

# 2

## Inkludering och medborgardeltagande

En forskningsöversikt om hur medborgardialoger kan inkludera marginaliserade grupper.

# Förord

Sveriges Kommuner och Regioner har sedan 2006 erbjudit kommuner och regioner stöd i arbetet med att utveckla medborgardialog. Många kommuner och regioner har testat och utvecklat metoder som lett till ett systematiskt arbete, vilket inte minns blir synligt på alla exempel som finns i Dialogguiden, en hemsida där SKR samlat exempel från svenska kommuner och regioner.

Svenska kommuner och regioner har inte varit ensamma i arbetet med att pröva nya former för medborgarnas möjlighet till inflytande utan det har varit en världsomspännande utveckling och många erfarenheter finns att hämta från andra delar av världen. Detta blir väldigt tydligt i denna forskningsöversikt, det finns ett oöverskådligt antal studier, och SKR har bitt Nazem Tahvilzadeh ta sig an denna forskning utifrån frågan ”*Kan medborgardialog inkludera marginaliserade grupper?*”. Resultatet spretar och forskningen visar på många exempel där man inte nått framgång vilket vittnar om att medborgardialog inte är enkelt. Men det finns också många erfarenheter som visar vägen till hur kommuner och regioner kan lyckas.

Forskningsöversikten är full av tips, slutsatser och goda råd från forskningen. Tahvilzadeh har sammanställt dem till ett antal grundförutsättningar som behöver vara på plats för att skapa bästa möjliga förutsättningar för en medborgardialog som lyckas nå målet.

Studien kommer också med en uppmaning till mer samarbete och utveckling där kommuner och regioner arbetar tillsammans i dialog med akademien. För en demokratisering av demokratin och för att skapa inkluderande medborgardialoger och därmed samhälle.

Denna skift är den andra som ges ut 2023 där forskare ger perspektiv på medborgardialog i olika former.

**Lena Langlet**

**Chef Demokratisektionen**

*Författarpresentation: Nazem Tahvilzadeh är fil.dr. och lektor i offentlig förvaltning och docent i Statsvetenskap. Han är verksam som lärare och forskare på Institutionen för samhällsvetenskaper på Södertörns högskola. Hans forskning handlar om demokrati, organisering i offentlig sektor och medborgardeltagande i kommuner och städer med fokus på både demokratiska innovationer och civilsamhällets aktiviteter.*

## Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>2</b>
<b>Medborgardialog: nya former för medborgardeltagande</b> .....	<b>5</b>
Forskningsöversiktens tillvägagångssätt.....	11
<b>Deltagande styrmodeller: teori och politik</b> .....	<b>16</b>
Medborgardialog som policy för inkludering.....	17
Deltagande och deliberativ demokratiteori.....	23
<b>Översiktliga erfarenheter av deltagande styrning</b> .....	<b>34</b>
Möjligheternas praktik med förbehåll.....	34
Deliberativa minipubliker.....	41
<b>Villkor för inkludering: institutioner och civilsamhällets engagemang</b> .....	<b>55</b>
<b>Medborgardialog i praktiken: fallgropar och öppningar</b> .....	<b>68</b>
Varför deltagande styrning – styrbarhet eller rättvisa?.....	69
Varierande motiv för medborgardialog i lokal demokrati.....	75
Avsaknad av administrativt stöd.....	81
Hur definieras olika deltagargrupper?.....	82
Deltagande styrning i Brasilien: medborgarbudgetar och lokala hälsoråd.....	86
Deliberativa byrå i Indien: Gram sabhas.....	101
<b>Slutsatser: villkor för inkludering genom medborgardialog</b> .....	<b>111</b>
<b>Referenser</b> .....	<b>117</b>

# Medborgardialog: nya former för medborgardeltagande

I denna rapport<sup>1</sup> diskuteras relationen mellan medborgardialoger och inkludering av marginaliserade grupper i den representativa demokratin. Syftet är att tillföra en forskningsgrundad diskussion om och hur demokratiska innovationer kan inkludera marginaliserade grupper. ”Medborgardialog” är ett paraplybegrepp för olika styrinitiativ med syftet att förverkliga nya former för medborgardeltagande. Vid sidan av traditionella kanaler för deltagande i existerande demokratier, så som partier, allmänna val, folkomröstningar och föreningsdeltagande, utgör medborgardialoger ett slags *demokratiska innovationer* som blir allt vanligare policyinstrument runt om i världen. Den enorma rikedom på studier som finns i detta ämne och forskningsresultatens varierande resultat omöjliggör enkla svar på dessa frågor. Ambitionen med denna text är således inte att förmedla några obestridliga fakta eller rekommendationer. Målet är snarare att tillföra en diskussion som nyanserar olika perspektiv på frågorna utifrån delar av den ackumulerade kunskapen i ämnen som statsvetenskap, offentlig förvaltning och sociologi. Det är alltså ingen representativ bild av forskningsfältet som presenteras här utan översikten speglar författarens urval av intressanta studier.

Diskussionerna om medborgardialoger som demokratiska innovationer handlar tematiskt om ”styrningsdriven demokratisering”, det vill säga det offentliga politikområde som med statsvetaren Mark Warrens (2009, 4) ord på ett paradoxalt sätt ställt policy och förvaltning i ”frontlinjerna för demokratiseringsprojektet”. ”Vem hade kunnat tänka att policy och

---

<sup>1</sup> Ett stort tack till Markus Holdo, docent i statsvetenskap, Lunds universitet för en noggrann läsning av tidigare utkast och de många kommentarer och synpunkter som bidragit till förbättringar. Tack också till SKR och i synnerhet Nils Munthe för kommentarer på texten.

policy-skapande – det som är teknokraternas och administratörernas domän – skulle komma att bli demokratiserings förtrupp?” skriver Warren och pekar på det överraskande faktum att det inte längre endast är civilsamhällets funktioner och strategier som är centrala för demokratins utveckling. I takt med att stater idag själva ansvarar för urholkningen av demokratiska institutioner ställer många teoretiker upp de demokratiska systemens ambitioner om utökade former för medborgardeltagande som kritiska faktorer för demokratins överlevnad (Della Porta, 2013, 2019). Diskussionerna har också sin upprinnelse i demokratins pågående kriser och den ständigt ökande utmaningen att motverka social och politisk marginalisering. Statsvetarna Stephen Elstub och Oliver Escobar (2019, 14) definierar *demokratiska innovationer* som ”processer eller institutioner som är nya för en policyfråga, policyroll, eller styrnivå, och utvecklade för att föreställa sig på nytt och fördjupa medborgares roll i styrningsprocesser genom att öka möjligheter för deltagande, deliberation och inflytande”.<sup>2</sup>

Tanken bakom demokratiska innovationer är att demokratin kan stärka sin relevans och legitimitet genom att ge medborgare ett större inflytande att påverka fler frågor i politiska processer som berör deras liv och samhället i stort. Denna definition är generell nog för att avgränsa medborgardialoger i relation till många andra typer av demokratipolitiska insatser som kan handla om att stärka de allmänna valens legitimitet eller den offentliga förvaltningens opartiskhet. Samtidigt är definitionen inte precis nog för de myriader institutioner och processer som utvecklats i led med dessa innovationer, vilka jag i denna rapport kommer att benämna som ”deltagande styrmodeller” (*participatory governance arrangements*).

Det senare begreppet är vanligt i forskningslitteraturen om demokratiska innovationer men för att specificera styrmodellerna ytterligare kan de kategoriseras i åtminstone fem olika ”familjer” (se t.ex. Elstub & Escobar Rodríguez, 2019; Smith, 2009; Smith, 2011):

---

<sup>2</sup> Översatta citat från engelska till svenska har här genomgående gjorts direkt av författaren.

1. *Mini-publiker*: tillfälliga deliberativa forum där deltagare rekryteras och interagerar i olika policyfrågor med eller utan makthavare.
2. *Samverkande styrning (collaborative governance)*: forum av både tillfällig och mer beständig art för olika former av interaktion kring politiska frågor mellan medborgare och makthavare, både experter och politiker i offentlig styrning.
3. *Medborgarbudgetar (participatory budgeting)*: deltagandeforum kring offentliga budgetprocesser.
4. *Folkomröstningar och medborgarinitiativ*: direkt och/eller auktoritativt deltagande genom omröstningar eller självorganiserade deltagande- och påverkansformer i civilsamhället.
5. *Digitalt deltagande*: e-deltagande, internet- och sociala medier-baserade interaktionsformer.

