande i politiska processer eftersom det är marknadens politiska intressen som uppmuntras i första hand. Argumentet för ökad tillväxt är ofta att det skapar ett bättre välbefinnande, välfärd och mer sysselsättning. Resultaten har dock varit att den sociala och politiska ojämlikheten ökar. Färsk kartläggning genomförd av 2014 års demokratiutredning visar att det politiska deltagandet i Sverige är ojämlikt och har vidgats särskilt utefter klassklyftor. Skillnader i valdeltagande mellan fattiga och rika stadsdelar i storstäderna var över 40 procentenheter 2014. Engagemanget i partier, det civila samhällets större intresseorganisationer och i allmänna val utgörs i större utsträckning av välutbildade och socioekonomiskt resursstarka personer. Det är också bland dessa grupper som förtroendet för den representativa demokrati är som störst. De ökande klassklyftorna och ojämlikheterna i städerna påverkar det politiska deltagandet på så sätt att ”demokratiskt aktiva” och ”passiva”, enligt utredningen, ”bor i skilda bostadsområden, går i olika skolor och utövar sina fritidsintressen på olika platser.”<sup>18</sup> Utredningens forskningsrapporter berör och repeterar flera av de belägg för kraftigt ökade skillnader i inflytande och levnadsvillkor i svenska storstäder som kartlagts av städerna själva.<sup>19</sup>

Den postdemokratiska staden är en elitstyrd organisation.  
Kommunsammanslagningar, professionalisering genom färre antal

---

<sup>15</sup> Thörn, Håkan (2013) ”Stad i rörelse: stadsomvandlingen och striderna om Haga och Christiania”. Atlas, kapitel 6

<sup>16</sup> Olsson, Sören och Anders Törnquist (2009) ”Förorten: insatser och utveckling under 40 år.” Arkus litteraturoversikter 5, Stockholm: Arkitekternas forum för forskning och utveckling

<sup>17</sup> Brenner, Neil (2009) ”New State Spaces”. Oxford: Oxford University Press

<sup>18</sup> SOU 2016:5, s. 29-30.

<sup>19</sup> Se exempelvis Stigendal, Mikael och Per-Olof Östergren (2013) ”Malmös väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa”, *Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö*, ”Skillnader i livsvillkor och hälsa i Göteborg” (2014), *Hela staden socialt hållbar*. Göteborgs stad. ”Skillnaderna i Stockholm”. *Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm*, 2015. Stockholm stad.

politiker och dramatiskt fler anställda i förvaltningen gör den lokala demokratin mer toppstyrd. Införandet av stadsdelsnämnder under 1980- och 90-talet som geografiskt avgränsade politiska nämnder och förvaltningar motiverades med flera demokratiargument. Närhet och tätare relation mellan medborgare och makthavare ansvariga för serviceproduktion skulle leda till fler deltagandemöjligheter som skulle anpassa styrning och förvaltning till lokala behov. De goda demokratieffekterna uteblev dock<sup>20</sup> och är alltså svåra att belägga efter att stadsdelsnämnderna reformerats genom bland annat sammanslagningar till större enheter.<sup>21</sup> Demokratiutredningens undersökningar visar vidare att partierna har blivit svagare forum för medborgares deltagande. Visserligen har interndemokratin förbättrats men i och med att partier fångar färre röster och att medlemmarnas sociala egenskaper är allt mer olika väljarna är det en privilegierad krets som deltar. Partierna har alltså blivit sämre på att fånga civilsamhällets röster och engagemang på lokal nivå, vilket kompenseras med större ekonomiska bidrag för uppköp av personal och tjänster för att utföra det arbete som krävs.<sup>22</sup> Ett sätt att komplettera brist på inspiration och idéutveckling i lokalföreningar är framväxten av ”policyprofessionella”, avlönade idémakare som blir en otydlig maktsfär mellan samhälle och partielit.<sup>23</sup> Partiernas reaktion på minskad lokal förankring är överraskande nog inte alltid att finna nya vägar tillbaka in till civilsamhället, utan att bli än mer slimmade valkampanjorganisationer som för in väljarnas idéer genom fokusgrupper och opinionsundersökningar.<sup>24</sup> ”Tomrummet” mellan det civila samhället och partierna är som statsvetaren Peter Mair argumenterar en avgörande demokratifråga, eftersom partierna förlorar sin mening för vardagens problemlösande kamper. Istället omvandlas partierna till organ för personer som antingen styr staden eller väntar på att få styra staden.<sup>25</sup>

Partiernas oförmåga att ge plats och röst åt arbetarklass, minoritetsgrupper, unga och funktionshindrade påverkar också hur väl valda församlingar speglar samhället. Den sociala representativiteten i dessa rum för deltagande blir sämre, särskilt ju högre upp du kommer i

---

<sup>20</sup> Bäck, Henry m.fl. (2005) ”Urban political decentralisation. Six Scandinavian cities.” Urban and regional research international, 5. Wiesbaden: VS Verlag.

<sup>21</sup> Se t.ex. Karlsson, David (2014) ”SDN-reformen och göteborgarnas nöjdhet med demokrati och service” Publicerad i Annika Bergström och Jonas Ohlsson (red): *Brytningstider*. Göteborgs universitet: SOM-institutet

<sup>22</sup> Hagevi, Magnus och Karl Loxbo (2015) ”Partierna och demokratin efter Medlemsnedgången”. I *Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande*. SOU 2015:96

<sup>23</sup> Garsten, Christina (2015) ”De policyprofessionella och demokratin framtid”. I SOU 2015:96

<sup>24</sup> Kölln, Ann-Kristin (2015) ”Det sjunkande antalet partimedlemmar och demokratin”. I SOU 2015:96

<sup>25</sup> För en djup analys av partiernas kris se Mair, Peter, (2013) ”Ruling the void: the hollowing of Western democracy.” London: Verso.

makthierarkierna i valda församlingar, nämnder och förtroendeuppdrag.<sup>26</sup> Dessutom koncentreras makten över kommuner och regioner hos färre politiker eftersom nämnder slås ihop, styrning centraliseras, antalet politiker minskar och ett fåtal förtroendevalda blir ansvariga för fler frågor.<sup>27</sup> Flera avgörande beslut så som urbana och regionala investeringsintensiva infrastrukturprogram hanteras idag i olika forum för mellankommunal eller offentlig-privat samverkan som bidrar till att förskjuta viktiga politiska frågor till forum som är mer otillgängliga för medborgares insyn.<sup>28</sup> Färre politiker gör också politikskapande mer beroende av icke-politiskt tillsatta experter. Den offentliga förvaltningen har fått allt mer betydelsefull makt och inflytande i politiska processer, på bekostnad av partierna och det civila samhället.<sup>29</sup> Förskjutningen av inflytande från partier till offentligt anställda innebär också en större ojämlikhet eftersom byråkratin tenderar att domineras av högutbildade individer med högre klassbakgrund, vilket i Sverige är tätt korrelerat med vithet. Icke-vita och etniska minoriteter är kraftigt underrepresenterade i offentliga chefspositioner vilket påverkar de normer och värderingar som präglar organisationernas verksamheter.<sup>30</sup>

## Fördjupad demokrati? Två ideal

Givet den oroande postdemokratiska utvecklingen är det då intressant att demokratierna själva identifierar problemen som redogjorts för här och att dessa analyser utgör fundamentet för *demokratipolitikens* framväxt. Om målet med demokratipolitik är att utveckla demokratin, vilka ideal står då i centrum? Som den brittiska demokratiforskaren Ricardo Blaug konstaterar är den demokrati som står inför förändringsvurmen ett tvångsäktenskap mellan två olika ideal. Å ena sidan det *konserverande* idealet som vill bevara den representativa demokratin tunna deltagandenivå, och å andra sidan det *kritiska* idealet som strävar mot social förändring genom djupare deltagare i samhällets alla sfärer. Beroende på ideal blir därför demokratipolitikens praktik radikalt varierande.

---

<sup>26</sup> Wide, Jessica (2015) "Social representativitet i den lokala demokratin". I SOU 2015:96

<sup>27</sup> Karlsson, David och Mikael Gilljam (2015) "Den lokala demokratin utmaningar". I SOU 2015:96

<sup>28</sup> Tahvilzadeh, Nazem, m.fl. (2014) "Hållbarhetspolitik i Göteborgsregionen: Om sammanhållning och spänningar mellan stark och svag hållbarhet." *Mistra Urban Futures Reports*, Göteborg: Mistra Urban Futures.

<sup>29</sup> Bengtsson, Mats. (2011) "Anteciperande förvaltning: Tjänstemäns makt i kommunala policyprocesser om vindkraft." Göteborgs universitet. Förvaltningshögskolan

<sup>30</sup> Tahvilzadeh, Nazem. (2011) "Representativ byråkrati: en studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företräderskap". Göteborgs universitet. Förvaltningshögskolan

Från ett *konserverande ideal* likställs nämligen fördjupande av demokratin med att stärka och bevara det rådande liberala konkurrensinriktade representativa styrelseskicket. Ambitionen är att dämpa makthavares och samhällselitens oro för minskat förtroende bland väljare. Målet är att stärka redan institutionaliserade rum för deltagande: val, partimedlemskap, valda församlingar, stora intresseorganisationers reglerade samverkan. Den konserverande logiken är att effektivisera deltagande i masskala för att göra styrelseskicket instrumentellt för ekonomisk tillväxt. Demokratisering sker i oligarkiska former där de färres styre över många legitimeras genom reglering av konkurrens mellan eliterna med målet att upprätta stabilitet och tröghet.

Från ett *kritiskt ideal* handlar fördjupande av demokratin inte om att stärka etablerade institutioner, utan om ett personligt behov av att förändra en situation av lidande eller förtryck. Deltagande handlar om att ta spjörn mot elitstyre och skapa forum som utmanar oligarkin genom att uppmuntra till människors självbestämmande och – förvaltning genom direkta och deliberativa interaktioner på gräsrotsnivå. Målet för kritiska demokrater handlar inte bara om att etablera ett styrelseskick utan om att bemäktiga människor så att de kan förändra sina liv till det bättre. Det långsiktiga målet är mänsklig frigörelse och social rättvisa. På kort sikt vill kritiska demokrater bekämpa elitstyre och stärka den politiska jämlikheten genom att utjämna levnadsvillkor och omfördela makt och resurser till marginaliserade och maktlösa medborgare. I denna strävan är människors självorganisering och självbestämmande centrala rum för revitalisering av demokratin, eftersom det är här människor initialt samlas för att lösa egna problem.<sup>31</sup> I nästa avsnitt frågar vi oss vilket ideal som präglar demokratipolitikens lokala praktiker.

## Slutsats

En postdemokratisk stad innebär att det allmännas deltagande i formandet av stadens politik blivit mer kringskuren och ojämlig. Fler beslut fattas av färre personer i färre rum för deltagande och allmänhetens insyn. Om syftet med den demokratiska ingenjörskonsten är att öka och fördela det politiska deltagande mer jämlikt är frågan vilket demokratiideal som bör prägla denna verksamhet? Från ett konservativt perspektiv handlar demokrati om att bevara det liberala styrelseskickets tunna deltagande, medan kritiska demokrater strävar efter ett mer och djupare deltagande i fler rum, av fler medborgare i hela samhället. Välfärdsstatens representativa styrelseskick var en kompromiss mellan dessa två ideal.

---

<sup>31</sup> Blaug, Ricardo. (2002) "Engineering Democracy." *Political Studies* 50 (1):102-116.

### 3. Medborgardialoger – en kritik

*Valdemokratin släpper fram institutioner  
som erinrar om deltagardemokratin men  
som bara har dess brister, inte dess  
fördelar; överdrivet konsensustänkande och  
brist på ansvarsutkrävande men utan folklig  
förankring.<sup>32</sup>*

Medborgardialoger är extraordinära offentliga initiativ för inbjudet deltagande med syftet att fördjupa den lokala demokratin. Vad vet vi om huruvida dessa deltagandeprocesser bidrar till att stärka den parlamentariska demokratin? Trots att flera nya institutioner och experiment har prövats i den lokala demokratin har varken elitstyre eller ojämlikhet kunnat motverkas och i vissa fall har problemen förvärrats. I detta avsnitt sammanfattas tidigare forskning och lärdomar om demokratiutvecklingens ideal och praktik, med fokus på arrangemang för ”medborgardialoger”.

#### Demokratipolitik – konservativ eller kritisk?

Sedan 1990-talet har den statliga demokratipolitiken strävat efter att stärka demokratins förankring i samhället, fördjupa deltagande i politiken och öka den politiska jämlikheten. Konkreta projekt har lanserats för att stärka ungas, funktionshindrades, äldres och andra utsatta gruppers möjligheter att påverka. Stöd till föreningslivet har varit en del av dessa satsningar med syftet att fler ska engagera sig i det civila samhällets organisationer. Partierna har också uppmuntrats att anamma nya vägar att involvera och ta hand om grupper som deltar i mindre uträkning. Demokratipolitik har också inneburit att stärka rättigheter och friheter genom att inarbeta vissa perspektiv i offentlig styrning, exempelvis *mänskliga rättigheter*, *barnrättigheter*, *jämställdhet*, *icke-diskriminering* och *mångfald*. Till demokratiministrarnas arbete kan också räknas insatser för att främja vissa ”värdegrunder” eller polisiär verksamhet med syftet att förankra demokratin i samhället genom att stävja extremism och fundamentalism.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Amnå, Erik (2003) ”Deltagardemokratin: Önskvärd, nödvändig – men möjlig?”, i Gilljam, Mikael och Jörgen Hermansson (red) *Demokratins mekanismer*. Lund: Liber

<sup>33</sup> Se t.ex. Nilsson, Tom (2005) ”Till vilken nytta? Om det lokala politiska deltagandets karaktär, komplexitet och konsekvenser.” Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen.



Nästan hälften av kommunerna i landet har formulerat en demokratipolicy och ännu fler har experimenterat med nya kanaler för interaktion och påverkan. Ett stärkt folkinitiativ ger medborgare rätt att initiera folkomröstningar i kommuner kring en fråga givet ett visst stöd från medborgare och fullmäktige; rätt att lämna medborgarförslag till en politisk nämnd har införts; råd och forum för kontinuerlig dialog med medborgare så som dialogforum, ungdomsråd och olika brukarråd har etablerats liksom olika ”appar”, e-paneler, bloggar och andra e-forum som möjliggör virtuell kommunikation mellan väljare och valda.<sup>34</sup> Ett vanligt och allt mer förekommande inslag är arrangerande av medborgardialoger. En medborgardialog kan innebära olika saker och tolkas på olika sätt. Här definieras det som extraordinära offentliga initiativ för ”inbjudet deltagande”, det vill säga en process där invånare bjuds in till olika forum, möten, råd och processer i syfte att delta i någon form av interaktion med politiker och tjänstepersoner som representerar kommunen eller annan myndighet. Det kan handla om samrådsmöten, e-paneler, ungdoms-, pensionärs- och föreningsråd, framtidsverkstäder, cafédialoger, medborgarbudgetar med mera. Dessa processer bjuder in invånare till rum som styrs och kontrolleras av offentliga organisationer, vilket är en viktig distinktion gentemot andra rum för deltagande som medborgare själva initierar för egna syften. Även om det uppstår många spontana och strukturerade möten mellan politiker, tjänstepersoner och medborgare i vardagens politik, bör vi förstå medborgardialog som en extraordinär process där offentliga organisationer formellt öppnar upp för någon form av kommunikation, insyn eller påverkan i olika frågor.

Det är idag mycket populärt att initiera medborgardialoger. Det var den första demokratiutredningen (SOU 2000:1) som placerade inbjudet deltagande inom ett genomtänkt ideal för svensk demokrati: ”en deltagande demokrati med deliberativa kvaliteter”. Idealet har sedan anammats av samtliga följande regeringar, åtminstone retoriskt. Demokratiutredningen som leddes av statsvetaren Amnå och Socialdemokraten Bengt Göransson, båda deltagardemokratiskt orienterade, ansåg att de goda tiderna var förbi och legitimiteten för demokratin hotad. Lösningen sågs vara uppmuntrandet av demokratiska medborgerliga dygder och värderingar. Det offentliga ansvar formulerades som att tillhandahålla kanaler för dialog och deltagande mellan medborgare och makthavare. I dessa forum kunde demokratiska värderingar och dygder frodas.<sup>35</sup> Trots att öppnandet av nya deltagandekanaler vilade på svag juridisk grund i tämligen tolkningsbara

---

<sup>34</sup> Montin, Stig. 2007. "Mobilizing for participatory democracy? The case of democracy policy in Sweden." I *Participatory democracy and political participation: Can participatory engineering bring citizens back?* In Thomas Zittel och Dieter Fuchs (red) New York: Routledge.

<sup>35</sup> SOU 2000:1, Amnå, Erik (2006) "Playing with fire? Swedish mobilization for participatory democracy." *Journal of European Public Policy* 13 (4):587-606

paragrafer om *samråd* i exempelvis Plan- och bygglagen och Miljöbalken har medborgardialog blivit ett modeord och återkommande praktik.<sup>36</sup> Den nya demokratiutredningens kartläggning visar att över 80 procent av kommuner praktiserar någon form av dialog.<sup>37</sup> Det har säkerligen arrangerats hundratals dialogmöten i Stockholm under 2000-talet. Har dessa initiativ stärkt den lokala demokratin, i så fall hur, och om inte varför?

### **Konserverande ideal dominerar**

Tidigare forskning visar att medborgardialoger i svenska kommuner ofta präglas av ett konserverande demokratiideal. Trots att syftet är att tillhandahålla nya kanaler för inflytande som främst ska involvera nya grupper, drivs politiker och tjänstepersoner främst av motivet att stärka sitt eget styre. Spänningen mellan etablerade maktstrukturer och nya kanaler för deltagande har varit ett ständigt dilemma i motiveringen av extraordinära rum för deltagande utanför partier, val och expertförvaltning. Kartläggningar över 1990-talets olika demokratiinitiativ på lokal nivå visar att de lanserades både för att komplettera och utmana etablerade partier och fullmäktigen. Det fanns således en ständig ideologisk spänning mellan etablerade och nya kanaler för deltagande.<sup>38</sup> Vilken roll menar staten och kommunerna att nya rum för deltagandet bör ha i den representativa demokratin?

I propositionen *Demokrati för det nya seklet* anammades 2002 det deltagande och deliberativa idealet. Regeringen ville främja ”ett brett medborgerligt deltagande i den politiska processen och i samhällslivet i stort” med ömsesidiga samtal och diskussion som central metod. Nya inflytandekanaler skulle visserligen kunna minska relevansen för deltagande inom partierna menade regeringen, men motiverade nya kanaler med att ett vidgat deltagande förväntades ”bredda basen för rekrytering till de politiska partierna”.<sup>39</sup> En liknande ståndpunkt uttryckte regeringen 2013 i skrivelsen *En politik för en levande demokrati* där det varnades för att möjligheter för inflytande mellan val kunde öka politisk ojämlikhet. Här påpekas att ”inslag av deltagardemokrati” inte kan ersätta den representativa demokratin. Medborgardeltagandet ansågs främst vara till för ”beslutsfattare att lyssna in och fånga upp intressen och åsikter i samhället” och därigenom få ett bättre beslutsunderlag och en djupare förankring av de demokratiskt fattade besluten. Syftet med dessa kanaler för ”inflytande” begränsades till att ”skapa öppenhet och insyn i det politiska beslutsfattandet” för att stärka etablerade styrmodeller.<sup>40</sup> Även

---

<sup>36</sup> Montin, Stig, och Granberg, Mikael (2013) ”Moderna kommuner”. Stockholm: Liber.

<sup>37</sup> SOU 2016:5, s. 392

<sup>38</sup> Montin (1998)

<sup>39</sup> Regeringens proposition. 2001/02:80. Demokrati för det nya seklet

<sup>40</sup> Regeringens skrivelse 2013/14:61 ”En politik för en levande demokrati”, s.29

2014 års demokratiutredning ser medborgardialoger vara betydelsefulla för att öka politisk jämlikhet, men påpekar att kanalerna främst ska fungera som forum för makthavares lyssnande:

*Medborgardialog bör i första hand vara en metod för beslutsfattare att lyssna in och fånga upp intressen och åsikter i samhället för att på så vis få ett bättre beslutsunderlag. Genom en medborgardialog kan enskilda få möjligheter att framföra synpunkter och påverka beslut, men det måste vara tydligt att besluten i sig fattas av de folkvalda.<sup>41</sup>*

Ett av de centrala argumenten i den nya demokratiutredningen är att direktdemokratiska inslag kan leda till en större politisk ojämlikhet. Paradoxen blir alltså att möjliggöra ett deltagande i dialoger som uppfattas meningsfullt av medborgare men som samtidigt inte får möjliggöra inflytande i processer. Olika kartläggningar och fallstudier visar att kommunala politiker och tjänstepersoner i likhet med regeringen motiverar medborgardialoger med huvudsakligen konserverande ideal. Stora enkätundersökningar visar att svenska kommunpolitiker anser att medborgardialoger är viktiga, men främst av anledningen att ta reda på vad folk tycker, förankra politik och öka de egna kunskaperna. Allra mest positiva tenderar politiker vara till dialog som arrangeras när fattade beslut ska utvärderas och minst när beslut ska fattas.<sup>42</sup> SKLs erfarenheter, djupintervjuer av 2014 års demokratiutredning och andra fallstudier bekräftar bilden att huvudmotiven bakom dialoginitiativ är *informationsinhämtning inför ett beslut eller förankring av beslutet*.<sup>43</sup> Motiven bakom de ovanifrån initierade dialogerna förefaller vara att konservera den befintliga demokratiska modellen. Dialogen ska stärka beslutsfattare men lämna minimalt med faktiskt inflytande till deltagarna. Vad händer då i praktiken när dialoger arrangeras?

## Reguljära och sporadiska dialogarrangemang

Vi vet inte exakt hur många medborgardialoger som arrangerats. Kartläggningar i Göteborg visar att olika nämnder ansvarat för hundratals dialoginitiativ under 2000-talet. Det finns ingen studie som från ett bredare perspektiv analyserat konkreta arrangemang och resultat av medborgardialoger. Tillgänglig kunskap handlar främst om fallstudier av enstaka processer. Dessa studier visar att det händer en hel del under

---

<sup>41</sup> SOU 2016:5, s. 412

<sup>42</sup> Karlsson och Gilljam 2014, s. 79.

<sup>43</sup> SOU 2016:5, s. 393, Tahvilzadeh, Nazem (2015) ”Det våras för medborgardialoger”. SOU 2015:96

dialogprocesser: människor träffas, åsikter utbyts, lärande sker och deltagarna påverkas säkerligen av varandra. Men dokumenterade effekter genom exempelvis högre valdeltagande, partiengagemang och ökad jämlikhet kan inte skönjas. I vissa fall upplever medborgare ökade möjligheter att få insyn och insikt om politiken.<sup>44</sup>

Initialt sker medborgardialoger i två olika former: *reguljära* och *sporadiska*. **Reguljära medborgardialoger** är mer eller mindre institutionaliserade och involverar en återkommande krets bland en på förhand avgränsad målgrupp. De arrangeras i regel genom olika forum eller råd som har en permanent plats i organisationen: brukarråd, ungdomsfullmäktige och dialogforum, föreningsråd eller råd för pensionärer och funktionshindrade. 2014 års demokratiutredning menar att de två senare grupperna involveras oftast i reguljära medborgardialoger (Tabell 1).

**Tabell 1. Medborgarråd i kommuner och landsting (procent)**

Typ av råd 2010–2014	Kommuner	Landsting
Funktionshinderråd <sup>24</sup>	70	70
Pensionärsråd	70	70
Ungdomsråd	46	5 <sup>26</sup>
Råd för nationella minoriteter <sup>25</sup>	12	10
Råd för personer med utländsk bakgrund	6	0

Källa: SOU 2016:5, 2014 års Demokratiutredning, s. 397

Här kan deltagarna bjudas in genom öppen inbjudan, väljas ut av ansvariga politiker eller tjänstepersoner, eller utses genom ideella föreningar. Vilka frågor som tas upp, vad syftet är och i vilken grad råden påverkar beslut kan variera. En kartläggning som genomfördes av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) om ”kommunala inflytandeforum” för ungdomar visar att kommuner organiserar samarbete med ungdomar på olika sätt. Studien visade 425 olika ungdomsråd, -fullmäktige, tematiska arbetsgrupper, dialogforum eller andra forum runt om i landet. Nära två femtedelar av dessa hade syftet att öka inflytande, men hur och i vilka frågor detta faktiskt förekom och vad effekterna blev vet vi inte. Oftast syftar forumen till att upprätta kontakt och kommunikation mellan unga och politiker.<sup>45</sup>

Utvärderingar av funktionshinderråd har visat att de uppfattas som värdefulla organ för att ge funktionshinderrörelsen möjlighet att påverka

<sup>44</sup> Kugelberg, Clarissa, och Eric Trovalla (2015) ”Samverka och / eller styra : att praktisera medborgarinflytande i planering och beslutsfattande.” Göteborg: Makadam.

<sup>45</sup> ”Fokus 10. En analys av ungas inflytande.” Ungdomsstyrelsen 2010:10

kommunala politiker och beslut. Undersökningar med tjänstepersoner i kommunal förvaltning visar att råden främst syftar till rådgivande och informationsutbyte.<sup>46</sup> Eftersom det ofta är ett fåtal personer som sitter i dessa råd blir det därför en relevant fråga hur dessa ledamöter väljs ut och vilka vägar det finns för andra aktörers insyn och deltagande. I bästa fall kan råden bli ett forum för kommunen att organisera kontakt och samverka med en målgrupp där de senare kan mobilisera för att påverka konkret beslut. I sämsta fall blir råden organ för en snäv krets av deltagare som får ”tycka till” men inte påverka konkreta frågor. Vart rådets funktion landar varierar säkerligen beroende på sammanhang och sakfråga.

*Sporadiska medborgardialoger* är punktinsatser i anslutning till enskilda processer och olika skeden. Det kan röra sig om både små och stora frågor genom enstaka möten till interaktioner som pågår i år. Sporadiska medborgardialoger har olika karaktärer. En typ handlar om *preferensundersökningar* kring en fråga genom kvantitativa eller kvalitativa metoder. ”Tyck-till”-dialogerna om bostads- och stadsdelsförnyelseprojekt är konkreta exempel. Även om många av dessa initiativ ramas in som möjlighet för deltagarna att få ”inflytande” är det mycket oklart hur förmedlingen av olika åsikter slutligen påverkar processerna ifråga. Ett djupare stötande och blötande av argument och diskussion handlar det sällan om. Visserligen kan fokusgruppsdiskussioner eller ”workshops” bli forum för diskussion men deltagarna är i alla avseenden styrda av arrangemangens form och deras röster är i all väsentlighet i händerna på den som dokumenterar samtalen.

*Event-dialogen* är en annan form av sporadisk process där insamlandet av preferenser verkar vara lika viktigt som marknadsföringen av ett kommande projekt. Event-dialogen är ofta påkostade processer där mycket resurser läggs på marknadsföring och dokumentation i läsvänliga publikationer. Sammanställda resultat präglas av en optimism kring det planerade projektet och resultaten sammanfattas i regel med positiva ordalag. Det förefaller vara få som inte håller med eller ifrågasätter projektet i sin helhet. Event-dialogen möjliggör i regel en minimal nivå av deltagande som ofta reduceras till en ”tycka-till”-funktion.

En del dialoger arrangeras som en reaktion på en negativ händelse. Det kan vara protester eller upprörda medborgare som har andra uppfattningar och förslag kring en beslutad insats som att flytta en förskola, skola, eller implementera ett renoveringsprojekt. Det kan också handla om komplexa problem som arbetslöshet, missbruk eller annat där det inte finns några enkla lösningar som kommunen kan råda över. Deltagandeprocessen fungerar då som *plåster på såren* där lyssnandet på erfarenheter och andra

---

<sup>46</sup> SOU 2016:5, s. 600f.

uppfattningar blir ändamålet i sig. Det kan också handla om att delegera en symbolisk åtgärd till processer att bestämma över, vilket oftast sätter ett avgränsat avtryck. Det finns också dialogprocesser där delegering av beslutsmakt förekommer och där kommuner åtar sig att förverkliga den åtgärd som deltagarna tillsammans fattat beslut om. Dessa beslut har dock oftast karaktären av ”parkbänksfrågor”, alltså mycket avgränsade platser och insatser som deltagarna får bestämma över i samverkan med kommunen: lek-, idrotts- och fritidsplatser. I en del städer genomförs dialogprocesser med ganska ambitiösa mål där kommunen åtar sig att gräva i en fråga som är av särskild komplex eller infekterad karaktär. Dessa dialoger syftar oftast till *konfliktlösning*. Det är själva processens djuplodande och utforskande karaktär som formar dialogen.