I dessa familjer av praktiker och institutioner kan medborgardialoger både fungera som experiment eller som styrningsinitiativ med direkt koppling till pågående offentliga beslutsprocesser. Konkret kan det handla om att inkludera medborgare i planering, beslut och implementering av politik genom informations- och dialogmöten, arbets- och referensgrupper, medborgarpaneler, omröstningar eller medborgarbudgetar. Det kan också handla om att genomföra undersökningar om invånarens preferenser, att försöka lösa svårhanterliga konflikter, eller att bjuda in särskilt marginaliserade grupper så som unga, kvinnor, invandrare, funktionshindrade eller andra utsatta grupper för särskilda former av deltagande i frågor av gemensam angelägenhet. I denna rapport kommer vi koncentrera oss på aktiviteter inom ramen för

*deliberativa mini-publiker, samverkande styrning och medborgarbudgetar* för att avgränsa forskningslitteraturen. Fokus kommer att vara på de praktiker som stater genom kommuner eller andra myndigheter arrangerar. Frågan om medborgarinitiativ, alltså medborgares egen organisering och mobilisering för politisk påverkan med bas i det civila samhället tas upp i det avseende de är relevanta för deltagande styrning.

Det finns ingen vedertagen bild av hur vanligt förekommande deltagande styrmodeller faktiskt är. Hemsidan ”Participedia” som skapats av ett globalt nätverk av forskare, utbildare, praktiker, policymakare, aktivister och andra intresserade, dokumenterar över 2300 exempel och 372 metoder och innovationer för nya former av medborgardeltagande arrangerade av 860 olika organisationer i 158 olika länder.<sup>3</sup> I Sverige har de flesta kommuner genomfört någon form av medborgardialog som del av ett strategiskt och planerat demokratipolitiskt arbete (SOU 2016:5).

SKR sammanfattar på sin hemsida ”Dialogguiden” cirka 300 olika exempel av medborgardialog i kommunal styrning och förvaltning.<sup>4</sup> Forskningslitteraturen erbjuder i sin tur en oöverskådlig mängd fallstudier och experiment i hela världen. Det som vi med säkerhet kan konstatera är att det praktiseras fler deltagande styrmodeller än vad någon enskild organisation kan hålla sig uppdaterad kring, och vidare att dessa innovationer blir allt vanligare inslag i offentlig styrning i både demokratiska och icke-demokratiska system. OECD konstaterar exempelvis en ökad intensitet i experimenterande med deltagande

---

<sup>3</sup> Participedia.net 2023, åtkomst 20 mars

<sup>4</sup> [https://www.dialogguiden.se/exempel\\_och\\_metoder](https://www.dialogguiden.se/exempel_och_metoder), Åtkomst 20 mars 2023



styrmodeller sedan 2010 i sina medlemsländer. Vanligast förekommande är dessa på lokal nivå och i frågor som berör förändringar i fysisk miljö, planering, infrastruktur och offentlig serviceproduktion (Peña-López, 2020).

Än mindre vedertagna forskningsslutsatser finns kring deltagande styrmodellens effekter för individer, politiska system och samhälle. Syftet med medborgardialoger varierar men generellt handlar dessa initiativ om att förnya demokratins legitimitet, effektivitet och jämlikhet genom att framhäva egenskaper som ömsesidighet och samverkan mellan medborgare och makthavare. Inkludering och jämlikhet är också centrala syften (SKR 2019). Enligt OECD kan effektivt genomförande av deliberativa deltagandemodeller resultera i en rad konkreta nyttigheter: *utfallet av politiska beslut kan bli mer robusta* då beslut baseras på djupare reflektioner än opinionsundersökningar då dialoger medför att fler aktörer med olika positioner och roller får delta, resonera, lära och bedöma underlag och beslut; *ökad legitimitet för svåra prioriteringar* kan skapas då diskussioner om värderingar och resonemang bakom beslut blir mer synliggjorda för fler parter vilket kan bidra till att överkomma låsningar; *legitimiteten för den offentliga styrningen* kan stärkas genom att medborgare ges en effektiv roll i beslutsfattandet; *initiativen kan signalera medborgerlig respekt och bemäktigande* genom att ge medborgare ansvar och erkännande som kunniga deltagare i komplex styrning; *mer inkluderande styrning* kan skapas genom att dörrar öppnas för en större mångfald av medborgare som annars inte deltar i politik; *initiativen kan också bidra till att motverka polarisering och desinformation* (Peña-López, 2020). Dessa förhoppningar finns också närvarande i den svenska regeringens demokratistrategi från 2018. Målet

är att skapa en ”levande demokrati som är uthållig, kännetecknas av delaktighet och där möjligheterna till inflytande är jämlika”.<sup>5</sup> I led med detta mål avser regeringen åren 2018 – 2022 bland annat att medborgardialoger syftar till att göra politiska processer mer tillgängliga för invånarna (Regeringen 2018).

I denna forskningsöversikt diskuteras vad forskningen säger om att genomföra medborgardialoger som har syftet att inkludera marginaliserade grupper. Här diskuteras fallgröpar som kan skapa motsatt effekt och generella förutsättningar för att åstadkomma inkludering så som det lyfts fram i forskningsstudier från andra sammanhang. I nästa avsnitt diskuteras mycket kort tillvägagångssättet för forskningsöversikten. Därefter introduceras läsaren kort kring policybakgrunden till ”medborgardialoger” i Sverige följt av en överblick av den demokratiteoretiska grunden för deltagande styrning.

Tidigare forskning presenteras och diskuteras i tre steg och teman. Först ges en översiktlig bild om deltagande styrmodellers effekter på inkludering; sedan följer en diskussion av teoretiska modeller som förklarar centrala mekanismer för hur deltagande styrmodeller kan bidra till inkludering av marginaliserade grupper. Till sist presenteras ett avsnitt som illustrerar komplexiteten i implementeringen av medborgardialoger i olika sammanhang: europeiska kommuner, erfarenheter från U.S.A., Brasiliens medborgarbudgetar och hälsovårdssystem samt *Gram sabhas*, lokala byråder i Indien. Slutsatserna sammanfattas och diskuteras i det sista.

---

<sup>5</sup> Demokratistrategin finns inte längre tillgänglig på regeringens hemsida. Demokratimålen kvarstår på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) åtkomst 5 april 2023

## **Forskningsöversiktens tillvägagångssätt**

Det finns tre dilemman med forskningslitteraturen om deltagande styrning som skapar grundläggande svårigheter för generaliserbarheten av resultaten i denna forskningsöversikt. Det första dilemmat är att forskningen inom fälten medborgardeltagande och deltagande styrning är nästintill oöverblickbar. Sökverket Google scholar finner exempelvis över en halv miljon sökträffar på det engelska sökordet ”citizen participation”. Begreppen ”deliberative democracy” och ”participatory democracy” genererar över 100 000 respektive 170 000 sökträffar i artiklar, böcker och andra publikationer. Dessa sökträffar avgränsar fältet dessutom till den anglo-saxiska diskussionen och om vi skulle utgå från texter på spanska, franska, arabiska, portugisiska med mera skulle mängden forskningslitteraturen svälla än mer. Hur kommer det sig att det finns så mycket forskning om just dessa frågor?

Demokrati och medborgardeltagande i politisk styrning har under 1900-talet varit dominerande honnørsord i det globala nord och därför centrala mål för internationell utvecklingspolitik, konventioner och program drivna av internationella organisationer som ILO, FN och Världsbanken (Cornwall, 2006). Världsbanken spenderade under 2000-talets första decennium cirka 900 miljarder SEK (85 miljarder US dollar) på att främja deltagande styrmodeller (Mansuri & Rao, 2012). Denna globala politik har uppmuntrat till experiment och initiativ i många länder, och följaktligen en hel del forskning. Demokratiseringsprocesser har vidare varit ett centralt forskningstema i samhällsvetenskapens olika discipliner under andra hälften av 1900-talet och 2000-talet. Den uppenbara svårigheten att importera (eller exportera) demokratiska styrelseskick mellan länder har säkerligen väckt forskningens nyfikenhet kring de

centrala mekanismerna som påverkar demokratiseringsprocesser. Det finns i samtida politikforskning också en oro för existerande demokratiers pågående sårbarhet och förfall (Lührmann & Lindberg, 2019) som aktualiserar demokratiseringsteori.