## Otydliga, triviala och ojämlika processer

Det finns säkerligen fler former och typer av dialoger. Kartläggande forskning bör utreda hur vanliga respektive form är och hur de eventuellt kan variera i olika geografiska områden och sakfrågor. Fallstudier visar att dialogprocesser där det delegeras betydelsefulla resurser och beslutsinflytande är ovanliga. Städernas egna kartläggningar visar exempelvis att eventdialoger, öppna möten och mindre workshops dominerar. Inventeringar som Göteborgs stad själv gjort visar dock att effekterna är svåra att belägga, förutom i frågor med mycket avgränsade utfall. De flesta dialoger handlar sällan om att stöta och blöta frågor mellan kommunföreträdare och medborgare, utan handlar snarare om att sprida eller inhämta information och synpunkter. Vilka medborgare som ges tillfälle att lämna dessa synpunkter kartläggs sällan, men ansvariga tjänstepersoner för dialoger menar att det oftare är äldre vita män eller andra välrustade medborgare som närvarar vid öppna möten.<sup>47</sup> I en rapport skriven av Stockholm stads stadsbyggnadskontor konstateras det att deras arrangerade dialoger har effekter på efterföljande planering. Dialoger med lokalbefolkningen hjälpte staden att bättre identifiera vilka platser och områden som värderades högt av deltagare i olika stadsdelar och vart ny exploatering skulle kunna fokuseras med högre acceptans.<sup>48</sup> Hur det sedan blev vet vi dock inte.

2014 års demokratiutredning visar att ”öppna möten” eller ”möten med en specifik målgrupp” är de vanligaste dialogformerna enligt kommuner (Tabell 2). Kommunerna menar också att dessa möten arrangeras i störst utsträckning i tidigare skeden i en process, när idéer väcks eller utredningar genomförs (Tabell 3). Väldigt få dialoger sker i anslutning till

---

<sup>47</sup> Tahvilzadeh (2015) SOU 2015:96

<sup>48</sup> Stockholm stad. ”Avrapportering av dialogprojektet. Delaktighet för en framkomlig promenadsstad med 140 000 nya bostäder”. Stockholm stad: stadsbyggnadskontoret.

konkreta beslut eller utvärdering av fattade beslut. Många dialoger handlar om interaktioner via ”sociala medier”. Kommunikation och inflytande i virtuella forum är dock i stor utsträckning styrt och kontrollerat av verktygets administratörer.

**Tabell 2. Metoder för dialog i kommuner och landsting. (Procent)**

Typ av dialog	Andel
Öppna möten	80
Dialogmöten (t.ex. cafédialog, open space, fokusgrupper)	77
Möten med en specifik målgrupp	83
Sociala medier (t.ex. Facebook, bloggar)	57
E-förslag, e-panel, diskussionsforum på nätet	51
Medborgarstämmor eller byamöten	35
Annat	17

Källa: SOU 2016:5, 2014 års Demokratiutredning, s. 393

Dessutom uppmuntrar dessa former av deltagande ofta till en tunn variant av ”tycka-till”-funktioner. Sett från ett platsperspektiv kan det i praktiken vara så att det pågår en mängd dialogprocesser och forum för interaktioner med politiker och tjänstepersoner på en och samma gång. Dialogprocesser kan initieras och verkställs av olika partier, förvaltningar och myndigheter. Ett fåtal studier har försökt att kartlägga hur dialogprocesser och den representativa demokratis institutioner samspelar från ett platsperspektiv utifrån medborgares perspektiv och erfarenheter.

**Tabell 3. När i beslutsprocessen sker medborgardialoger? (procent)**

Fas i beslutsprocessen	Andel
När idéer väcks, tidigt i en process	79
Vid utredning inför beslut	76
När förslag diskuteras inför beslut	52
När beslut fattas	10
När förvaltningen genomför beslut	17
När beslut efter en tid utvärderas	14

Källa: SOU 2016:5, 2014 års Demokratiutredning, s. 402

Socialantropologerna Kugelberg och Trovalla har undersökt dialogforum i norra och södra Botkyrka samt andra inbjudna rum för deltagande med syftet att utveckla samverkan och dialog mellan medborgare och politiker/tjänstepersoner mellan 2010-2012. Studien visar att det i stadsdelen Alby arrangerats en rad olika dialoger genom reguljära ”dialogforum” eller andra sporadiska initiativ från olika nämnder och förvaltningar. Sammantaget anses processerna bidra till att nya ingångar till annars stängda politiska rum kan öppnas upp och att fler deltar och får insyn i dessa. Men samtidigt fungerar de ”opolitiska” uppifrån initierade dialogerna som främst syftar till att politiker skulle lyssna på medborgare allt sämre med tiden. Konflikter ges inte utrymme i dialogforumen och

politiker agerar helst som passivt lyssnande på medborgares åsikter och uppmaningar med löftet att synpunkter ska föras vidare till rätt instans. Därför är de heller inte rustade för medborgare som ville driva eller förändra beslut vilket var en av orsakerna till att deltagandet stundtals var väldigt lågt, eller att vissa blev desillusionerade och besvikna efter försök att delta.<sup>49</sup> Den positiva samverkan som eftersträvades förverkligades sällan och istället aktualiserades spänningen mellan deltagandeprocessen och valdemokratins etablerade beslutsstrukturer. Liknande erfarenheter framkom i utvärderingar och forskningsstudier om tidigare dialogprocesser som arrangerades i anslutning till stadsutvecklingsprojektet "Storstadssatsningen" i Alby mellan 2000-2005.<sup>50</sup> Ingående studier av både makthavares perspektiv och medborgares deltagande i så kallade "medborgarutskott" i olika stadsdelar i Helsingborg visar liknande resultat.<sup>51</sup>

### **Samband mellan dialoger och valdeltagande**

Som tidigare nämntes visar kartläggningar som söker finna ett samband mellan förekomsten av initiativ och effekter på deltagande i val eller partiengagemang att det inte finns en korrelation.<sup>52</sup> Botkyrka kommun har en jämförelsevis ambitiös politik för att uppmuntra medborgares deltagande i olika forum mellan valen, särskilt i miljöprogramsorterna. Ett av syftena liksom i många andra kommuner har varit att öka de boendes deltagande i allmänna val. 2002 deltog 65,5 procent i riksdagsvalet bland de boende i Norra Botkyrka där stadsdelarna Alby, Fittja och Norsborg bland andra ligger. 2010 låg valdeltagandet på knappa 71 procent vilket sjunker till 68 procent 2014, enligt valmyndigheten. Motsvarande siffra i valkretsen Albyberget Västra 2014 var 51,3 procent. Även om vi antar att den positiva trenden var en effekt av medborgardialoger är ökningen alltså marginell (2,5 procent).

---

<sup>49</sup> Kugelberg och Trovalla (2015)

<sup>50</sup> Edström, Nina och Emil Plisch (2005) "En känsla av Delaktighet. En studie av underifrånperspektivet i Storstadssatsningen". Mångkulturellt centrum: Botkyrka, Velásquez, Juan (2005) "Förankring och dialog: Kraftspelet mellan planering och demokrati." Kulturgeografiska institutionen, Stockholms universitet, Hertting, Nils (2009) "Etniska föreningar och politisk integration." I Bengtsson, Bo och Clarissa Kugelberg (red) *Föreningsliv, delaktighet och lokal politik i det mångkulturella samhället*. Malmö: Egalité

<sup>51</sup> Svensson, Jakob. 2008. "Kommunikation, medborgarskap och deltagardemokrati: en studie av medborgarutskotten i Helsingborg." Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

<sup>52</sup> Gilljam, Mikael, and Ola Jodal. (2005) "Demokratiutveckling i svenska kommuner del 3: *Kommunala demokratisatsningar - vägen till en mer vital demokrati?*" Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS), Göteborgs universitet.



**Tabell 4. Stadsdelar med lägst valdeltagande i Stockholm 2010 och 2014**

Stadsdel	2014	2010	Differens, %-enheter
Rinkeby	51,7	49,8	1,9
Universitetet	55,1	59,1	-4,0
Husby	56,7	55,2	1,5
Tensta	57,5	58,3	-0,8
Skärholmen	58,7	61,4	-2,7
Rågsved	59,6	59,6	0,0
Vårberg	59,6	63,3	-3,7
Hässelby-Gård	63,8	64,6	-0,8
Bredäng	64,6	65,1	-0,5
Akalla	64,6	66,5	-1,9

*Källa: Statistik om Stockholm: Allmänna val 2014. Resultat och analys av Stockholmsvalen 2014, s. 2*

Om vi tittar närmare på de stadsdelar i Stockholm med lägst valdeltagande och högst socioekonomisk utsatthet ser vi att valdeltagandet generellt minskat i dessa områden, trots flera omgångar demokratiprojekt. Endast Rinkeby och Husby visar en marginell positiv trend. Eventuella dialoger som arrangerats i fattiga stadsdelar förefaller därför inte haft någon märkbar positiv effekt på valdeltagande (Tabell 4). Vad som påverkar valdeltagande är dock komplicerat. En tolkning av uteblivna eller marginella effekter kan ju vara att dialogprocesser inte har varit omdanande nog att stå emot andra förändringar så som socioekonomiska fluktuationer, mediebilder, lokala eller nationella skandaler, partiernas strategier, in- och utflyttningar av invånare och så vidare. Vi vet heller inte vad som hade hänt utan dialogprocesserna

Kugelberg och Trovalla menar att den väv av dialoger som arrangerades i Alby och andra områden i Botkyrka skapade en ”groende lokal möjlighetsstruktur för medborgardeltagande”. De många interaktioner som förekom på platsen skapade nya identiteter hos en del av deltagarna, särskilt de unga, som på olika sätt blev varse om sin position i samhället och fick insyn i kommunens maktstrukturer. Denna möjlighetsstruktur bidrog bland annat till en ökad kapacitet i lokalsamhället att fungera som motvikt till kommunen i olika frågor. 2012 och 2013 uppstod en uppmärksam och infekterad bostadspolitisk konflikt i Alby mellan unga i nätverket ”Alby är inte till salu” och kommunens ledning och det kommunala bolaget Botkyrkabyggen. De unga i protestnätverket försökte stoppa ett kommunalt beslut att sälja 1300 allmännyttiga lägenheter till ett privat fastighetsbolag genom att samla in namn för att arrangera en folkomröstning i frågan, med stöd i kommunallagen. Även om kommunen gick vinnande ur striden var konflikten på många sätt chockerande för kommunorganisationens demokratiivrande självbild och i efterhand inflytelserik på olika processer i kommunen. Vissa politiker och tjänstepersoner menar att konflikten aktualiserar behovet av nya former för dialog och deltagande, medan andra menar att dialogerna inte ska eller får konkurrera med partiernas ansvarsskyldighet eller de valdemokratiska

institutionerna.<sup>53</sup> Den nämnda spänningen mellan konserverande och kritiska ideal aktualiserades. De unga aktivisterna i protestnätverket var dock bara intresserade av dialog för att omförhandla beslutet. Deltagande i de inbjudna dialogerna under konflikten uppfattades endast ha informera syften samt att övertala aktivisterna att de hade fel i sakfrågan och att de borde ändra ståndpunkter. Aktivisterna var ju intresserade av att förändra ett beslut som ansågs orättvist och oskäligt. Eftersom deras argument inte togs på allvar vände de sig till media för att där debattera och bilda opinion.<sup>54</sup>

Otydliga eller triviala medborgardialoger kan alltså skapa insyn och medborgerliga förmågor, men deras effekter på invånares möjligheter att lösa problem med offentliga resurser är begränsade. Det finns också fallstudier som pekar på att dialogerna ibland kan ha skadlig inverkan på medborgare och förtroendet för demokrati.<sup>55</sup> I stadsbyggnadspolitik tenderar dialogprocesser att användas för att skapa acceptans för förtättnings- eller förnyelseprojekt som ofta innebär en större ojämlikhet. Kulturgeografen Jon Loit har i sin avhandling om planering och segregation i Stockholm stad undersökt Järvalyftet och Järvaldialogen. Loit menar att de olika processer för medborgardeltagande som präglade järvaldialogen lyfts fram som goda exempel då boende organiserats i olika lokala grupper och fått välja mellan olika grader av renovering. Resultatet av dialogen var likväl hyreshöjningar och i vissa fall starka konflikter med de boende om planeringsinterventioner i stadsmiljön. Järvalyftets planprogram var också paradoxal, vilket påverkade syftet med dialoginitiativet menar Loit. Staden uppmuntrar de boende att lämna synpunkter och ta större ansvar för sina områden för att förbättra deras levnadsvillkor. Samtidigt utgår också planen från att attrahera andra mer välbärgade grupper utifrån Järva till stadsdelen som boende. Deltagandeprocessen har därför en inneboende spänning mellan den nuvarande befolkningens önskemål och förväntningar om vad den framtida önskvärda befolkningen värderar. Loit konstaterar att de boendes möjligheter att styra inriktningen i planeringen kan ifrågasättas.<sup>56</sup> Dialogprocesser som ger sken av att öppna rum för deltagande kan i själva verket fungera som en ny form av styrning. Statsvetaren Magnus Dahlstedt som analyserat idéerna bakom partnerskap och samverkan i

---

<sup>53</sup> Tahvilzadeh (2015), Kugelberg och Trovalla (2015)

<sup>54</sup> Tahvilzadeh, Nazem och Lisa Kings (2015) "Under Pressure: Invited Participation Amidst Planning Conflicts", i Gualini, Mourato & Allegra (red). *Conflict in the City. Contested Urban Spaces and Local Democracy*, Berlin: Jovis

<sup>55</sup> Åström, Joachim, and Mikael Granberg. (2009) "Medborgerligt deltagande och interaktivt beslutsfattande: Kontinuitet och förändring inom fysisk planering." i Hedlund, Gun and Stig Montin (red) *Governance på svenska*. Lund: Studentlitteratur.

<sup>56</sup> Loit, Jon. (2014) "En stad i världsklass – hur och för vem? En studie om Stockholms sociala stadsplanering." Uppsala universitet, 2014, Kulturgeografiska institutionen,.

miljonprogramsförorter menar att deltagandet utgår från en ojämlig styrningslogik. Medborgare uppmuntras att delta i syfte att aktiveras och bidra till en förändring, men deltagandet tillhandhåller inga resurser för att lösa komplexa problem utan inpräntar istället en individualiserande bild och moral kring hanterandet av kollektiva problem.<sup>57</sup> Flera internationella fallstudier lyfter också fram att logikerna bakom deltagandeprocesser som initieras ovanifrån präglas av en vilja att styra, disciplinera och utöva inflytande över medborgare snarare än att öppna upp nya möjligheter att påverka politiken.<sup>58</sup>

## Slutsats

Bidrar inbjudet deltagande till att stärka den parlamentariska demokratin? Experimenterande med medborgardialoger genom olika råd och tidsbundna projekt har skapat nya rum för deltagande mellan den representativa demokratin och det civila samhället. Syftet med dessa processer tenderar fokusera på att informera, rådgöra och förankra beslut bland grupper i frågor som initieras av makthavare. Dialogarrangemangen kan bidra till att skapa möjlighetsstrukturer för ett ökat medborgardeltagande men praktikerna har en otydlig koppling till etablerade beslutsstrukturer. Deltagandet blir därför ofta trivialt mätt i förändringar av både politiska processer och resultat i samhället. Dialogerna kan också öka ojämlikheter genom att stärka grupper som redan har goda förutsättningar att delta och dessutom ha syftet att påverka medborgare i en särskild riktning. Vi kan här påminna om Colin Crouchs ord att pressade makthavare vill återfå medborgares förtroende genom att *hitta sätt att uppmuntra maximal nivå av minimalt deltagande*. I efterhand framstår statsvetarprofessorn Erik Amnås reflektion om hur frågan om dialog skulle landa i svensk politik som väldigt klarsynt. Politiken för medborgardialoger har anammat dess sämre delar med resultatet att allmänheten generellt är likgiltiga inför de nya deltaganderummen.

---

<sup>57</sup> Dahlstedt, Magnus. (2009) "Aktiveringens politik: demokrati och medborgarskap för ett nytt millenium." Malmö: Liber.

<sup>58</sup> Davies, Jonathan (2011) "Challenging governance theory: from networks to hegemony. Bristol: Policy Press, Purcell, Mark (2008) "Recapturing democracy: neoliberalization and the struggle for alternative urban futures." New York: Routledge.

## 4. Öppna rum för deltagande demokrati

*Ingenstans är demokratin mer vital än i Stockholm. Stockholmare är delaktiga i stadens utveckling och känner samhörighet med sin stad. Deras engagemang tas tillvara och ger riktning åt framtiden.<sup>59</sup>*

*Om genuin empowerment i den offentliga sektorn är tänkt att innebära transformerande politik, så förefaller både politiskt stöd ovanifrån och faciliterande av lokala aktiviteter som nödvändiga ingredienser för framgång.<sup>60</sup>*

I Vision 2040 "Ett Stockholm för alla" anges en tydlig viljeinriktning för stadens demokratipolitik: "här fungerar den lokala demokratin och delaktigheten som allra bäst". Om demokratins problem med elitstyre och ojämlikhet ska motverkas på ett effektivt sätt, finner vi kanske värdet i parollen om en *hållbar demokrati* som mest värdefull i progressiv och transformerande betydelse. Stadens strävan att fördjupa demokratin bör då innebära att röra sig framåt och finna nya vägar att återuppfinna politiken som ett medel att skapa *en stad för alla*. Ett fruktbart sätt att påbörja demokratiseringen av demokratin kan vara att stimulera, tillvarata och stärka medborgares egna initiativ och förmågor att delta i lösande av kollektiva problem. I detta avsnitt diskuteras några idéer och hållpunkter som kan vara centrala för denna målsättning. Inbjudna rum har stor potential om staden noggrannare överväger dess *institutionella arrangemang*: organisering, regler, resurser, normer och värderingar. Demokratisering är också en fråga om makt och politisk kamp, om rörelser och konflikter. Som Fisher påpekar i citatet ovan är stöd ovanifrån nödvändigt, men lika viktigt är också möjliggörande och bemäktigande aktiviteter underifrån: *empowerment* och *facilitatorer*. Idéerna utgår från strävan att stärka möjlighetsstrukturer för icke-triviala deltagandeprocesser samt stärkt självorganisering bland stadens socioekonomiskt missgynnade grupper och stadsdelar.

---

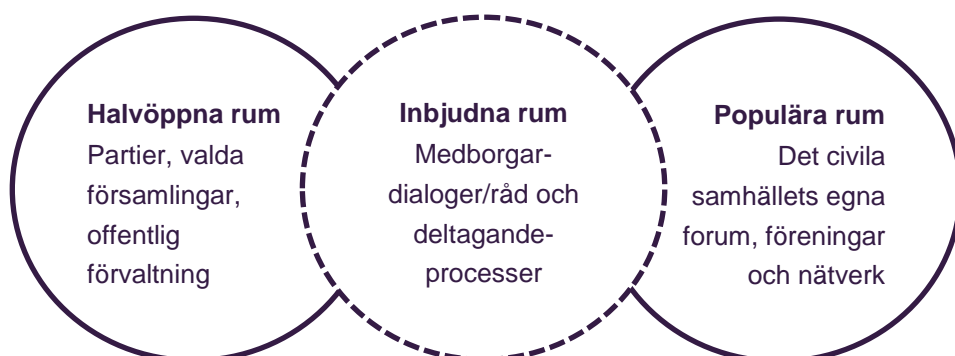
<sup>59</sup> Vision 2040 "Ett Stockholm för alla". Stockholm stad, s. 23

<sup>60</sup> *Egen översättning*, Fischer, Frank (2009), "Democracy and expertise: reorienting policy inquiry." Oxford: Oxford University Press, s. 268

## Politisk jämlikhet i demokratins alla rum

Stockholms stad har goda möjligheter att bidra till ökad demokratisering. Den decentraliserade välfärdsmodellen, kommunala självstyrelsen, beskattningsrätten och inte minst det kommunala planmonopolet ger kommunen stort inflytande över samhällsutvecklingen.<sup>61</sup> Stockholm har också som Sveriges huvudstad en gyllene möjlighet att visa vägen för kommunal demokratiförnyelse med stuns. Här kan ett nytt urbant politiskt ledarskap kultiveras med fokus på en rättvisare omfördelning av samhällets rikedomar och en robust ekonomisk utveckling. Problem med klimat, miljö och ökande ojämlikheter hanteras och löses genom mer deltagande, inte mindre, och blir inspiration för andra städer i världen. Kanske kan detta vara en nyckel i motverkande av de rädslor som trycker fram rasism, främlingsfientlighet och hatrörelser? Möjligen kan meningsfulla rum för självutveckling och –bestämmande i lokala sammanhang stävja andra destruktiva tendenser av extremism och fundamentalism? Stadens styre kan då återfinna sitt förtroende bland grupper som vänder den ryggen genom att göra politiken relevant i vardagens kamper, på ett positivt sätt.

Figur 1. Tankefigur för demokratins olika rum för deltagande



Postdemokratin kan motverkas genom att låta fler beslut fattas av allt fler människor i fler och öppnare och jämlikare rum för insyn och deltagande. Rum där människor stärks i egna förmågor att lösa egna problem.<sup>62</sup> Det finns dock mycket empirisk forskning som har goda belägg för att det finns begränsningar med ”demokratiska ingenjörskonst”, att ovanifrån konstruera ett deltagande som bygger på mobilisering nerifrån. För att demokratisering av Stockholm ska gynna marginaliserade förorter, måste den vara förorternas egna verk. Det är en stor utmaning att finna strategier för hur staden systematiskt kan främja detta. Om vi börjar med att

<sup>61</sup> Montin & Granberg (2013)

<sup>62</sup> För liknande normativa definitioner av demokratisering se bland andra Young, Iris Marion, (2000) “Inclusion and democracy”, Oxford: Oxford University Press, Purcell, Mark (2013) “The down-deep delight of democracy.” Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons.

illustrera tre demokratiska ”rum” för deltagande kan vi identifiera tre centrala platser för deltagande i den representativa demokratin som kan påverkas och förändras (Figur 1).<sup>63</sup>

Med ”rum” avses här både fysiska och sociala sfärer som reglerar vad som kan tänkas och göras i respektive sammanhang. Ett rum består av väggar, golv, tak, byggnader, möbler och inredning som ordnar, främjar och styr beteenden och självbilder. Rummens konfiguration gestaltar maktrelationer genom att exempelvis placera deltagare som publik framför en scen, eller som samtalspartners vid ett runt bord. Ett rum är också socialt skapat, det fylls med olika förståelser, meningar, identiteter och anspråk. Människor uppfattar rum på olika sätt och olika rum ger olika signaler beroende på människors relation till platserna. Att tänka deltagande som inramat av rummens konfigurationer och egenskaper öppnar för en förståelse där vi frångår idén om att rum är neutrala och att de har en och samma mening för alla. Varje rum är resultatet av en historia, av tidigare människors avsikter, idéer och praktiker.<sup>64</sup>

I *halvöppna rum* är reglerna för vad som kan göras institutionaliserade och strikta. Partiföreningar, årsmöten, valda församlingar och den offentliga förvaltningens byråkratiska organisation är möjliga att ta sig till för den enskilde, men inte utan att överskrida olika hinder och kriterier så som utbildning, erfarenhet eller medlemskap. Hit kan de målmedvetna ta sig men tröghet är en värderad egenskap. Här förväntas deltagandet formars efter reglerna och det finns flera juridiska, politiska, sociala och kulturella sanktioner som reglerar beteenden. I *populära rum* formar människor inom friare ramar sina egna idéer, regler och förutsättningar för att förkovra sig själva i passioner och problemlösning. Rum som utformas av större organisationer och föreningar som bildningsförbund, hyresgästföreningar och religiösa församlingar är betydligt mer reglerade och institutionaliserade än spontana rum som kan uppstå i mindre och flyktiga nätverk, klubbar och aktionsgrupper. Det finns en myriad av populära rum, vissa har stabiliserats över tid medan andra är tillfälliga och uppstår vid behov. De populära rummen är fragmenterade och ibland osynliga. Men i kritiska skeden träder de fram i mer eller mindre stora massor på torg, gator eller i vardagliga rörelser och fångar demokratiseringen med storm genom sitt numerära övertag. *Inbjudna rum* är som diskuterats mer eller mindre institutionaliserade rum som initieras i syfte att länka samman och föra närmare offentlig sektors halvöppna rum med civilsamhällets populära rum. I föregående avsnitt diskuteras reguljära råd och sporadiska dialogprocesser som exempel på inbjudna

---

<sup>63</sup> Se Cornwall, Andrea och Vera S. Coelho (2007) "Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas." London: Zed books, Kugelberg och Trovalla (2015), s. 26

<sup>64</sup> Fischer, Frank. (2009) "Democracy and expertise: reorienting policy inquiry." Oxford: Oxford University Press, kapitel 9.

rum. Dessa rum är ofta initierade av offentlig sektor men kan också uppstå efter krav och önskemål från populära rum. Under de senaste 20 åren har en betydlig mängd politisk teori och empirisk forskning diskuterat och undersökt utformning, processer och kommunikationsformer i de inbjudna rummen. Det finns olika åsikter om huruvida inbjudna rum kan öka politisk jämlikhet. En central faktor är deras relation till stängda och halvöppna rum för deltagande. Vi börjar med en kort diskussion om dessa.

### **Lokal förankring och representation**

Att endast fokusera på de inbjudna rummen för deltagande tenderar att mystifiera viktiga och nödvändiga demokratiseringsprocesser som behövs i stängda rum. Två centrala institutioner som bör öppnas upp, göras mer representativa och förankrade i stadens marginaliserade stadsdelar är partierna och den offentliga förvaltningen.

Det finns inom rimlig kort och medellång sikt tid inget alternativ till partierna som länk mellan det civila samhället och kommun/stat inom ramen för ett representativt styrelseskick. Demokratiseringsprocesser innebär att partierna återupprättar sin roll som det lokala civilsamhällets röster och instrument för att forma gemensamma politiska identiteter och intressen. Det är en roll som partierna i stora drag har förlorat. Detta betyder inte att all deltagande måste ske genom partierna, men relationen mellan partierna och lokala populära rum bör vara poröst. Partierna är grindvakter för fördelningen av positioner i valda församlingar och andra forum på lokal, nationell och global nivå. 2014 års demokratiutredning lyfter flera viktiga poänger om behovet att förändra partiernas kulturer och procedurer i syfte att förbättra rekryteringsarbete och intern demokrati.<sup>65</sup> Partierna fungerar idag främst som rekryteringskanaler för att bemanna positioner i kommun och stat, vilket givetvis är en nödvändig funktion. Partierna bör dock återuppfinna sin roll som ett nav i artikuleringen av lokala perspektiv och intressen, där människor lever och verkar. Om partierna inte närvarar i processer där människor tillsammans strävar efter att lösa problem, kommer människor troligen inte heller att uppfatta partierna som ett relevant rum för deltagande.<sup>66</sup>

När antalet politiska förtroendeposter reducerats och komplexiteten ökat i offentlig styrning har den offentliga förvaltningens anställda, experter och professionsgrupper fått en allt viktigare betydelse i att avgöra frågor i människors vardag. Relationen mellan offentlig sektor och det civila samhället formas i hög grad genom offentlig serviceproduktion, myndighetsutövning och andra kontakter mellan tjänstepersoner och medborgare. Samtidigt som förvaltningen förväntas vara saklig, objektiv och neutral i genomförande av sina uppgifter vet vi att tjänstepersoner har

---

<sup>65</sup> SOU 2016:5, kapitel 6

<sup>66</sup> Se t.ex. Mair (2013) och Kölln (SOU 2015:96) för en diskussion om partierna

ett handlingsutrymme inom ramen för lag och politiska riktlinjer att själva styra sitt eget arbete.<sup>67</sup> Social ojämlikhet och segregationsprocesser har bidragit till att anställda i kommunala förvaltningar i allt mindre utsträckning rekryteras från eller lever i marginaliserade stadsdelar. Stadsförvaltningens ledning är inte representativ för Stockholms stads mångkulturella befolkningssammansättning vilket skapar symboliska problem kring stadsstyrets identitet.<sup>68</sup> Det skapar också skevheter i beslut och prioriteringar. Offentliga tjänstepersoner ska bidra med kunskap, expertis och förmåga att verkställa politiska beslut. Men varken utbildningens längd, form eller tidigare arbetslivserfarenheter räcker till för välgrundade förståelser om specifika villkor och förhållanden i olika stadsdelar eller bland olika sociala grupper.

Tjänstepersoner bedömer situationer inte bara mot bakgrund av formell kompetens, utan också i relation till vem personen i fråga är vad gäller klassbakgrund, etnisk identitet, hudfärg, kön med mera. Tjänstepersoner *företräder* perspektiv kopplat till egen identitet och social position i samhället, vilket ytterligare skapar en ojämlikhet i styrningen om stora grupper från stadens befolkning inte är närvarande i stadens planerande och verkställande organ.<sup>69</sup> En representativ förvaltning som speglar Stockholm är därför ett viktigt steg mot demokratisering.

### **Inbjudet deltagande: ny form av ojämlikhet?**

Inbjudet deltagande kan stärka staden i att ta tillvara på medborgarinitiativ underifrån och medborgares förmåga att lösa egna problem. Det innebär att plocka upp tråden från den första demokratiutredningen om hur en ”deltagande demokrati med deliberativa kvaliteter” kan förverkligas. Det finns två huvudsakliga invändningar mot deltagande och deliberativa inslag i representativa demokratier:

- 1) att direktdemokratiska ideal är oförenliga med den representativa demokratins krav på ansvarsskyldighet och helhetsperspektiv
- 2) att nya kanaler för deltagande skapar mer politisk ojämlikhet i och med att starkare röster och sociala grupper får fler möjligheter att påverka politik

---

<sup>67</sup> Premfors, Rune (2003) ”Demokrati och byråkrati.” Lund: Studentlitteratur.