Det andra dilemmat, delvis på grund av det kvantitativa antalet av studier i ämnet, är vidare att ringa in forskningsfältet kvalitativt då diskussioner på temat ”medborgardialog” – även om det nästan är omöjligt att förenkla det på detta sätt – försiggår med och inom olika begreppsliga etiketter. Orsaken är att demokratiteori och frågor om politisk jämlikhet, inkludering och exkludering på grund av dess komplexitet diskuteras med olika begrepp i flera olika discipliner och teoritraditioner: ”medborgardeltagande”, ”deltagande demokrati”, ”deliberativ- ” eller ”kommunikativ demokrati”, ”samverkan” och så vidare.

Forskning om sociala rörelser har sitt eget sätt att benämna demokratiseringsprocesser genom att till exempel prata om social mobilisering, ”empowerment”, eller möjlighetsstrukturer, medan statsvetenskapen oftare pratar om ”demokratiska institutioner” eller ”socialt kapital”. För att ge läsaren en bild av vilka begreppsliga språngbräddor denna forskningsöversikt använt sig av presenteras i avsnitt 2 en bakgrund till policybegreppet ”medborgardialog”. Utifrån detta begrepps teoretiska rötter presenteras sedan i avsnitt 3 begreppets teoretiska bakgrund i statsvetenskaplig forskning: deltagande och deliberativ demokratiteori, och mer specifikt forskning om deltagande styrmodeller.

Det tredje dilemmat är att forskningsresultaten är spretiga. Fallstudier är den vanligaste formen av forskningsdesign vilket innebär att vi huvudsakligen har tillgång till myriader av tämligen närsynta

processanalyser om hur deltagande styrning implementerats, upplevts, eller vandrat från idé till praktik i olika politiska system. I stora drag saknas det synteser av dessa många fallstudier som kan visa på mer generella tendenser. Vidare bör vi också se forskningen om fenomen som deliberativ eller deltagande styrning som snedvridet utifrån vårt syfte att förstå faktiska hinder och möjligheter i implementeringen. Participedia-associerade statsvetarna Paolo Spada och Matt Ryan menar exempelvis att nio procent av de publicerade artiklarna i sju journaler i statsvetenskaplig forskning år 2006 berör temat deliberativ demokrati.

Till att börja med är temat väldigt överfokuserat i forskningen då dessa styrmodeller inte ens är i närheten av att vara så betydelsefulla i politisk styrning. Vidare konstaterar Spada och Ryan att 76 procent av de 200 artiklar som de analyserat närmare utforskar de interna dynamiska processerna i deliberationer och överraskande nog menar forskarna att en majoritet av dessa artiklar (64%) utgörs av ”goda exempel” (”best practices”). 18 procent av artiklarna fångar olika former av utfall till följd av deliberationer och endast 4 procent av artiklarna analyserar det som forskarna uppfattar som misslyckade deliberationer: ”Inte en enda artikel analyserar misslyckande i någon av de topp-fem tidskrifterna i statsvetenskap”, skriver Spada och Ryan (2017).

Mötet med forskningen om deltagande styrning och inkludering kan därför ge en skev bild. Empiriska studier ger dels en ”snuttifierad” bild av vad som sker genom att dra för långtgående slutsatser om styrmodellernas funktioner utifrån ett eller fåtal fallstudier i givna sammanhang. Dessutom tenderar studierna återberätta händelser som ger en positiv bild av implementeringen. Spada och Ryan menar exempelvis att djupundersökningar i monografiformat har större utrymme att

resonera kring implementeringens nyanser och processer. Mer djuplodande forskningsformat upplyser ofta om att många innovationer endast syftar till att upprätthålla en ”demokratisk fasad” eller utgörs av ”koopteringsprogram” med odemokratiska syften, menar forskarna.

Översikter som följer initiativ för deltagande budgetering visar exempelvis att implementeringen av hälften av dessa initiativ endast överlever i fyra år. De flesta demokratiexperiment har inte ens en livslängd tillräcklig för att dra slutsatser om effekter för marginaliserade grupper eller demokratin i stort. Ett steg framåt kan då vara att undersöka det misslyckade genomförandet av deltagande styrning i syfte att formulera teori om genomförandets hinder och möjligheter i olika sammanhang och processer: ”vi behöver en bättre idé om hur deliberativ demokrati kan åstadkomma demokratiska nyttor i olika kontexter” (Spada & Ryan, 2017).

En avgränsning i denna översikt är att endast sakkunniggranskade forskningsartiklar och -böcker inkluderats, samt ett fokus på material som publicerats huvudsakligen efter år 2000. Detta utesluter utvärderingar och andra studier som presenteras i rapporter samt äldre sammanställningar och fallstudier. Framställningen av forskningslitteraturen är inte uttömmande eller representativ, utan min tolkning och analys av forskningsfältet. Ett kriterium för urval av studier är språk: engelska eller svenska texter har behandlats. Ett annat kriterium är litteratur som tidigare varit central för min egen forskning som dominerat urvalet. Nyare artiklar för analys har hittats genom sökverktyget Google scholar och de engelska sökorden ”citizen participation”/”participatory governance”/”deliberative democracy”/”democratic innovations” i kombination med

“inclusion”/”equality”/”marginalization”/”marginalized/excluded groups” och liknande.

Studier om deltagande styrarrangemang utan explicit koppling till en diskussion om inkludering har också tagits med då de tillfört relevant information. Även om min intention genomgående är att ge en så nyanserad reflektion på tematiken som möjligt med beaktande av de kontrasterande perspektiv som olika forskare framför, är denna framställning färgad av mina perspektiv. Min förhoppning är att föreliggande skrift kan stimulera forskare och policymakare till att kritiskt reflektera över deltagande styrmodeller som idé och praktik.

# Deltagande styrmodeller: teori och politik

Olika begrepp används i olika sammanhang för att beskriva det fält som här benämns för *deltagande styrning*. I det följande fokuserar diskussionen på hur medborgardialoger som ett instrument för deltagande styrning kan bidra till *inkludering*. Med inkludering avses fördjupade möjligheter till deltagande, deliberation och inflytande i styrningsprocesser i syfte att utöva påverkan på politiska beslut i led med individens och grupperns perspektiv och intressen. Inkludering innebär också i en bredare bemärkelse möjligheter att genom deltagandeprocesser uppnå ett bättre liv. Denna definition som betonar inkludering i process och utfall utgår från att det krävs mer än att marginaliserade grupper närvarar och deltar i politiska processer.

Inkludering förverkligas i sammanhang som präglas av social rättvisa där avsaknad av dominans och förtryck genomsyrar sociala relationer (Young, 2000). Upprinnelsen till akademiska diskussioner om deltagande och deliberativ demokrati är just att demokratiseringsprocesser som innebär att tidigare exkluderade grupper ges större möjligheter att påverka politiska processer också ökar sannolikheten för socialt rättvisa (Fainstein, 2010; Healey, 2006). Detta möjliga samband har i sig olika bakgrund och rötter, och därför olika förståelseramar. I detta avsnitt skissas en bakgrund kring hur begreppet ”medborgardialoger” växt fram i svensk policykontext. Syftet är att visa att de underbyggande idéerna till dessa praktiker i svensk offentlig politik och förvaltning har sin bakgrund i teorier om deltagande och deliberativ demokrati, vilket också avgränsar rapportens forskningsfält.



## **Medborgardialog som policy för inkludering**

Begreppet ”medborgardialog” (”citizen dialogue”) är tämligen specifikt för Sverige och ett nytt begrepp som växt fram i samband med den statliga demokratipolitikens etablerande i början av 2000-talet (Montin, 2007). Alternativa former av utökat medborgardeltagande i offentligt beslutsfattande är dock i sig ingenting nytt och har förekommit kontinuerligt under hela 1900-talet, och då kanske mer intensifierat under 1970-talets samhällsplaneringsprocesser. Bakgrunden till etablerandet av demokratipolitiken och den *utökade* experimentlustan med nya former av medborgardeltagande var delvis internationell forskning och praktik som i Sverige aktualiserades av Maktutredningen (SOU 1990:44) och Demokratiutredningen (2000:1).

Slutsatserna i dessa utredningar som författades av ledande statsvetenskapliga forskare framförde en oro för den svenska demokratins framtid. Utredningarna slog fast att den svenska folkstyrelsens legitimitet grundades i folkrörelsernas förankring i samhället och institutionaliserade deltagande i formandet av politiken genom nära samröre med partierna. Folkrörelsernas breda och djupa samhällsliga förankring ansågs dock vackla i sina fundament (Dahlstedt, 2009a). Fackföreningar, hyresgästföreningar, studieförbund och andra organisationer som historiskt var centrala stämband för relationen mellan väljare och valda uppfattades ha svårare att organisera och kanalisera allmänheten, deras vardagliga erfarenheter och åsikter i egna forum. Folkrörelserna *och* de politiska partierna tappade allt fler medlemmar och alarmistiska bilder tecknades om möjliga datum för de sista partimedlemmarnas utträde ur partierna, om utvecklingen inte vändes.

Under 1900-talets andra hälft hade partierna genomgått stora förändringar. Från att i grunden fungerat som folkrörelsernas politiska utskott och sfär för policyutveckling och -utbildning, var de moderna partierna toppstyrda organisationer med lojalitet till finansiärer i staten, snarare än den egna medlemsbasen (Micheletti, 1994). Andra samhällsaktörer ansågs vara mer centrala för det faktiska formandet av medborgares världsbilder och påverkan i politiken: centraliserade mediekkanaler; globaliseringsprocesser och framväxten av internationella organisationer och mäktiga lobbyorganisationer, vilka stod bortom folklig kontroll och urholkade statens och folkets självbestämmande.

Utvecklingen i Sverige kopplades samman med representativa demokratier i hela världen vilka under andra hälften av 1900-talet erfor minskat deltagande i allmänna val och partiföreningar (Mair, 2013), samtidigt som nya sociala ojämlikheter och nya politiska konflikter framträdde (Therborn, 2006). Ett dilemma ansågs också vara framväxten av ett nytt socialt landskap där invandrares nya status som samhällets marginaliserade grupper uppvisade hur levnadsvillkor rasifierades (Dahlstedt & Hertzberg, 2007). Invandrare hade de sämsta positionerna bland den svenska arbetarklassen och framstod som den mest exkluderade sociala gruppen, inte minst i storstäderna (Molina, 1997). Ökade sociala ojämlikheter och vanmakt, samt rasism och diskriminering av invandrare i samhällets alla sfärer uppfattas vidare bidra till att underminera bilden av en öppen, jämlik och rättvist fungerande demokrati (SOU 2005:56, SOU 2006:79).

Vad är då sambandet mellan dessa omständigheter och en politik för medborgardialoger? Med inspiration av samtida pågående teoridebatter uppmanade utredningarna till olika reformer, men det fanns också andra

reformivrande perspektiv under denna tid. Demokratiutredningen såg det särskilt angeläget att uppnå nya former för djupare demokratisering och inkludering, även om detta skedde inom ramen för pågående reformer där i synnerhet åtstramningar i välfärdsstaten bidrog till ytterligare exkludering (Amnå, 2006).

Nyliberala teorier och ideologier fokuserade under 1990-talet på frågor om finans- och penningpolitiska fundamenten för demokratin och välfärdsstatens ineffektivitet i serviceproduktion (Therborn, 2020). I dessa teorier uppmanades till andra former av demokratisk ”valfrihet” inom ramen för välfärdsproduktionen, där medborgarnas frihet ansågs vara hotad av politikerns paternalism och kortsiktighet (Dahlstedt, 2009a). Politiska ledare ansågs ha ansvaret för att fatta effektiva och legitima beslut om prioriteringen av resurser och organisering av verksamheter, men ansågs i realiteten endast fatta beslut på incitamentet att bli omvalda. Detta riskerade kortsiktighet, populism och nedprioritering av beslut som gynnade effektiv serviceproduktion. ”Public choice”-skolan ville förverkliga god offentlig service genom att befria produktionen från politikerns kortsiktighet och introducera nya konkurrensdrivna styrinstrument i offentlig organisering (Hay, 2007). Dessa ”marknadslika” organiseringsreformer (Rombach, 1997) förväntades effektivisera produktion och infria löftet om medborgarnas ”valfrihet” bland en mångfald av serviceproducenter. Demokratins legitimitet ansågs kunna hanteras genom effektivare ”output”: bättre tjänsteservice genom privat hellre än offentlig konsumtion, effektivare och billigare serviceproduktion i offentlig serviceproduktion genom olika New public management-reformer (NPM) i vård, omsorg och utbildning (Hall, 2012).

Medan nyliberalismen drivit på för att den nya medborgarrollen i relation till staten ska utgå ifrån ett ”kundperspektiv” erbjuder idén om medborgardialoger en annan lösning på demokratins bristande legitimitet. Med demokratiutredarnas ord (SOU 2000:1) ska en ”deltagande demokrati med deliberativa kvaliteter” säkerställa demokratins robusthet genom att främja demokratiska värderingar och dygder bland medborgare. ”Vi vill att varje medborgare på olika nivåer av samhällsförvaltningen och under olika tider av sitt liv deltar när de gemensamma angelägenheterna ska lösas”, skriver utredarna. ”Detta innebär att staten och kommunerna generöst måste tillåta eller erbjuda olika former för deltagande som medborgarna uppfattar meningsfulla och effektiva” (Ibid, s. 34).

Den grundläggande idén bakom medborgardialoger är alltså att staten och offentliga organisationer bör öppna upp kanaler för deltagande om bland annat serviceproduktionens premisser (Amnå, 2006). Förslaget anammades av den socialdemokratiska regeringen 2003, dock utan några lagstiftningsreformer eller tvingande regleringar. Demokratiutveckling är en verksamhet som staten med mjuka medel uppmuntrar till, vilket sedan 2006 har skett i stor del i samverkan med SKR som upparbetat ett systematiskt kunskaps- och påverkansarbete som uppmuntrat kommuner, regioner och andra myndigheter till att praktisera medborgardialoger (SKR 2019, 2009). I arbetet med medborgardialoger har ett särskilt fokus varit att inkludera marginaliserade grupper som barn- och unga, invandrare och minoritetsgrupper, funktionsnedsatta och invånare i utsatta stadsdelar (Hertting & Hellquist, 2021).

Behovet av deltagande styrning befästes ytterligare av 2014 års demokratiutredning (SOU 2016:5) som förutom en översyn av

demokratins tillstånd och en omformulering av demokratipolitikens målsättningar, också lyfte fram medborgardialoger som ett lämpligt sätt att åstadkomma inkludering. Sedan 1990-talet konstaterades att de sociala och politiska jämlikheterna fördjupats än mer.

Demokratiutredningen 2014 såg den ojämna fördelningen av politiskt inflytande och klassklyftorna i politiskt deltagande som demokratins stora hot, där skiljelinjen mellan ”demokratiskt aktiva” och ”demokratiskt passiva” ansågs sammanfalla med andra sociala samhällsklyftor på basis av klass, kön och etnicitet/”ras” (s. 27-50). För utredarna var skillnaderna märkbara i boendesegregation, i politiskt deltagande i föreningsliv, partier och i allmänna val, elevers skolresultat och deltagande i fritidsaktiviteter. I storstäderna kunde utredningen notera en skillnad i valdeltagande på över 40 procent mellan rika och fattiga bostadsområden, samtidigt som icke-deltagare också i större utsträckning avstår från konsumtion av nyheter och samhällsinformation.

Samtidigt konstaterade också utredningen att cirka 83 procent av kommunerna praktiserade någon form av medborgardialog och att i cirka 40 procent av kommunerna var detta arbete policyförankrat. Men ett problem var att ramverken för hur medborgardialoger organiseras av kommuner och andra myndigheter ofta medgav ett stort handlingsutrymme, samtidigt som syftet och resultaten av genomförda initiativ inte var tydliga. Ett annat problem var enligt utredarna att medborgardialoger kunde förvärra politiska ojämlikheter eftersom studier visar att det huvudsakligen är resursstarka medborgare som tenderar att delta i dessa forum. Dialogerna riskerar således att bidra till att ”redan resursstarka grupper får ytterligare en kanal att framföra sina intressen” (s. 432).