<sup>68</sup> År 2015 var 2,8 procent av cheferna med fullt ledningsansvar i Stockholm ”utrikes födda” utanför Europa, att jämföra med andelen förvärvsarbetande med samma bakgrund Stockholm på 13,2 procent. Se Sweco, (2015) ”Stockholms stads anställda år 2015 - redovisning efter födelseregion”.)

<sup>69</sup> Tahvilzadeh, Nazem (2015) ”Till frågan om representation och byråkratin. Minoritetsadministratörers företrädarpraktiker i offentliga organisationer.” Arkiv, Tidskrift för samhällsanalys, nr 4 (2015)



Från elitiskt orienterade perspektiv ses representativ demokrati som ett överlägset system för kollektivt beslutsfattande.<sup>70</sup> Frågan kvarstår då hur deltagande inom ramen för systemet kan bevaras och öka i tider då fler avstår från att delta. Vidare löser inte denna ståndpunkt våra problem som är skapade av det politiska systemet. Det stämmer att det kan uppstå starka spänningar mellan direktdemokratiska institutioner och den representativa demokratin. Inbjudet deltagande behöver dock inte handla om direkta inslag av beslutande och om detta vore fallet, kan vi lära från exempel där det direkta deltagandet stärkt både representativa och byråkratiska organ. Det är viktigt att överväga när inbjudet deltagande kan vara lämpligt inom ramen för representativa styrelseskick. Statsvetaren Martin Karlsson menar exempelvis att nya rum för deltagande bäst lämpar sig i processer:<sup>71</sup>

- 1) där det inte föreligger stora partipolitiska motsättningar
- 2) där medborgares åsikter starkt skiljer sig från partiernas
- 3) där det råder låste lägen eller ineffektiv problemlösning

Att inbjudet deltagande kan öka politiska ojämlikheter genom att ge en gräddfil till starka grupper är en påtaglig risk. Frågan är om detta beror på idealen i sig eller om det beror på en undermålig implementering och praktik? Som argumenterats är en av svagheterorna med rådande praktiker för deltagande demokrati att de lanseras med elitistiska motiv. Praktikerna blir därför triviala eller ojämlika. Det skulle kunna vara annorlunda. Med deltagardemokratiska ideal om att stärka möjligheter för samhällets mest utsatta grupper att delta i lösande av problem som angår dem kan inbjudet deltagande öka både social och politik jämlikhet och därigenom bidra till demokratisering. Deltagardemokratiska reformer har ofta drivits igenom av sociala rörelser som ett uttryck för en *motdemokratisk* vaksamhet, för att tala med Pierre Rosanvallon. Direktdemokratiskt beslutsfattande behöver inte stjäla representativa institutioner så länge politiska makthavare själva tagit ansvar för att vissa frågor delegeras till deltagandeprocesser.

Deliberativa demokratiideal är dock alltjämt en stridsfråga i akademien. Deliberation kan definieras som öppna, fria, jämlika samtal där argumenterande och resonering bidrar till att både upplysa och utveckla deltagarnas identiteter, åsikter och världsbilder i syfte att finna gemensamma ståndpunkter om vad som är rätt eller fel, bra eller dåligt i

---

<sup>70</sup> Esaiasson, Peter (2010) "Is Citizen Political Involvement Always a Plus?", i Amnå, Erik (red) *New forms of citizen participation: normative implications*, Baden-Baden: Nomos.

<sup>71</sup> Karlsson, Martin (2011) "Kan medborgardialoger stärka den representativa demokratin?". I Hellberg m.fl. (red) *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling. Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet*. Örebro: Örebro universitet

ett givet sammanhang. Optimister menar att deliberation är centralt för alla politiska processer i alla politiska rum och bidrar till att skapa förtroende och legitimitet för gemensamt fattade beslut.<sup>72</sup> Pessimister menar att kommunikativa processer givetvis är centrala i politiken, men bidrar inte per definition till att stärka fattiga eller maktlösa gruppers positioner gentemot andra. Vissa menar att rationell argumentation inte tar hänsyn till människors känslor och passioner utan privilegierar vita, manliga och liberala normer. Andra menar att deliberativa överenskommelser riskerar att ge röst åt resursstarkas röster eftersom alla inte har lika goda förmågor att övertala andra om sina ståndpunkter.<sup>73</sup> I teoretiska diskussioner om deliberationens möjligheter och hinder har frågan om konsensus och samförstånd stått i centrum.<sup>74</sup> Det finns olika deliberativa ideal som inte utgår från just målet att skapa samförstånd mellan olika grupper och som dessutom tar hänsyn till att olika grupper har olika förmågor att artikulera och argumentera för sina ståndpunkter och åsikter. Deliberation kan till exempel förstås som deltagares känslomässiga berättelser om erfarenheter och reflektioner som syftar till att förmedla och motivera handlingsalternativ. Ytterligare ideal ser deliberation som förhandlingar eller överläggningar som utgår från individers egenintresse och beredskap att åstadkomma överenskommelser genom beslut som ömsesidigt uppfattas som skäliga och rättvisa.<sup>75</sup>

Det är ett rimligt antagande att alla medborgare inte har lika goda förmågor i argumentation och övertalning. Detta kan bidra till ojämlikhet, men det finns också vägar att undgå detta och istället uppnå jämlikhet. Den mest jämlika form av politiskt deltagande vi har är trots allt de allmänna valen: en medborgare, en röst. Men även denna praktik är ojämlik eftersom alla inte använder sin röst. Vidare fungerar systemet inte så jämlikt som det var tänkt eftersom starka grupper med utbildning, erfarenhet eller med mycket pengar har bättre individuella förmågor att påverka beslut i led med egna intressen. Städernas välbärgade och välutbildade grupper har ofta ”vassare armbågar” när det gäller att lösa egna problem med offentliga resurser.<sup>76</sup> Det innebär inte att vi dömer ut allmänna val eller det representativa systemets konkreta vardag som per

---

<sup>72</sup> Young, Iris Marion. (2000). ”Att kasta tjejkast: texter om feminism och rättvisa. Stockholm: Atlas.

<sup>73</sup> Se t.ex. Mouffe, Chantal. (2008) Om det politiska. Hägersten: Tankekraft.

<sup>74</sup> Dryzek, John S. (2010) "Foundations and frontiers of deliberative governance." Oxford: Oxford University Press.

<sup>75</sup> Mansbridge, Jane m.fl. (2010) "The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy." *Journal of Political Philosophy* 18 (1):64-100.

<sup>76</sup> I en brittisk kunskapsöversikt konstateras att medelklassen är bättre på att förhandla till sig fördelar i konkurrens om offentliga resurser under knappa förhållanden. Se Hastings, A. och Matthews, P. (2011) "Sharp Elbows: Do the Middle-Classes have Advantages in Public Service Provision and if so how?" Project Report. University Of Glasgow, Glasgow, UK.

definition ”odemokratiska”, utan vi försöker finna lösningar på orsaken till problemen. På samma sätt kan vi tänka med inbjudet deltagande och deliberation. Istället för att döma ut den deltagande demokratiidén på grund av dess bristfälliga förverkligande bör vi överväga de omständigheter som bidrar till demokratisering och dem som inte gör det.

Under vilka omständigheter kan då nya rum för deltagande bereda väg för demokratisering? Ett centralt motiv för inbjudet deltagande bör vara att just stärka grupper som står långt ifrån politiska deltagande. Inbjudet deltagande bör därför komplettera det inflytande som starka grupper redan har inom ramen för representativ demokrati. En av demokratins dysfunktioner är just att den blivit allt sämre på att lösa fattiga människors problem. Demokratiseringsåtgärder bör därför ställa denna första fråga: *hur kan deltagandet bidra till en omfördelning av makt och resurser i syfte att stärka utsatta och marginaliserade grupper och områden?* Det är svårt att föreställa sig hur Stockholm kan demokratiseras om arbetslösheten ökar, arbetares anställningsvillkor försämras och om redan utsatta stadsdelar utarmas allt mer. Om bostadshyror och priser på kollektivtrafik ökar och allmän egendom och nyttigheter så som hyresrätter, offentliga platser och torg, bibliotek, förskolor, skolor och sjukhus görs mer otillgängliga. En central lärdom från goda erfarenheter av inbjudet deltagande runt om i världen är just att de ökat jämlikhet genom mer deltagande inom ramen för valdemokratin. Det är alltså partierna som har varit de främsta ledarna för dessa reformer.

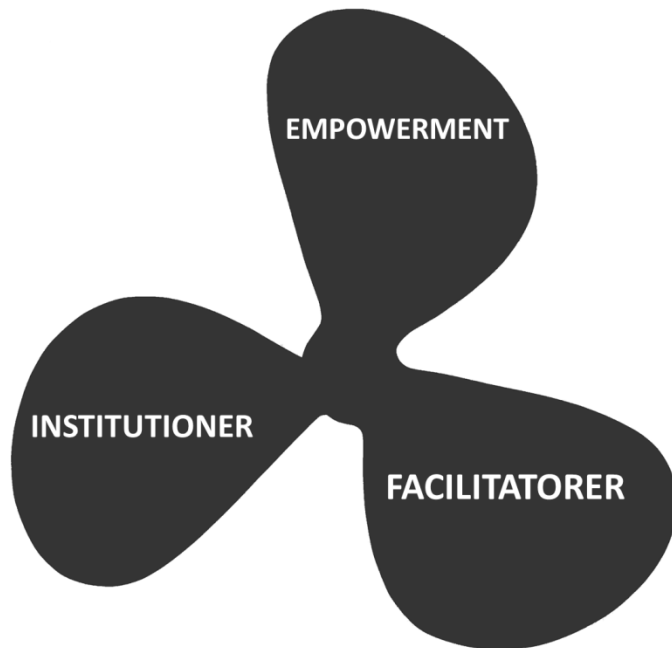
## Öppna rum för deltagande

Medborgardialoger så som de praktiseras idag är tämligen triviala arrangemang. Det stora värdet är att de olika beprövade arrangemangen skapat möjlighetsstrukturer för en form av deltagande: medborgare ges insyn och tillfälle att lära om politiska processer. Dessa uppbyggda praktiker är en värdefull utgångspunkt för vidare experimenterande som kan uppmuntra mindre triviala former av deltagande. Här föreslås att staden överväger tre centrala aspekter för framtida arbete:

1. *Institutionella arrangemang* bör noga övervägas för att säkerställa omfördelning av makt och resurser, hur deltagare väljs ut, hur kommunikation sker och hur processer kopplas till beslut.
2. *Empowerment* innebär att skapa möjlighetsstrukturer för att arbeta förebyggande och främjande för att stärka det civila samhället och lokal organisering i utsatta stadsdelar i syfte att stärka förmåga att ge röst åt lokala behov och intressen.
3. Deltagandeprocesser måste möjliggöras och förankras genom *facilitatorer* med kompetens att röra sig i både stängda och populära rum för deltagande i syfte att kultivera deltagandet och

stärka marginaliserade grupper deltagande och ägandeskap i processerna.

## Bild 2. Propellern: demokratiseringens tre vingar



*Kommentar: Tankemodell för behovet av lämpliga institutionella arrangemang, stärkande av det civila samhällets röstbärande förmågor samt möjliggörarens centrala roll i deltagandeprocesser. Illustration av Mikael Nyström.*

För att samla detta i en tankemodell (Bild 2) kan vi illustrera demokratiseringsprocessen som en propeller, vars mekaniska kapacitet att föra fordonet framåt är beroende av tre funktionsdugliga vingar.<sup>77</sup> Debatten om medborgardialoger tenderar att fokusera på olika ”metoder” för dialog så som framtidsverkstäder, open-space, cafédialog etc. Institutionella arrangemang är centrala eftersom de regler, procedurer, resurser och mandat som ges till inbjudna rum för deltagande i hög utsträckning avgör vad de resulterar i. Demokratisering handlar dock mer än om institutionella arrangemang. Det handlar också om att skapa möjlighetsstrukturer där det lokala civila samhället kan ges fler rum att stärka sin röst, artikulera åsikter och intressen och stärka sig själva för möten med det offentliga. Deltagandeprocesser som i hög utsträckning formas utefter gräsrotsdeltagande och sociala rörelsers krav på förändring är också processer som har goda utsikter att bidra med demokratisering. Syftet blir då mer sannolikt att marginaliserade grupper stärks i sin

---

<sup>77</sup> Propellern är en tankemodell som utvecklats utifrån tidigare forskning om deltagandeprocesser och konkret utvecklingsarbete med icke-organiserade ungdomars deltagande i kulturverksamheter i Botkyrka kommun.

förmåga att lösa egna problem genom att själva kunna driva frågor och initiera deltagandeprocesser. Vi börjar med institutionerna.

### **Institutionella arrangemang: utformning av processer**

Genom att lära från olika demokratiserande initiativ runt om i världen vet vi att det är möjligt att genom jämlikhetsorienterade motiv och adekvata institutionella arrangemang fördjupa deltagande i den lokala demokratin.<sup>78</sup>

Dessa innovationer utformas på olika sätt i olika sammanhang och politiska sakfrågor. Utgångspunkten är att de har stöd uppifrån och nerifrån och bidrar till en ömsesidig samverkan mellan makthavare och medborgare och förvandlas därför till icke-triviala processer. Processerna möjliggör både ett djupt deltagande, deliberation och social förändring som gynnar samhällets fattiga grupper.

Archon Fung och Erik Olin Wright utvecklar i sin uppmärksammade studie *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* en tankemodell för hur institutionella arrangemang skulle kunna ha förmågan att bana väg för demokratisering. Fung och Olin Wright använder fem olika exempel på lokala deltagandeprocesser i U.S.A, Indien och Brasilien. Deltagande budgetering i den brasilianska staden Porto Alegre är ett konkret och mycket välkänt exempel som har fått en stor spridning i världens alla kontinenter.<sup>79</sup> Framgången i Porto Alegre bestod i att stadens arbetarparti ville decentralisera budgetprocesser till stadens kvarter och lyckades involvera människor som med egna förmågor deltog i att lösa komplexa frågor i den egna vardagen. Insatserna bidrog också till en bättre vardag och social rättvisa för de mindre bemedlade invånare och kvarter. De exempel som studien tar upp rymmer många variationer och särdrag, men de principiella aspekterna summeras i följande institutionella arrangemang:

- Det inbjudna deltagandet bör ha en *praktisk orientering* med konkret inverkan i att hjälpa deltagarna att förbättra sin vardag och lösa problem.
- Processerna bör inte domineras av experter utan av *gräsrotsdeltagande* av dem som berörs av besluten.
- Kommunikation och beslut bör ske genom *deliberativ problemlösning*: individer bör drivas av ett egenintresse men vara beredda att resonera, förhandla och lyssna på andras argument.