Demokratiutredningen föreslog därför att fullmäktigeförsamlingar skulle anta riktlinjer och principer ”om när och inför vilka beslut som medlemmarna ska ges tillfälle att framföra synpunkter samt om hur medborgardialoger eller samråd ska genomföras”. Denna formalisering av medborgardialoger skulle säkerställa transparens i de nya demokratiska arenorna, samtidigt som åtgärder också bör vidtas för att stärka den politiska jämlikheten vid genomförandet:

”Medborgardialogerna kan också riktas till grupper som annars deltar i lägre utsträckning. Medborgardialogen kan därmed bli ett redskap för att fånga upp röster som annars inte kommer till uttryck och därigenom bidra till politisk jämlikhet. Genom att uppmuntra öppenhet, tillgänglighet och utbyte av åsikter och perspektiv kan en ömsesidig förståelse av problem och lösningar skapas.” (SOU 2016:5, 432)

Dessa tankesätt genomsyrar målen i regeringens demokratistrategi från år 2018. Dessa lyder ”En hållbar demokrati som kännetecknas av delaktighet och jämlikt inflytande” och syftar till att uppmuntra fler att delta i politikens vardag. Regeringen (2018-2022) menade i sin demokratistrategi att det finns en risk för att marginaliserade grupper får sämre levnadsvillkor eftersom deras livssituation, perspektiv och erfarenheter i större utsträckning är frånvarande från offentlig politik. Det kan handla om arbetslösa, socioekonomiskt utsatta grupper så som låginkomsttagare, lågutbildade, ensamstående föräldrar, ungdomar som varken arbetar eller studerar, långtidssjuka, funktionsnedsatta och/eller nyanlända invandrare. Dessa grupperns frånvända attityd till demokratin riskerar enligt regeringen att bidra till ökad misstro för systemet vilket kan ge upphov till att antidemokratiska värderingar får starkare

förankring. Demokratipolitikens syfte är därför att uppmuntra till att ”flera ska bli delaktiga i demokratin mellan valen” genom bland annat ”medborgardialog”: ”insatser som gör politiska processer mer tillgängliga för invånarna och som sänker trösklarna för att framföra synpunkter” (Regeringen 2018, s. 39).

Mot bakgrund av denna korta historik kan vi lokalisera ”medborgardialog” som en ovanifrån-och-ner politisk insats för att stärka demokratin och den politiska jämlikheten. Det är också viktigt att tillägga att demokratipolitiken formulerat fler insatser än medborgardialoger. I regeringens demokratistrategi och SKRs verksamheter finner vi exempel som också syftar till att stödja och stärka civilsamhällets kapaciteter och arbetet för mänskliga rättigheter. Likväl har medborgardialoger blivit ett viktigt instrument för att fördjupa demokratin i svensk offentlig förvaltning. I nästa avsnitt fördjupar vi oss i de akademiska teorierna bakom denna idé.

### **Deltagande och deliberativ demokratiteori**

Medan det finns många olika teoretiska förgreningar bakom idéer om deltagande styrmodeller är forskningen om dessa idag huvudsakligen förankrade i deltagande- och deliberativ demokratiteori. Dessa teorier har i sin tur rötter i olika idétraditioner (se Müller, 2013 om demokratins moderna idéhistoria i väst). En tendens inom demokratiseringsforskningen är uppdelningen mellan sociologiska perspektiv som fokuserar på sociala strukturer och handling i samhället, och statsvetenskapliga perspektiv som fokuserar på statspolitiska institutioner och handling i politikens domän (Skelcher & Torfing, 2010).

Forskning om demokratisering betonar lite förenklat antingen politisk-institutionell design (ex. konstitutioner, juridiska ramverk, parlamentarism, statsbyggnad mm.) *eller* de sociala rörelsernas betydelse som grundorsaker bakom demokratisering. Civilsamhällesforskare lyfter i synnerhet fram *sociala rörelser* (eller folkrörelser) och deras betydelse för påtryckningar och inflytande i syfte att demokratisera politik. I förlängningen förväntas dessa aktiviteter skapa mer inkludering genom att eliter tvingas avgå eller reformera statsapparaten (Giugni et al., 1999; Tarrow, 2022).

Dessa rörelser kan vara intresseorganisationer och kampanjer som ägnar sig åt expandera och fördjupa politik för social rättvisa och inkludering generellt, och/eller rörelser som organiseras av marginaliserade grupper själva som kräver inflytande och politisk förändring (Bengtsson, 2020; Martínez, 2020; Nicholls & Uitermark, 2017; Thörn, 2012, 2013; Östberg, 2021). I de sociala rörelserna organiserar sig missgynnade samhällsklasser och -grupper i egna deltagandeforum och dialoger vilka fungerar som parallellsamhällen – en självorganiserad deltagandesfär – som stärker deltagarnas färdigheter, gemenskap och ideologier mot bakgrund av statens repression. Genom den kollektiva mobiliseringen växer medlemmarna kognitivt och bygger kulturer och ideologier för deltagande som sedan används som plattform för visioner om statens funktioner och organisering. Det var på detta sätt som frikyrkorörelser, nykterhetsrörelsen och sedan de mer politiserade arbetar- och kvinnorörelserna kämpade och vann striden om den parlamentariska demokratin i Sverige, och i andra länder (Bengtsson, 2020; Östberg, 2021). Det är också alltjämt genom organisering i det civila samhället



som rörelser i samtiden försöker demokratisera samhälle runt om i världen (Cohen & Arato, 1992; Cox, 2018).

Utifrån de mer statsvetenskapliga institutionella perspektiven betonas eliters formande av demokratiska spelregler: exempelvis konstitutioner som säkerställer fri åsiktsbildning och organisering i samhället, parlamentarism och ansvarsutkrävande av regeringar genom allmänna öppna och jämlika val (se ex. Coppedge et al., 2011; Dahl, 2005; Lührmann & Lindberg, 2019). Inspirerat av de institutionella perspektiven på demokratisering står idén om deltagande styrning för en liktydig filosofi, eftersom en central drivkraft har varit just statsvetenskapliga perspektiv. Hypotesen är att demokratisering kan åstadkommas genom politik för utökat medborgardeltagande inom ramen för befintliga politiska ramverk. Dessa *institutionalister* menar således att inkludering och politiskt deltagande kan konstrueras medelst upprättande av adekvata organisationsformer: procedurer, former och regler (Fung, 2003, 2004, 2006, 2012, 2015a; Saward, 2003; Skelcher & Torfing, 2010; Smith, 2009). Policymakare är således den styrningsdrivna demokratiseringens centrala ingenjörer (Blaug, 2002).

De bestämmer över dess regler, procedurer och praktiker vilka ordnar deltagares urval och interaktioner med varandra, samt den grad av påverkan som deltagande tillåts ha i det offentliga beslutsfattandet (Fung, 2006). Den ”institutionella vändningen” inom forskning och politisk praktik om deltagande styrinitiativ är ett av de tongivande kunskapsfälten i området (Dryzek, 2010; Smith, 2011) men bidrar också till ett ensidigt perspektiv på demokratisering.

I detta sammanhang är det viktigt att påminnas om att en stark tendens bakom idéer om deltagande och deliberativ demokrati varit ett civilsamhällesorienterat perspektiv på demokrati. Dessa idéer förankras i intellektuella debatter men också i politiska händelser och formering av sociala rörelser och mobilisering i hela världen (Avritzer, 2002; Novy & Leubolt, 2005).

I västerländska samhället kan uppsvinget av deltagardemokratiska idéer under 1960-talet kopplas till nya sociala rörelser i civilsamhället. Dessa rörelser bar fram idétraditioner som omfattade en syn på demokratin som inte endast ett styrelseskick, utan som förverkligandet av ett *demokratiserat samhälle* (Rosanvallon, 2011). Demokrati innebär från detta perspektiv ett omförhandlande av alla auktoritetsstrukturer förhärskande i stat så väl som i familjen, skolan, arbetsplatsen och ekonomin. I detta snävare och mer anglo-saxiska sammanhang är statsvetaren Carol Patemans ”*Participation and democratic theory*” (1971) en inspiration för många, genom hennes kritik mot elitistiska grundpremiser i existerande demokratier. Elitismen grundas i en idé att människor på grund av bristande kunskaper och förmågor inte är kapabla att styra sig själva, och att demokratin därför bör kontrolleras av en upplyst elit (se ex. Schumpeter, 1947). Den deltagardemokratiska teorin har således sin grund i kritiska perspektiv på ”aggregerade” demokratiideal. I dessa definieras demokratin som spelregler för konkurrens mellan eliter om väljares stöd, genom aggregerandet av paket av preferenser mellan två eller flera koalitioner och vidare rättvisa regler för bildandet och ansvarsutkrävande av regeringar (Della Porta, 2013; Shapiro, 2017; Young, 2000).

Deltagardemokraters generella syn är att den minimalistiska formen av deltagande i aggregerade ideal begränsar möjligheterna till inkludering. Visserligen beredde den representativa demokratin under 1900-talet till nya politiska rättigheter som också fördjupade möjligheterna till sociala och kulturella rättigheter. Pateman argumenterar dock för att mycket djupare demokratiska former är möjliga och tar arbetsplatsdemokrati som exempel.

Dessa är inte utopiska eftersom vanliga människor som exempelvis arbetare i industrier visar sig mycket kompetenta som beslutsfattare när ålagda att själva organisera produktionen. Ju mer människor övar på att fatta gemensamma beslut i demokratiska processer, desto mer lär och bildar de sig och varandra också mer om hur samhället fungerar och blir därför mer kapabla politiska aktörer. Deltagandeprocesser bidrar således till att ytterligare förstärka demokratiska processer, vilket är en dygd som bör tillämpas i hela samhället. När Pateman (2012, s. 27) 40 år efter publikationen av sin inflytelserika bok kommenterar samtida demokratiska innovationer definierar hon deltagardemokratis element så här:

- Människors kapaciteter, förmågor och egenskaper samspelar med befintliga auktoritetsstrukturer och människor lär sig att delta genom att få delta. Detta kräver kontinuerliga interaktioner inom ramen för befintliga auktoritetsstrukturer – även inom demokratin - för att göra mer deltagande möjligt.
- Deltagande demokratiteori är ett argument för att demokratisera demokratin. Utgångspunkten är att förändra det sociala och politiska livet genom att erbjuda möjligheter för individer att delta i beslutsfattande både i vardagslivet och i det politiska systemet.

På så sätt förverkligas inte bara en demokratisk stat utan ett *deltagande samhälle*.

- Ett deltagande samhälle kräver strukturella förändringar och reformer av odemokratiska auktoritetsstrukturer (Pateman, 2012).

Deltagardemokratiska ideal är därför inte en teori som endast är relevant för statens organisering. Fokus ligger också på ekonomiska produktionsprocesser och inte minst civilsamhället och sociala rörelsers organisering (Cohen & Rogers, 1995; Della Porta, 2013).

Deltagardemokratiska perspektiv överskuggas i samtida forskning av den *deliberativa demokratiteorin*. Detta ideal har till skillnad från deltagardemokratin ett mer utpräglat filosofiskt ursprung i teorikonstruktioner som tillmäter betydelsen av rationellt, resonerande, ömsesidigt och jämlikt diskuterande mellan fria individer som ett grundläggande värde och process (Floridia, 2018). Idealet har formulerats olika och utvecklats i olika grenar från 1980-talet. En definition av några centrala teoretiker inom fältet (André Bächtiger, John S. Dryzek, Jane Mansbridge och Mark E. Warren) är följande:

”Deliberativ demokrati har sitt fundament i ett ideal varigenom människor samlas, på basis av jämlik status och ömsesidig respekt, för att diskutera gemensamt relevanta politiska frågor och, på basis av dessa diskussioner, fatta beslut om politik som sedan kommer att påverka deras liv” (Bächtiger et al., 2018, s. 2).

Deliberation definieras av dessa forskare som gemensamma kommunikationsprocesser ”som involverar vägande och reflekterande om preferenser, värderingar, och intressen som berör gemensamma

angelägenheter”. En ”deliberativ demokrati” definieras vidare som ”de praktiker som ger deliberationer en central plats” (ibid).

Det finns viktiga överlappningar mellan deliberativ och deltagande demokrati, men också motsättningar. Deliberativa ideal betonar kommunikationen som bärande för demokratisering medan deltagar-demokrater inbegriper även tvångsinriktade handlingar: protester, demonstrationer, kampanjande, civil olydnad, röstande och andra direkta och indirekta påtryckningar så som ockupationer och blockader.

I dessa processer ingår deliberativa inslag eftersom organisering och påverkan kräver kommunikativa interaktioner, men dessa står inte i fokus i sig. Pateman (2012) menar att deliberativa teoretiker inte alltid kan klassificeras som deltagandedemokrater eftersom de i all väsentlighet tenderar att lämna oberörda de konventionella institutionerna för ”demokrati” i politiken – forum där beslut fattas. Att förändra de auktoritära tendenserna i statspolitiska strukturer har varit ett centralt mål för deltagardemokratiska perspektiv. Vissa deliberativa demokrater ser dock sina ideal som *revolutionärt politiska*. Statsvetaren Archon Fung formulerar det så här:

“Deliberative democracy is a revolutionary political ideal. It calls for fundamental changes in the bases of political decision making, scope of those included in decision-making processes, institutions that house these processes, and thus the very character of politics itself. Deliberative democracy is also revolutionary in a second sense. It has been thought to require dramatically more egalitarian political, social, and economic conditions than exist in any contemporary society.

Background inequities in resources, status, and other forms of privilege upset the communicative equality that deliberation requires.“ (Fung, 2005, 397-398)

Deliberativa demokrater behöver inte nödvändigtvis begränsa sig till forum där endast jämlika och rationella samtal försiggår, eller är möjliga, utan behöver också vara aktivister, hävdar Fung. För att radikaliserat demokratin behöver vi expandera och utveckla fler institutionella möjligheter så att deliberationer kan ske oftare och djupare. På så sätt kan inkludering skapas. På dessa grunder kan därför deltagande och deliberativ demokratin anses vara överlappande, om vi följer Fungs argument.

Men, kritiken som framförs mot deliberativ demokratiteori är att politiska ojämlikheter föregår och invaderar rum för deliberativa interaktioner, vilket gör det svårare för deliberativa innovationer att skapa inkludering av grupper som på grund av sin samhällsposition har sämre kapaciteter att artikulera sina perspektiv. Risken är att dialogen och resonandet domineras av mer privilegierade gruppers artikulationer och perspektiv som skapar grupptrucksliknande påverkan på resurssvagare grupper med sämre självförtroende.

En av de principiella invändningarna mot deliberativ demokrati har således återkommande varit att den verkliga världen erbjuder en för ojämlig spelplan för deliberationer att utvecklas till något annat än dominerande diskurser och elitgruppers intressen paketerade som samförstånd kring ett allmänintresse (för översikt se Holdo, 2019; Kohn, 2000; Przeworski, 1998; Sanders, 1997; Shapiro, 2017; Swyngedouw, 2018). Tongivande deltagardemokratiskt orienterade kritiker menar

vidare att deliberativa demokratiteorier undervärderar de konflikter och passioner som driver politiska aktörer, och som i all väsentlighet överskuggar viljan till förnuftdriven överläggande med politiska motståndare (Mouffe, 2009).

Den deliberativa demokratiteorins löften om att ökad rationell argumentation och resonering ska rädda demokratins kris som resultat av ökade politiska ojämlikheter och starka samhällskrafters gisslantagande av statens funktioner, anses helt enkelt vara för naiv för den verkliga världen. Denna kritik delas också av elitdemokratiskt sinnade teoretiker som Ian Shapiro (2017) som ser den fria konkurrensen mellan eliter i öppna och fria val som fundamentet för demokratin.

En populär måltavla för kritiken mot deliberativ demokrati är Jürgen Habermas' idé om den "ideala talsituation" och vikten av det kommunikativa handlandet som motvikt till överhetens makt och manipulation av demokratisk politik. Enligt Habermas samhällsteori finner deliberativ demokrati sin relevans för demokratisk styrning genom människors inneboende vilja till samförstånd genom "kommunikativt handlande". I detta resonemang har människor en inneboende drivkraft att genom ömsesidighet och förståelse både lyssna och resonera med varandra genom jämlika interaktioner – en *förståelseorienterad* handlingsmodell. Dessa drivkrafter kan riskera att kontamineras och manipuleras av det politiska och ekonomiska systemets inneboende drivkrafter till herravälde, dominans och att kolonisera människors livsvärld, behov och önskemål på sätt som driver oss till ett "instrumentellt" handlande.

Människor riskerar då att agera i led med det som blir strategiskt mest nyttigt i relation till dominerande normer som villkoras av pengar och makt, snarare än ömsesidighet och förståelse för den andra – en *framgångsorienterad* handlingsmodell. Den normativa teorin om deliberativa interaktioner i både civilsamhälle och offentligt beslutsfattande syftar då till att motverka egocentriska krafters tvingande inverkan på människors motiv och handlande, genom att uppvärdera den ”tvångslösa kraften av det bättre argumentet” (Habermas, 1996).<sup>6</sup>

Det deliberativa idealet har därför med utgångspunkt från Habermas filosofi sitt fundament i ett normativt ställningstagande att de mest rättvisa och demokratiska besluten för samhällets medlemmar är de som skapats genom kommunikativa snarare än instrumentella rationaliteter (Gutmann & Thompson, 2004; Young, 2000). Motivet är då att demokratiskt fattade beslut inte bör baseras på de starka och mäktiga aktörernas motiv och argument, utan på medlemmarnas gemensamma överläggande och resonerande som fria och jämlika parter. De mest legitima och rättvisa besluten bör därför baseras på ömsesidiga, respektfulla, resonerande och prövande diskussioner (Dryzek, 2010).