---

<sup>78</sup> Se t.ex. della Porta (2013) kaitel 9, Smith, Graham, (2009), ”Democratic Innovations. Designing institutions for citizen participation”. Cambridge: Cambridge University Press. Fung, Archon och Erik Olin Wright (2003), ”Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance,” *The real utopias project*. London: Verso.

<sup>79</sup> Se t.ex. Vera-Zavala, America. (2003) ”Deltagande demokrati: en resa till Latinamerika och tillbaka på jakt efter demokratins framtid.” Stockholm: Agora.

- *Makt att fatta beslut* bör delegeras till processerna, men inte utan handledning och koordinering från stadens organisation.
- Offentlig styrning bör ge processerna *koordinationsstöd* vid behov
- Processerna bör bidra till att medborgare *koloniserar offentlig makt* för att lösa egna problem

Fungs och Olin Wrights modell går inte fri från kritik och kommer också med ett förbehåll: institutionella arrangemang kan möjliggöra ett jämlikt deltagande men inte garantera det. Starka medborgargrupper kan exempelvis manipulera deltagandet till ett elitprojekt som späder på ojämlikheter och spända konflikter kan rasera processerna. EPG-modellen bygger därför på det grundläggande villkoret att det upprättas en ”ungefärlig jämlikhet” mellan olika resursstarka grupper i syfte att åstadkomma så lika villkor som möjligt för deliberativ problemlösning. Vi återkommer till detta under rubrikerna ”empowerment” och ”facilitatorer”. En utmaning är att det krävs ett starkt stöd från både politiska makthavare, anställda tjänstepersoner och sociala rörelser och andra krafter i civilsamhället för att stödja processerna. Utmaningen är att balansera delegeringen av makt och resurser utan att sätta andra centrala maktbalanser ur spel och att mobilisera stöd för processerna bland stadens maktelit när etablerade privilegier utmanas av marginaliserade intressen.<sup>80</sup>

EPG-modellen är ett ambitiöst arrangemang för deltagande. Givet tidigare erfarenheter växer sådana styrmodeller fram genom många år av prövande och misslyckande. Därför kan det vara relevant att i ett första steg fundera över hur svenska medborgardialoger kan uppgraderas för att bli icke-triviala processer. I andra sammanhang har Archon Fung utvecklat kompletterande tankesätt om hur olika former av deltagandeprocesser skulle kunna stärka representativ demokrati. I ett försök att illustrera komplexiteten i modern styrning och de många sätt som beslutsfattande kan öppnas upp för både insyn och deltagande utvecklar han en ”kub”, en tredimensionell modell för utformande av deltagandeprocesser.<sup>81</sup> Fung menar att Arnsteins klassiska ”deltagandestege” endast aktualiserar en dimension i utformning av deltagandeprocesser, nämligen kopplingen mellan processens beslut och offentlig policy och verksamhet. Arnsteins stege har också blivit en central modell som SKL utgår från i en ”trappa” där dialogen placeras utifrån aktiviteterna: *information, konsultation, dialog, inflytande och medbeslutande*. Fungs modell utgår inte bara från kopplingen mellan process och beslut utan två ytterligare dimensioner: *hur väljs deltagare och hur kommunicerar deltagarna på mötet?*<sup>82</sup> Dessa

---

<sup>80</sup> Abers, Rebecca. (2003). "Reflections on What Makes Empowered Participatory Governance Happen." I Fung & Olin Wright (2003)

<sup>81</sup> Fung 2006

<sup>82</sup> För vidare resonemang och illustrationer av Fungs modell se Corkhill, Emma (2013) ”Stegen och kuben – vad döljer sig bakom medborgardialogen?” I

principer kan appliceras på både reguljära och sporadiska dialoger. Ett första steg för stadens förvaltningar kan vara att inventera pågående etablerade interaktionsformer med brukare i organisationen: föräldramöten, elevråd, patientforum och liknande. De tre aspekterna kan bli ett sätt att först tänka till kring hur ett vanligt möte brukar arrangeras, vilka som deltar, hur det kommuniceras och vad resultaten brukar bli. Nästa steg kan vara att fördjupa samtliga aspekter för att åstadkomma bättre och jämlikare möten, samtalsformer och resultat.

**Vilka deltar?** Deltagandeprocesser formar olika ”mini-publiker” med olika konstellationer av medborgare som fyller rummet och som väljs ut genom mer eller mindre inkluderande urvalsformer. I varje möte eller process blir denna konstellation av människor ett mikro-kosmos för samhället. Det bör därför vara centralt för alla deltagandeprocesser att fråga sig vilken mini-publik som deltar under processer och vilka som inte gör det (se textruta 2). Genom öppen inbjudan till *öppna möten* samlas i regel de som har tillgång till information och är tämligen intresserade av att bevaka en fråga. Erfarenheter visar att det tenderar att vara välbemedlade grupper som har tid och kraft att närvara på öppna möten. För att komplettera dessa röster kan *riktade rekryteringar* av deltagare göras, t.ex. barn, unga, kvinnor, arbetslösa, unga vuxna, funktionshindrade med mera. Dessa mini-publiker blir inte representativa men värdet ligger i att en eller flera utvalda grupper röster finns med i processer. Om absolut representativitet är målet kan *slumpvis rekrytering* säkerställa att mini-publiken statistiskt speglar de röster processen vill återskapa.

Det är vanligt att deltagandeprocesser involverar intressegrupper och föreningar vars lekmannastyrelser eller anställda har ett stort intresse att bevaka vissa frågor eller delta i processer. Rekrytering från *brukarföreningar* och *stora intresseorganisationer* samlar därför starka röster i ett rum och förväntningen är att dessa personer talar för en större krets med samma åsikter och intressen. Liknande rekrytering kan ske av andra experter och politiker som kan vara värdefulla att involvera i deltagandeprocesser. Mini-publiken blir då ett samverkande expertråd.

**Kommunikationsformer och beslut?** Den andra centrala dimensionen är mer eller mindre intensiva sätt att kommunicera och fatta beslut på deltagandemöten. Medborgardialoger håller sig ofta i den minst intensiva delen av skalan (textruta 3): deltagarna får *lyssna som åhörare, uttrycka preferenser* och *diskutera* med närvarande experter eller politiker om olika synsätt. Dessa tre tunna kommunikationsmetoder syftar sällan till att systematiskt översätta deltagarnas åsikter till kollektiv handling.

Makthavare må lyssna och vara intresserade, men framtida övervägningar är helt och hållet en fråga om deras egna omdömen och överväganden. Tänk om medborgardialogen strävade mot mer deliberativa ideal? Exempelvis vore det möjligt att initiera *förhandlingar* när deltagare redan vet vad de vill kring en fråga. Här kan olika sätt att sammanställa, sortera och välja ut vissa förslag före andra tillämpas, inklusive omröstningar. Eller så kan deltagarna förhandla, stöta och blöta förslag i en ge-och-ta process som i slutändan leder till en legitim överenskommelse om bästa vägen framåt. Det är inte alltid klart för deltagare vad som varje person på förhand tycker och vill i en fråga. Att initiera *deliberativ förhandling* blir då ett sätt att tillsammans tänka och formulera perspektiv och alternativ, att lära tillsammans i ett första skede. I ett andra skede kan formulerade åsikter och perspektiv stötas och blötas med varandra i en djupare förhandling för att möjliggöra kompromisser. Detta är ett förfarande som präglar hur *teknisk expertis* vanligen löser problem i myndigheter och företag – varför inte involvera medborgare i dessa processer när lokala perspektiv och kunskaper efterfrågas?

***Vad är kopplingen mellan deltagarnas beslut och åsikter och offentlig policy och verksamhet?*** Den sista men inte minst viktiga frågan är hur processen kopplar till förändringar i policy och verksamhet (textruta 1). Som tidigare nämnts är den otydliga kopplingen mellan medborgardialoger och förändring i offentlig styrning och samhälle en utmaning. De flesta dialoger är utformade för att ge den enskilde insyn och någon form av *personlig vinning* i att delta i form av högre kunskaper och medvetenhet. Den enskilda får lyssna, uttala sig och på sin höjd få svar eller diskutera en avgränsad fråga. Ibland kan medialt uppmärksammade processer eller möten där medborgare mobiliserat opinion och deltagare fungera som *kommunikativ påverkan*. En stark opinionsyttring på ett dialogmöte kan fungera som en tydlig signal till beslutsfattare om vad som uppfattas som önskvärt och legitimt. I referensgrupper kan både politiker och tjänstepersoner själva identifiera en krets eller bjuda in öppet till möten för att få *råd* om hur vissa knepiga frågor ska hanteras.



### Textruta 1

**Vad är kopplingen mellan deltagarnas beslut och åsikter och offentlig policy och verksamhet?**

**Personlig vinst** – i de flesta fall har den typiska deltagaren inga förväntningar på att påverka policy eller verksamhet. Men deltar utifrån egna intressen.

**Kommunikativ påverkan** – organisera sig i grupp och därigenom påverka beslutsfattare.

**Ge råd och konsultera** – öppna möten där beslutsfattare deltar och lyssnar in.

**Co-governance** – deltagare arbetar tillsammans med tjänstemän och skapar planer, policies eller utvecklar strategier för verksamhet.

**Direkt auktoritet** – tex där medborgare kontrollerar, planerar eller implementerar lokala projekt.

### Textruta 2

**Vilka deltar?**

**Öppet möte** – Risk att grupper uteblir och att välutbildade är mer aktiva och ta mer plats.

**Selektiv rekrytering** – genom inbjudan eller tidpunkt och placering av mötet.

**Slumpvis rekrytering** – ett bättre verktyg för att få representativitet.

**Intressenter/brukare** – frivilliga medborgare som är intresserade i en fråga och villiga att ta tid i anspråk för att engagera sig och föra andras talan.

**Professionella brukare** – tex betalda representanter från intresseorganisation.

**Professionella, politiker och expert tjänstemän.**

### Textruta 3

**Hur kommunicerar man på mötet och tar beslut?**

**Lyssna som åhörare** – få information om ett projekt eller policy.

**Uttrycka preferenser/åsikter** – frågestund med beslutsfattare.

**Utveckla preferenser/åsikter** – grupparbete, infomaterial att ta ställning till.

**Sammanställa och förhandla** – deltagarna vet vad de vill, votering för att lösa konflikter.

**Deliberation och förhandling** – deltagarna diskuterar med varandra och kommer fram till vad de vill individuellt och som en grupp i en enad lösning. Oftast når man inte fram till konsensus men diskussionen ska präglas av resonemang, argument och principer.

**Teknisk expertis** – inkluderar oftast inte medborgare utan endast professionella.

”Fung menar att i dagens komplexa samhälle krävs många olika sätt för politiken/tjänstemän att möta medborgare där de olika sätten kan skifta i syfte och mål utan att för den skull vara automatiskt bättre eller sämre. Därför har hans modell formen av en kub snarare än en stege. Dialoger kan förekomma i många olika slags frågor och i olika faser i ett projekt och maktfördelningen kan se olika ut. Fungs modell hjälper till att skapa förståelse kring möjligheterna som finns i olika slags möten genom att ställa tre grundläggande frågor till varje delaktighetsprocess: 1. Vilka deltar? 2. Hur kommunicerar man på mötet och tar beslut? 3. Vad är kopplingen mellan deltagarnas beslut och åsikter och offentlig policy och verksamhet?”  
(Emma Corkhill, 2013, s. 42).

Det finns goda skäl att röra sig mot mer icke-trivial delegering av beslut och auktoritet i både reguljära och sporadiska rum för dialog. Genom att ge dialogprocesser en medskapande eller medbestämmande funktion (*co-governance*) kan kommunikation och deltagande kopplas direkt till beslut och resultat. Ibland sker detta i mycket avgränsade frågor, men det finns gott om utrymme för ambitiösare experimenterande. Budgetar för exempelvis bibliotek, medborgarkontor eller andra lokala mötesplatser skulle kunna beslutas genom deltagande och medbestämmande genom referensgrupper eller olika råd. I sällsynta fall ges deltagandeprocesser direkt auktoritet över en fråga, budget, planering och förvaltning av exempelvis en aktivitetsplats för unga eller äldre. Här kan avgränsade frågor fungera som en testbädd för att utveckla icke-triviala deltagandeprocesser.

Att synliggöra, reflektera kring och kommunicera processens utformning kan stärka samtliga deltagares medvetenhet om vad det är som pågår under en dialog. Här finns också goda möjligheter som Fung vidare diskuterar att resonera kring olika processers grad av *rättvisa*, *effektivitet* och *legitimitet*. Många av de reguljära råd där dialog förs mellan kommun och olika grupper kan vara deliberativa i sin utformning men de kan skapa otydligheter i vilken grad de påverkar besluten och vilka som har tillgång till platserna i råden. De sporadiska dialogerna brukar oftast vara öppna möten eller urval vilket skapar otydligheter i vilka som fått information och uttryckt sina åsikter. De är inte heller särskilt deliberativa i sin utformning. Medborgare kan därför se en personlig vinst med att delta då de kan lära om processer, men i och med att dialogen inte möjliggör en starkare koppling till beslut kan också motivet att delta avta snabbt.

### **Empowerment: att stärka medborgares förmågor**

När Fung 2015 reflekterar över det senaste decenniets småskaligt experimenterande med inbjudet deltagande runt om i världen identifierar han bland annat två tillkortakommanden. Deltagandet hålls på en trivial nivå med få inslag av inflytande, deliberativ påverkan eller utfall i processer. Makthavare och medborgare får då svårt att motivera deltagandets betydelse: "Deltagare engagerar sig vanligtvis i deltagandeprocesser för att tillgodose behov och begär som de har, vilket de inte kan göra genom en trivial process", skriver Fung.<sup>83</sup> Dessutom saknar många processer ett genomgående socialt rättvisevärde vilket bara till en begränsad del kan hanteras med institutionell design. Social rättvisa är främst en politisk fråga, tillägger Fung, vilket måste tillgodoses i fler institutionella arrangemang än i deltagandeprocesser. Detta är också ett centralt dilemma i Stockholm: Hur skulle dialogens planerare kunna

---

<sup>83</sup> Fung, Archon. (2015) "Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future." *Public Administration Review*, Volume 75, Issue 4.

säkerställa goda normer för deltagandeprocesser i syfte att stärka politisk jämlikhet? Det korta svaret på denna fråga är *empowerment*: att stärka förutsättningar för människor att samlas i egna rum, artikulera egna visioner och intressen och använda dessa rum för plattform för vidare engagemang.