Som Fung skrev ovan irriterar ojämlikheter möjligheter till inkludering utifrån det deliberativa idealet. Denna kritik kan också delvis riktas mot deltagardemokrater som från sitt perspektiv förutsätter jämlika möjligheter att delta i olika politiska aktiviteter, när vi vet att tid och resurser att delta i politiska aktivism också är ojämlikt fördelad. Rikare

---

<sup>6</sup> Habermas (1996, s. 99) skriver bland annat om detta ideal så här: ”...om kommunikativa handlingar talar jag när de delaktiga aktörernas handlingar inte koordineras via egocentriska framgångskalkyler utan via uppnåendet av inbördes förståelse. I kommunikativt handlande är deltagarna inte primärt inriktade på egen framgång utan på inbördes förståelse”



och mer välutbildade grupper tenderar att ha mer tid och kraft, och inte minst självförtroendet, att delta i partier, politiska evenemang och protester och föreningsliv (Amnå & Ekman, 2014). Frågan som då uppstår är dels om och i så fall hur deltagardemokratiska och deliberativa styrmodeller lyckas överkomma befintliga ojämlikheter. Hur kan marginaliserade grupper inkluderas i olika deltagandeprocesser i syfte att åstadkomma mer socialt rättvisa? I nästa avsnitt ska vi försöka finna svar på dessa frågor i tidigare forskning.

# Översiktliga erfarenheter av deltagande styrning

Vi börjar nu med nedslag i forskningslitteratur som på olika sätt undersöker deliberativa minipubliker, samverkande styrmodeller och medborgarbudgetar. Detta rika forskningsfält tillåter oss för det första att dra slutsatsen att deltagande styrning är möjligheternas praktik då det i olika sammanhang bidrar till innovationer som inkluderar marginaliserade grupper i beslutsfattande. Gott om exempel ges i litteraturen på innovationer som lyckas omvandla vanliga medborgares deltagande till politik som förbättrar deras livsvillkor.

## **Möjligheternas praktik med förbehåll**

”Vilken skillnad gör medborgarengagemang och deltagandeinitiativ?” frågar sig forskarna Gaventa och Barrett (2012) i en metastudie av 100 olika fallstudier av demokratiska innovationer i 20 olika länder. Studien är mig veterligen en av de mest systematiskt sammanställda forskningsöversikterna i fältet. Dessutom sammanställs också olika typer av medborgardeltagande, både i civilsamhälle genom medborgarinitiativ och deltagande styrinitiativ, samt en kombination av båda, vilket ger oss möjlighet att jämföra ett civilsamhällesorienterat med ett mer statsorienterat perspektiv. Medborgarengagemang definieras i översikten som *deltagande i lokala föreningar* och *sociala rörelser* (ca 60 % av fallen som studeras i studien), *deltagande i statliga demokratiinitiativ* och (ca 20 %) samt en *kombination av samtliga formerna* (ca 20 %). Syftet är att kategorisera vad tidigare forskning framställt som ”positiva”

respektive ”negativa” utfall av deltagandet. Sammanlagt identifieras 828 uttalanden om utfall i de 100 fallen vilka sammanställs i fyra övergripande kategorier:

- a) *Konstruktion av medborgarskap*: ökad kunskap, ökad känsla av bemäktigande och handlingskraft
- b) *Medborgardeltagandepraktiker*: ökad kapacitet för kollektivt handlande, ökade former av deltagande, fördjupade nätverk och solidariteter
- c) *Lyhörda och ansvariga stater*: större access till offentlig service och resurser, förverkligande av rättigheter, ökad lyhördhet och ansvarsutkrävande
- d) *Inkluderande och sammanhållna samhällen*: inkluderingen av nya aktörer och frågor i offentliga rum, större social sammanhållning mellan olika grupper

Resultat av metastudien visar att en överhängande del av engagemangs- och deltagandeinitiativen hade positiva utfall (n=621), i synnerhet på utfallskategorierna a-c. Den visar också förekomsten av negativa resultat på samtliga utfallskategorier (n=297). Intressant är att studierna visar att *deltagande i lokala föreningar, sociala rörelser och kampanjer* har större positiva utfall än deltagande i ”formella deltagande styrningsforum”. Deltagande styrformer står också för cirka 33 procent av de negativa utfallen. Gavanta och Barrett skriver att civilsamhällets domäner för deltagande och engagemang kanske tidigare har underskattats i forskningen och att deltagande i styrning som inte stöds av kollektiv

handling i civilsamhället har större risk att förvandlas till skendemokratiska processer:

“The above analysis suggests that while people may engage with the state in a variety of ways, local associations are far more important vehicles for gaining development and democratic outcomes than perhaps has been previously understood. (...) Participation in formal governance spaces, especially where not backed by collective action, may be linked to a sense of tokenism, or relatively empty forms of participation. Used in isolation from other types of strategies, they may not contribute significantly to positive change.”

(Gaventa och Barrett 2012, 2405)

Resultaten från denna tongivande studie kan tolkas som att inkludering är mer troligt genom självorganiserade civilsamhällesaktiviteter som syftar till att stärka olika forum för lokalt deltagande i föreningsliv och sociala rörelser. Dessa kan vara mer effektiva för medborgares förmågor att öva på artikulering, former för deltagande och en känsla av handlingskraft, än deltagande i rum som tillhandahålls av staten. Samtidigt kan ett alltför konfliktdrivet mobiliseringsarbete leda till bakslag och statlig repression på sätt som försvårar medborgardeltagande, påpekar Gaventa och Barrett (2012).

Studien framför ett intressant perspektiv på de metodologiska dilemman som kunskapen om demokratiska innovationer har att hantera, nämligen utmaningen att fånga effekter av komplexa sociala processer, vilket diskuterats av statsvetaren och demokratiforskaren Jane Mansbridge (1999).

Hon menar att det finns uppenbara svårigheter att mäta effekter som resultat av komplexa sociala och politiska processer och jämför demokratiforskning med evidens kring psykoterapeutiska behandlingsmetoder. Längre ansågs psykoterapin sakna evidensbaserade grunder som vårdmetod, tills översiktliga metastudier av mer avgränsade fallstudier och hälsodata över tid kunde visa på effekter. Idag är terapimetoden vedertagen i olika vårdssystem. En möjlighet för demokratiforskningen skulle då vara att tillämpa översiktliga metaanalyser i större utsträckning av den typen som underbyggde betydelsen av psykoterapeutiska vårdmetoder. Mansbridge skriver att ”de subtila förändringar i karaktär som långsamt framkommer genom aktivt deltagande i demokratiska diskussioner är inte enkelt att mäta med samhällsvetenskapens trubbiga metoder” (citrat och referat från Gaventa och Barrett, 2012,2401).

Konsekvenser av deltagandeprocesser – på individ, organisations och samhällsnivå – kan vara svåra att mäta eftersom effekter sällan synliggörs på kort sikt. Dessutom kan goda resultat i en process överskuggas av andra händelser i omgivningen som i förlängningen försvårar upptäckandet av tydliga samband. Ytterligare en brasklapp är att medborgardeltagande också kan medföra negativa effekter för inkludering av marginaliserade grupper. Å ena sidan kan kraftfulla sociala rörelser med kapacitet att kullkasta legitimitet för makthavande eliter leda till repressiva åtgärder. Å andra sidan kan svaga civilsamhällesaktörer enkelt utnyttjas av eliter i skendemokratiska processer.

Vad ”deltagande” faktiskt innebär i olika sammanhang måste kritiskt värderas i varje enskild situation. ”Istället för att okritiskt följa en

generell trend som antar att deltagande alltid är en god sak, behövs en mer selektiv inställning till nyttjande av deltagandeinitiativ för att säkerställa att dessa inte blir kontraproduktiva”, hävdar tre sydafrikanska forskare i en annan metastudie (Murray et al., 2010). Deras studie sammanställer också flera fallstudier för att klargöra när och hur deltagande styrning kan uppmuntra till aktivt medborgarskap. Studien har ingen systematik i urval av litteratur och definition av nyttor jämfört med den refererad ovan. Den tillför ändå intressant information om vidden av deltagande styrinitiativ praktiserade huvudsakligen i utvecklingsländer där målgrupper är marginaliserad och extremt fattig befolkning.