Flera städer har försökt att styra fram inkluderande processer genom att skapa principer och regler för dialoger. Större medvetenhet om processens utformning vad gäller urval deltagare och kommunikationsform kan säkerligen också skapa mer öppna, jämlika och trygga rum för deltagande. Särskild fokus bör då vara unga, kvinnor, funktionshindrade och andra socioekonomiskt svagare grupper som tenderar ta mindre plats i politiska rum. En kritik mot Fungs och Olin Wrights EPG-modell och andra förslag som fokuserar institutionella arrangemang är att det krävs mer för att lyfta jämlikhetsperspektiv än regler och rutiner. Det är snarare faktorer i det omgivande samhället och de styrandes motiv som möjliggör ökad politisk jämlikhet.<sup>84</sup> En avgörande faktor förefaller vara olika incitament som stärker marginaliserade gruppers förmågor att artikulera röster och delta i processer där komplexa frågor hanteras. Offentlig sektor kan stödja vissa grupper att stärka sin röst och uppmuntra till ökad politisk organisering och medvetenhet. Existerande sociala rörelser kan också ges större utrymme att initiera egna deltagandeprocesser med offentliga resurser och intervensera i processer för att balansera svagare gruppers röster gentemot starkare intressen.<sup>85</sup> Det är mer troligt att en särskild grupps intressen och plats i en deltagandeprocess lyfts fram om gruppen ifråga har goda förmågor att organisera, mobilisera och artikulera sina perspektiv. Problemet är just att vissa grupper har bättre sådana förmågor än andra.

En första konkret utmaning är att vara lyhörd gentemot och släppa igenom fler initiativ från redan existerande rörelser och föreningar i fattiga stadsdelar. De allra flesta dialogprocesser förefaller vara initierade av kommuner eller andra myndigheter. Föreningar och lokala aktivister upplever stora trögheter och friktioner i sina relationer och kontakter med nämnder och förvaltningar.<sup>86</sup> Vad hade hänt om orternas egna föreningar och rörelser fick handlingsutrymme att initiera deltagandeprocesser? En tänkbar och möjlig strategi skulle kunna vara att i alla fall initiera och utforma deltagandeprocesser i samråd med det lokala civila samhället. Ett argument mot detta är vanligtvis att fattiga områden saknar föreningar och självorganisering för att fungera som en motpart till kommunen. Detta är en väl upprepad och inövad myt. I Stockholms förorter sjuder det av organisering och politiska uttrycksformer. Möjligen är de inte lika

---

<sup>84</sup> Fischer (2009), kapitel 9.

<sup>85</sup> Fung & Olin Wright (2003)

<sup>86</sup> Se t.ex. Nilsson, Annika och Listerborn, Carina (2015) "Lokala föreningar och demokrati i socialt utsatta bostadsområden", SOU 2015:96

etablerade, strukturerade och medvetna om politiska strukturer som i medelklassens områden. Men förorterernas föreningsliv har i tidigare studier visats vara betydelsefullt för möjligheterna att påverka politiken och göra sin röst hörd.<sup>87</sup> Sociologen Lisa Kings har ingående studerat och beskrivit organiseringen i Rinkeby och Tenstas lokalsamhälle och menar att stadsdelarna präglas av en mångfald av ideella organisationer som täcker upp brister när marknad, stat eller kommun inte räcker till. Föreningarna mobiliserar därför människor för att skapa fungerande social service och agerar som motvikter till negativ utveckling i syfte att ”underlätta det vardagliga slitet”.<sup>88</sup> Kings skriver vidare att:

*Det arbete och de verksamheter som pågår  
varje dag i olika föreningar på lokal nivå  
kan på ett annat sätt synliggöra den urbana  
periferins livssammanhang och dess  
övergripande ramar. Denna kunskap är  
också nödvändigt för att kunna förstå hur  
och på vilket sätt aktivt motstånd, oavsett i  
vilken form, uppstår.<sup>89</sup>*

Civilsamhällets motstånd och förmåga att identifiera, balansera och hantera brister i offentlig styrning och marknadens resursfördelning är helt central för vardagen i fattiga stadsdelar. De gemenskaper som skapas i olika orter bygger på flera olika identiteter och samhörigheter; etnicitet, språk, kultur, ålder, politisk ideologi med mera. Det finns också en växande rörelse som sammanflätar olika identiteter genom en kollektiv platsspecifika identiteter som ”tenstabo” eller stadsövergripande identitet av att tillhöra ”orten”.<sup>90</sup> Dessa rörelser kan inte användas som universallösning på allehanda demokratiproblem. På många sätt utgör etablerade och stora föreningsaktörer i förorter en sorts lokala makteliter som tenderar att få mer röst än andra intressen.

En andra utmaning är att just balansera den etablerade föreningselitens starka röster och intressen till fördel för svagare och mindre organiserade grupper. Det finns flera lovvärda initiativ att med riktade satsningar nå vissa utestängda röster, som exempelvis unga. Men det är viktigt att överväga de åsikter som olika personer dryftar i ”tycka-till”-dialoger, eller andra processer där exempelvis unga får önska sig vad de vill ha. Utan att förstå dialogernas syfte och motiv och utan att få tänka igenom komplexa

---

<sup>87</sup> Bengtsson, Bo, and Clarissa Kugelberg. (2009) ”Föreningsliv, delaktighet och lokal politik i det mångkulturella samhället.” Malmö: Égalité.

<sup>88</sup> Kings Lisa (2011) Till det lokals försvar. Lund: Arkiv förlag, s. 165

<sup>89</sup> S. 160

<sup>90</sup> Kings, Lisa (2015) ”Förortens organisationer och kampen för förnyelse”. I ”Fokus 14. Ungas fritid och organisering.” Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

frågor som ”vad jag vill ha i mitt bostadsområde” kan vissa grupperns svar därför bli ganska förutsägbara. Om man frågar unga vad de önskar sig tenderar svaret kanske att bli ”fotbollsplan”, ”danssal” eller ”biljardbord”. Inget fel i det. Men om samma unga ges tillfälle att i mer trygga och reflekterande rum få reflektera över vad man vill, vem man är och de många strukturer som påverkar ens liv kanske ens åsikt om det man önskar vore annorlunda? I Botkyrka kommun bildades till exempel ett separatistiskt ungdomsforum – Café Norra B – arrangerad av en ideell organisation kallad *Orten i fokus*. Syftet var att stärka de ungas egna idéer och tankar om politik utan vuxnas eller kommunens inblandning.<sup>91</sup> Samtalen syftade till att skapa en plattform för de unga att fungera som mot- och samarbetspart till kommunen.

Det finns alltid plats för nya former av organisering och nya vardagsverkare i föreningslivet. Det finns inte en röst i förorten, det finns tusentals. Mångfalden av perspektiv och intressen måste ges utrymme att artikuleras även i föreningslivet. Stadens målsättning bör vara att stärka förutsättningar för denna organisering genom att tillhandahålla olika möjlighetsstrukturer som kan stärka de populära rummens röstbärande förmåga och skapa en mångfaldig, vital och dynamisk lokal organisering. Ett bra exempel är den motståndskraft som växt fram i Husby genom en blandning av äldre och nya former av organisering. Även om dessa rörelser har gett politiker och myndighetspersonal en del huvudvärk genom olika former av fredliga stökigheter så som ockupationer, protester och ständigt bevakning av lokala frågor, fyller de just den övervakande funktion som sociala rörelser ska göra i en vital demokrati. Den medborgardrivna möteslokalen Husby träff har varit en viktig faktor i att stärka dessa röster och organiserande. Ett annat exempel är det medborgarbyggda kulturhuset ”Cyklopen” i Högdalen. Den ideella föreningen ”Kulturkampanjen” byggde på eget initiativ ett frihetligt kulturhus i stadsdelen 2007. Huset förstördes i en anlagd brand 2008 men 2011 startade föreningen ett nytt byggprojekt som ledde till kulturhuset Cyklopen 2013. I Cyklopen arrangeras många kulturevenemang drivna av medborgares egna behov och intressen. Nu används huset som en plattform för samverkan mellan förening, företag och stad om att utveckla ett sammanhängande kulturstråk på samma plats.

Möjlighetsstrukturer för framväxten av sociala rörelser innebär ofta att omfördela resurser för att främja och stärka lokal organisering. Nästan alla fattiga stadsdelar har ett skriande behov av offentliga platser och möteslokaler till rimliga priser. Lina Olsson som i sin avhandling har studerat självorganisering och platsskapande processer i Rinkeby menar att stadsdelen har ett starkt behov av flera gemensamhetsutrymmen, platser där föreningar och andra icke-kommersiella nätverk och

<sup>91</sup> <http://www.ortenifokus.se/tag/caffe-norra-b/>

konstellationer kan träffas och utveckla verksamhet.<sup>92</sup> Frågan om bristen och det stora behovet av medborgardrivna mötesplatser i miljonprogramstadsdelar har rests i återkommande inventeringar och kartläggningar.<sup>93</sup> 2014 års demokratiutredning identifierar också brister i tillgängliga möteslokaler i storstadsområden, vilket ofta ligger till grund för konflikter mellan offentlig sektor och föreningsliv. Utredningen föreslår fler arenor och forum för spontana möten.<sup>94</sup>

En rimlig målsättning kan vara att skapa fler medborgardrivna subventionerade mötesplatser som kan täcka etablerade och nya föreningar och nätverks behov av lokaler och aktivitetsplatser. Det finns flera sätt att organisera detta arbete på men det viktiga är att göra de lokala sociala rörelserna till medförvaltare av dessa lokaler för att skapa bästa möjliga frihet och förankring för de populära rummen. Husby träff och andra initiativ som folkets\_husrörelsen genomfört i miljonprogramsområden är mycket goda exempel att utgå från.<sup>95</sup>

Det är också en fråga att ta med sig i utbyggnaden av nya bostäder och stadsdelar. Varje kvarter och bostadsområde bör rustas med tillgängliga och öppna möteslokaler för icke-kommersiell verksamhet. Samtidigt bör nyttan av redan existerande offentliga mötesplatser och lokaler ses över i syfte att maximera användningen och stärka lokalboendes förankring i dessa. De offentliga bostadsbolagen och etablerade civilsamhällesorganisationer som bildningsförbund och hyresgästförening förfogar ibland över lokaler som är underutnyttjade i relation till lokala behov. Bibliotek, medborgarkontor och andra former av kulturinstitutioner är vanliga inslag i olika stadsdelar. Dessa koncentreras ofta kring vissa torg och saknar ofta utrymme eller kompetens med att arbeta med mobilisering och som mötesplatser. Socialt arbete är kompetenser som bör integreras i samtliga lokala och offentliga mötesplatser. Tillgänglighet handlar inte bara om låga avgifter och trösklar, utan också om goda relationer och förtroendeskapande som gör att människor *känner* sig välkomna till olika offentliga platser. Här finns goda utsikter för att kombinera och utöka befintliga rumsliga resurser med fler mobiliserande funktioner.

---

<sup>92</sup> Olsson, Lina (2008) ”Den självorganiserade staden. Appropriation av offentliga rum i Rinkeby”. Institutionen För Arkitektur och Byggd Miljö, LTH. Lunds Universitet, Lund.

<sup>93</sup> Austin, Karen (2015) ”Nya mötesplatser. Kartläggning av möjligheterna att skapa nya medborgardrivna kultur- och samlingslokaler i socioekonomiskt utsatta områden i Sverige.” Folkets hus och parker. Dethorey, Sabina, Moa Tunström och Göran Cars (2010), ”Mötesplatser i Stockholmsregionen”. Regionplanekontoret, Stockholms läns landsting. Rapport 2:2010

<sup>94</sup> SOU 2016:5, s. 145

<sup>95</sup> Austin (2015)

Till sist handlar *empowerment* också om att finna finansieringsformer för initiativ underifrån som både uppmuntrar stabilitet men också förändring. Olika former av bidrag för grundverksamhet och olika riktade medel, ”snabba pengar” med mera kan skapa en god fördelning av resurser som uppmuntrar större etablerade föreningar och mindre lösare nätverk. En god grund att stå på är transparenta riktlinjer och praktiker. Samtliga föreningar och intresserade bör ha tillgång till information om vad som gäller för ansökan och fördelning av föreningsbidrag och andra former av verksamhetsstöd.

### **Facilitatorer: att möjliggöra deltagandeprocesser**

En aspekt som bland andra Fischer tar strid för i diskussionen om institutionella arrangemang och politik för deltagande, är att det krävs mer för att möjliggöra deltagandeprocesser än att ha rätt institutioner. Fischers analys utgår från en av Fung och Olin Wrights fallstudier: ”Folkets kampanj för decentraliserad planering” i Kerala, Indien.<sup>96</sup> Syftet med denna process var att ge lokalbefolkning utrymme att själva definiera planeringsstrategier och för att sedan förverkliga utvecklingsprogrammen med stöd från offentlig styrning.

Det som Fischer menar var avgörande för den rurala befolkningen, många analfabeter och mycket fattiga, att bli delaktiga i komplexa planeringsprocesser var närvaron av *facilitatorer* som möjliggjorde att nya rum för deltagande som öppnades kunde tas i anspråk av lokalbefolkningen som deras egna rum. Detta var i stora drag en pedagogisk utmaning. Hur skulle komplexa processer och underlag populariseras för att väcka lokalbefolkningens nyfikenhet och intresse att delta? Offentliga organisationer ansträngde sig för att anpassa processer och möten till lokalbefolkningen och lokala kulturer för att möjliggöra ett brett deltagande. Planerare använde också olika didaktiska tekniker, danser, festivaler och gatuteatrar anpassade till lokala byars traditioner i syfte att öka intresse och politiskt medvetande hos lokalbefolkning. Anställda agerade som mötesunderlättare under sammankomster i syfte att främja deliberativa övningar. En av de centrala interventionerna som gjorde att deltagandeprocessen blev lokalt förankrad var dock den sociala rörelsen KSSP, ”Folkets forskningsrörelse” och deras pedagogiska insatser.

KSSP utvecklade deltagande forskningsmetoder som kunde involvera lokalbefolkningen i kunskapsinsamling och kartläggning inför planarbetet. Arbetet var forskande och pedagogiskt samtidigt med grund i Paolo

---

<sup>96</sup> Fischer (2009), kapitel 9, Isaac, T.M. Thomas and Patrick Heller (2003) “Democracy and Development: Decentralized Planning in Kerala”, I Fung & Olin Wright (2003)

Freires kritiska pedagogiska filosofi. Strävan var att strukturera forskningsprocessen på ett sätt som stärkte lokalbefolkningens egen roll, drivkraft och självförtroende i kunskapsarbetet. KSSPs arbete bidrog till att omvandla rummen för deltagande och deliberation till att fungera på lokalbefolkningens egna villkor. Utan rörelsens pedagogiska gräsrotsarbete menar Fischer att processen hade uppfattats vara akademiskt, svårtillgängligt och irrelevant. KSSP kompletterade därför institutionella arrangemang med ”deliberativ empowerment” genom att möjliggöra största möjliga öppenhet för lokalbefolkningens deltagande på egna villkor.<sup>97</sup>

Ett öppet rum för deltagande är ett socialt rum som inte anses främmande eller otryggt av dem som ska delta i processen. Rum som präglas av den offentliga sektorns byråkratiska rutiner, stela ritualer och dominerande identiteter känns ofta som främmande eller skrämmande vilket är en paradox. Borde det inte vara deltagarna som bestämmer vart och hur dialoger bör ske, om offentlig sektor har motivet att involvera marginaliserade grupper? Framgångsrika deltagandeprocesser kräver ofta ett sammanlänkande av offentliga sektorns och lokalsamhällets värderingar och identiteter i syfte att skapa en ömsesidig mening med det rum som öppnas. Det pedagogiska arbetet är därför centralt i dialogverksamheten: det måste skapas en relation mellan process och deltagare. Detta arbete hänger ofta på *deltagandets facilitatorer* som har till uppgift att förankra deltagande bland olika målgrupper och forma om demokratins rum till mer öppna och jämlika platser. Denna uppgift bör vara centralt för processledare, demokratisamordnare/utvecklare, fältassistenter och andra offentligt anställda som arbetar med utvecklingsverksamhet. Det kan finnas anledning att återuppfinna tjänstepersonsroller med fokus på ”social mobilisering” som var på ropet under 1960/70-talet.<sup>98</sup> Fältsekreterare och socialt fältarbete är goda exempel på roller och arbetssätt som kan utvecklas för att främja öppna och jämlika deltagandeprocesser. Att arbeta med lokal demokratisering handlar om att uppdatera kontaktlistor till föreningar, att kalla till möten, ordna kaffe och frallor. Det handlar också om att förvalta och utveckla relationer och förtroende bland lokalbefolkningen.

Vissa lokala aktivister fungerar också som *brobyggare*.<sup>99</sup> De är lokalt förankrade i ortens sociala sammanhang och populära rum men har också förmågan att röra sig inom offentlig institutioner eller andra större organisationer och *länka ihop* dessa rum med varandra. I en uppmärksam och ambitiös deltagandeprocess i Rosengård i Malmö

---

<sup>97</sup> Se Fung & Olin Wright (2003), Fischer (2009), kapitel 9.

<sup>98</sup> Denvall, Verner (1997) ”Välfärdens operatörer: social planering i brytningstid.” Umeå: Boréa.

<sup>99</sup> Montin (1998), s. 88f.



var målet att skapa fler relevanta aktivitetsplatser för kvinnor. För att nå målet involverades unga kvinnor i området som processledare och brukarråd där de fick ett stort inflytande över planering och budget i utformande av aktivitetsplatsen *Rosens röda matta*.<sup>100</sup>

Ungdomsföreningen Megafonen i Husby fick inom Järvadialogen utrymme att själva kartlägga perspektiv och åsikter från 18-25 åringar som bodde i området. Ungdomarna som själva författade rapporten ”Att vara ung i Husby” kunde på så sätt möjliggöra kunskaper som tidigare varit dolda. Arbetet låg sedan till grund för vidare mobilisering av de unga rösterna i stadsdelen utanför järvadialogen.<sup>101</sup> Flera aktörer i det civila samhället har goda kompetenser att agera som *facilitatorer* för deltagandet. Detta har organisationer som Rädda Barnen tagit fasta på i projektet ”På lika villkor” där de arbetar för social mobilisering i fattiga stadsdelar.<sup>102</sup> Här finns mycket att lära för stadens förvaltning.

Ett centralt nav för deltagandeprocesser bör rimligen vara stadsdelsnämnder och –förvaltningar som varje dag kommer i kontakt med tusentals brukare och invånare. I stadsdelarna finns mycket erfarenheter lagrade men det är inte alltid dialogprocesser initieras i samverkan med lokalförvaltningen. Här finns goda möjligheter att utveckla kompetenta facilitatorer som kan ges ett större ansvar i att koordinera olika förvaltningars lokala deltagandeinitiativ.

## Slutsats

Det finns ingen genväg till demokratisering. Även om fokus ofta ligger på medborgardialoger behöver staden arbeta med representation och lokalförankring i partier och offentlig förvaltning. Med deltagardemokratiskt och deliberativa ideal kan staden med goda utsikter öppna nya rum för demokrati där det civila samhället och sociala rörelser kan ta ett större handlingsutrymme i styrning och utformning av offentliga åtgärder och program. Syftet med dessa insatser bör främst vara att öka den sociala och politiska jämlikheten genom att stärka människors egna förmågor att själva finna lösningar på egna problem. Detta arbete kräver en större medvetenhet om de *institutionella arrangemang* som präglar deltagandeprocesser som staden initierar. Styrningen av staden kan demokratiseras genom att uppmuntra öppna rum för deltagande av lokala gräsrotter som har en relevans i lösande av lokala problem, där perspektiv och åsikter stöts och blöts och där gemensamt fattade beslut verkställs genom offentliga resurser och organisering. Genom att närmare överväga metoder för urval av deltagare, kommunikationsformer och koppling

---

<sup>100</sup> Björnsson, Moa ”Stadsplanering på tjejers villkor” (2015), Lindholm, Oliveira e Costa & Wiberg (red) (2015).

<sup>101</sup> Megafonen (2010) ”Att var ung i Husby. Åsikter och synpunkter från 18-25 åringar”. En rapport på uppdrag av Svenska Bostäder

<sup>102</sup> <https://www.raddabarnen.se/foretag/sa-har-kan-vi-samarbeta/pa-lika-villkor/>

mellan process och beslut kan en större medvetenhet skapas om medborgardialogers kraft att skapa rättvisa, effektivitet och legitimitet i offentlig styrning. Demokratisering kräver också ett röststarkt civilt samhälle och sociala rörelser som engagerar sig som övervakare och motviker till starka intressen och offentlig sektor. Staden bör därför tillhandahålla möjlighetsstrukturer för en dynamisk lokal organisering och *empowerment*. Det finns ett stort behov av möteslokaler i fattiga stadsdelar och tydliga regler för föreningsstöd. Med hjälp av kompetenta *facilitatorer*, både tjänstepersoner och brobyggare i civilsamhället, kan deltagandeprocesser förankras och möjliggöras bland olika målgrupper.

## 5. Konkreta åtgärder på kort sikt

*”Demokratin är ouplösligt förbunden med ett arbete av utforskande och experimenterande i dess strävan att förstå och utveckla sig själv”<sup>103</sup>*

Demokratin står under ständig förändring. Utmaningen är att idag överväga hur det postdemokratiska tillståndet kan utvecklas till en djupare och mer jämlik demokrati. Huvudfrågan som diskuterats i denna rapport har varit *hur Stockholm skulle kunna främja ett mer jämlikt politiskt deltagande genom att öppna nya rum för demokratiskt deltagande*. Ett kort och enkelt svar på denna fråga finns inte. I föregående avsnitt har en del exempel och illustrationer diskuterats där fokus har varit det inbjudna deltagandet och olika insatser för att stärka möjlighetsstrukturer för stärkande av sociala rörelser. Nedan konkretiseras dessa idéer i tre åtgärdsförslag som på kort sikt bör vara genomförbara.

### **Betydelsefulla, tydliga och jämlika medborgardialoger**

Att se medborgardialoger som institutionella arrangemang synliggör förutsättningar och villkor för deltagandeprocesser initierade av staden. För att medborgardialoger och andra former av inbjudet deltagande ska ha någon kraft att åstadkomma social förändring bör nyttan i medborgares engagemang i dessa processer noggrant övervägas i förväg. Deltagandet bör vara icke-trivialt, det vill säga, den tid som varje person lägger på att närvara vid möten och samtal bör stärka deras förmåga att lösa egna problem. Stadens organisation har därför mycket att vinna i verksamheter för medborgardialoger genom att överväga vad syftet är, vad det är som ska diskuteras, hur diskussionen kommer att ordnas, vilka som får delta, hur deltagare väljs ut, hur diskussioner kopplas till beslut och hur besluten sedan kommer att påverka den offentliga styrningen. Det är också viktigt att i efterhand utvärdera och dokumentera processen för att skapa transparens i vad som gjordes och vad processen resulterade i.

Det finns inget recept för framgång i varje enskilt fall och situation, men en ökad medvetenhet om institutionella arrangemang kan stärka genomförandets effektivitet och legitimitet. Det finns ett stort utrymme för experimenterande och om någon inriktning är mer önskvärd, vore det att

---

<sup>103</sup> Rosanvallon, Pierre (2009) ”Demokratin som problem”. Hägersten: Tankekraft, s. 22

pröva ett större utrymme för delegering av beslutsmyndighet och kontroll över resurser till deltagarna. En medborgardialog bör ha praktisk relevans för deltagarna genom att stärka deras förmåga att lösa vardagliga problem.

Vissa frågor kan vara för komplexa för en meningsfull deltagandeprocess. En lämplig strategi kan vara att arbeta sig fram med hjälp av frågor och budgetar som det råder få partipolitiska motsättningar kring eller där offentliga organisationer inte på egen hand förmår att finna lösningar på problemen. En sådan fråga där det skulle finnas goda möjligheter är formuleringen av de lokala utvecklingsprogrammen. Här kan stadsdelsnämnder och förvaltningar fungera som navet för att koordinera de många förvaltningar som ansvarar för fattiga stadsdelars livsmiljöer. Genom att orientera problemformulering och strategier med hjälp av medborgare kan utvecklingsprogrammen stärka lokalsamhällets röster gentemot stadens fragmenterade organisation i syfte att lösa invånarnas problem i första hand. En annan konkret fråga som är lämplig för en meningsfull icke-trivial deltagandeprocess kan vara etablerande av lokala medborgardrivna mötes- och kulturhus. Varför inte låta medborgare tillsammans med andra lokala aktörer avgöra hur budgetar för offentliga mötesplatser i stadsdelen bör användas?

## **Medborgardrivna mötes- och kulturhus**

Behovet av offentliga, tillgängliga, subventionerade och attraktiva mötesplatser för icke-kommersiella kultur- och sociala aktiviteter har varit en återkommande fråga i stads- och demokratiutvecklingspolitiken. Trots att frågan varit på agendan under flera år i kommuner, regioner, statliga utredningar och myndigheter föreligger fortfarande en stor brist på lokala mötesplatser. Problemen förefaller inte omedelbart bero på bristen av lokaler utan snarare en fråga om organisering, samverkan och lokal handlingsförmåga. Föreningar med kraft att mobilisera och förhandla finner ofta sina vägar fram, medan andra mer eller mindre lösa nätverk och spontana gemenskaper har det svårare att finna lämpliga utrymmen för gemensamma aktiviteter.

Frågan om gemensamma medborgardrivna mötes- och kulturhus är en utmärkt fråga att öppna upp för meningsfulla deltagandeprocesser där både initiativkraft, beslut och budgetar kan delegeras till lokala föreningar, vardagsverkare och brobyggare. Medborgardialoger faller ofta i glömska efter några år, särskilt då resultatet av processerna varit otydliga. En mötesplats i form av en byggnad står dock kvar under lång tid och kan anpassas till olika behov och ge utrymme för kreativ förändring. Dessa platser kan stärka de populära rummens kraft och förmåga att uppmärksamma lokala problem och behov och skapa organisering för att lösa dessa. Den funktion som bibliotek,

medborgarkontor, skolor och fritidsgårdar spelar i lokalsamhället kan expanderas för att skapa plats för bredare register av medborgarinitierade verksamheter. Detta kräver en omförhandling av platsernas funktioner och de anställdas roller.

## Stadsdelsnämnder som möjliggörare

Stockholms stad är en stor och komplex organisation. Flera förvaltningar och nämnder med ett lokalt sakfrågeansvar så som kultur och stadsbyggnad kan sakna lokal kännedom eller förankring i de platser som är föremål för politiska åtgärder. Stadsdelsnämnder och förvaltningar med territoriellt avgränsade och sakfrågedifferentierade ansvarsområden har den bästa av möjligheter att samordna kunskaper och perspektiv relevanta för lokalbefolkningens/platsens välmående. Det faller sig också naturligt att stadsdelsnämnder är primära instanser för kontakten mellan lokalbefolkning och stadens styrning. Lokala politiker och tjänstepersoner kommer i betydligt utsträckning i kontakt med medborgare än andra och är därför bäst lämpade att ansvara för lokala deltagande- och dialogprocesser. Även om stadsdelsnämnder inte ansvarar för frågor om skola och stadsplanering bör organisationens kontakter och relationer med befolkningen vara centrala för deltagandeprocesser som berör dessa frågor.

Stadsdelsförvaltningen har ett särskilt ansvar att agera som möjliggörare i deltagandeprocesser och bereda bästa förutsättningar för den lokala mobiliseringen av medborgare. Denna förmåga har anställda som befinner sig i närmast kontakt med medborgare i förvaltningens frontlinjer: lärare, socialarbetare, fältsekreterare, fritidsgårdsanställda med flera. Anställda som ansvarar för demokratiarbete bör främst arbeta på ”fältet” i nära relation och kontakt med det lokala civila samhället. Social mobilisering är ett arbetssätt som i olika skeden varit mer eller mindre populärt, men som det vore läge att återuppfinna.<sup>104</sup> Stadsdelsnämndernas roller bör inte bara vara att upprätthålla ett minimum av service och tjänster, utan att hjälpa lokalbefolkningens förmåga att lösa egna problem och bidra till social och politisk förändring.

## Till sist

Demokratisering måste vara en konkret process som stärker människors förmåga att åstadkomma ett bättre vardagsliv. Det allra mest konkreta är att med gemensamma krafter politiker, tjänstepersoner, föreningar och enskilda individer tillsammans, planera och bygga gemensamhetsutrymmen: mötesplatser, kulturhus, föreningslokaler som en stor grupp kan ha glädje av under lång tid. I dessa rum växer

---

<sup>104</sup> Denvall, Verner, Cecilia Heule, and Arne Kristiansen (2011) ”Social mobilisering : en utmaning för socialt arbete.” Malmö: Gleerups utbildning.

demokratiseringen ofta fram och behovet är stort i stadens förorter. Att bygga dessa platser genom djupa och breda deltagandeprocesser kan utveckla erfarenheter och kunskaper som sedan kan användas till andra processer.