Författarnas syfte är att genom tidigare forskning formulera råd till sydafrikanska städer i ambitionen att skapa meningsfulla rum för marginaliserade gruppers deltagande. Ett antal (ospecificerat) fallstudier kring deltagande styrning på lokal nivå gås igenom och analyseras utifrån deltagandets hinder och möjligheter i följande policyområden och sammanhang:

- *Vård- och hälsopolitik ("health citizenship")*: samverkan med civilsamhälle/brukare, i bland annat "Treatment action campaigns" i HIV/AIDS prevention och behandling i Sydafrika; samrådskampanjer för hälsa i Malawi; lokala hälsoråd för generell vård- och hälsopolitiska samråd och planering i Brasilien.
- *Bostadspolitik ("housing citizenship")*: T.ex. samverkan med hemlösa organisationer för framtagande av hållbara boendeformer i informella bostättningar i Sydafrika; deltagande planeringsformer för att stärka kvinnors behov av och i bostäder genom mikrokrediter i Zambia och Namibia.

- *Trygghetsfrågor*: projekt för avvärjandet av barn och unga i Brasilien ("Childrens disarmament campaign") och samrådsmöten på kommunnivå med medborgare för framtagande av kommunala trygghetsplaner; folkbildningskampanjer självorganiserade av kvinnor och stödda av kommunen i Medellin, Colombia för ökad medvetenhet och deltagande i formande av kommunala planer för bl.a. trygghet.
- *Miljöpolitik ("environmental citizenship")*: renhållnings- och miljöskyddskampanjer organiserade med närområdet i Sydafrika, deltagande planeringsprocesser i Tanzania och Mexico som organiserar genomförandet genom mikroprojekt med deltagande och partnerskapet i städer på kvartersnivå. I projekten mäts framgång som lokalsamhällets attityder till miljöskydd och optimism kring egna förmågor för förändring.
- *Sätta scenen för deltagande ("setting the stage for participation")*: "Big Mama Workshop" i Sydafrika där statliga funktionärer och lokalsamhället sätter agendan för utvecklingsprogram tillsammans för att undvika "blue sky approach", dvs. situationer där endast drömlistor på åtgärder skapas genom dialog med deltagare; studiecirkelprogram med syftet att stärka medborgares handlingskraft i Sydafrika inspirerade av den svenska studiecirkeltraditionen vilket stärkt deltagares kunskaper, ledarskaps- och problemlösningsförmågor.

Författarnas slutsatser är att det finns stora möjligheter för deltagande styrinitiativ att inkludera marginaliserade grupper och förändra deras livsvillkor, men att varje sammanhang kräver skräddarsydda

deltagandeformer. De gränsöverskridande faktorer som hindrar eller möjliggör deltagande styrning föreslås vara (Murray et al., 2010, 62-63).:

- 1) Politisk vilja och engagemang i förverkligandet av deltagandeprocesser.
- 2) Deltagare bör ha förmågor och färdigheter ("skills") att delta vilket offentliga aktörer som bör främjas på olika sätt.
- 3) Deltagande bör bemäktiga (empower) deltagare och inte det omvända.

Författarna skriver vidare att myndigheter bör ta särskild hänsyn till de uppfattningar som föregår deltagande styrinitiativ bland allmänheten i varje sammanhang, eftersom en startpunkt ofta är att medborgare saknar tillit för statliga myndigheter. I kombination med brist på förmågor att delta i formella rum och det faktum att många initiativ endast erbjuder symboliska påverkansmöjligheter, kan deltagandet generera kontraproduktiva effekter och försämra relationen mellan makthavare och medborgare. Murray och kollegor föreslår tydliga spelregler för deltagandet som också är förankrade i de redan befintliga deltagandestrukturer där i synnerhet icke-deltagande medborgare inkluderas:

“These dangers mean that any strategy on citizen participation should adhere to a number of guidelines, regardless of the specificities of the particular project that is being undertaken. The starting point of any participation strategy should be a clear understanding of the current situation and the goals of the strategy. Excellent communication within the authority and beyond is essential.



City officials must be aware of the participatory structures that are in place, and they must be able to communicate with the community about the options for participation that are available. It is particularly important that such communication should reach more than the ‘usual suspects’” (Murray et al., 2010, 49)

Den lista på omständigheter och principer som studierna ovan listat på kriterier som verkar påverka framgångsrika deltagande styrningsprocesser är något vi återkommer till i avsnitt 4. Först ska vi se vad forskningen säger om möjligheterna till en deliberativ demokrati i en ojämlik värld.

### **Deliberativa minipubliker**

Med förankring i forskning om deliberativa mini-publiker finns det goda skäl att dra slutsatserna att deliberationer också kan bidra till ökad inkludering av marginaliserade grupper, givet vissa omständigheter. Även detta forskningsfält uppvisar varierade resultat som kan tolkas i pessimistiska termer: alla sammanhang erbjuder signifikanta hinder i förverkligandet av ökad jämlikhet genom deliberativa kommunikationer. Samtidigt visar forskning också att deliberationer under vissa förutsättningar kan bidra till förstärkt medborgerligt lärande genom arrangerande av resonerande dialoger och överenskommelser. På det hela taget ter sig hindren fler och mer svåruppnådda i relation till möjligheterna. De specifika kulturer som genomsyrar människors själv- och samhällsbilder i de forum som politiska samtal sker, forumens diskurser, strukturer och normer, samt de ökande ojämlika och polariserade sociala relationer som präglar mänskliga samhällen, talar

enligt forskningen oftast emot sannolikheten att människor kan förenas i och igenom deliberativa ideal.

Utsikterna att förverkliga deliberativa ideal i exempelvis de representativa demokratiernas offentliga sfärer, där vi kan tänka att den bästa jordmånen för deliberativ demokrati erbjuds, har generellt bedömts som kraftigt begränsade. ”Ju mer offentlig forumet är för samtal, desto mindre offentligt relevanta tycks samtalen bli” konstaterar exempelvis sociologen Nina Eliasoph (1996) som analyserat skillnader i samtals politisering mellan medborgarinitiativ och den offentliga sfären i USA.

Översiktliga studier på hur exempelvis amerikaner deltar i politiska samtal i olika forum visar att många visserligen engagerar sig i olika former av samtal med andra i vardagen kring politiskt relevanta ämnen. Många amerikaner förefaller exempelvis delta i samtal om politiska frågor, och i samtal där de anser sig engagera sig för att ändra någon annan ståndpunkt. Men en femtedel av respondenterna i en studie ansåg sig inte deltagit i något politiskt samtal det senaste året. Slutsatser som dragits utifrån sammanställningar av liknande forskning är att engagemang i politiskt samtal är ”kostnadskrävande” och därför ofta föremål för mer välbärgade och välutbildade gruppers vanor. Det är också allmänt oklart huruvida dessa aktiviteter gynnar demokratin i stort. En majoritet av amerikanerna anser exempelvis att demokrati varken bör vara deliberativ eller deltagandeorienterad, utan att den bäst sköts av en upplyst och kunnig professionell elit på sätt där allmänhet inte behöver insyn eller möjlighet till påverkan: en ”smygdemokrati” (”stealth democracy”) (Carpini et al., 2004, 321-324).

Deliberativa demokrater menar dock att människors inställningar till demokrati tenderar att spegla systemets egna motiv och strukturer snarare än människors inneboende tendens till förståelseorienterad kommunikativ handling (Gutmann & Thompson, 2004; Young, 2000). Experiment med deliberativa minipubliker föreslås därför som en möjlig ”mikro-demokrati” som kan visa hur den offentliga sfären skulle kunna vara konstruerad annorlunda och hur människor skulle kunna ha förhållit sig till politiken, hade vi varit intresserade av ett djupare deliberativa ideals förverkligande i vardagssammanhang eller politiska forum (Fung, 2003, 2006, 2007).

Minipubliker arrangerade i experimentform genom socialpsykologisk forskning har testat möjligheterna att förverkliga deliberativa ideal genom att prova kommunikativa interaktioner i små grupper. Delli Carpini med kollegor visar att det inte alltid är så att rationell argumentation i ömsesidigt respektfulla samtal kan generera någon form av beslut på basis av det gemensamma bästa: generellt tenderar majoritetsåsikter i grupper attrahera olika deltagares argument. Jämlika dialoger förhindras alltså av gruppsyck.

Minoritetsåsikter har dock kunnat visas inflytelserika på majoritetsåsiktens positioner i gruppsamtal. Att utkräva gemensamma ståndpunkter till följd av deliberationer, som till exempel kan vara fallet i juryförfarandet i det amerikanska rättsväsendet, och att arrangera proceduriellt rättvisa samtal, gör att deltagarna kan stödja deliberativa utgångspunkter och beslut (Carpini et al., 2004). Om deltagarna ”tvingas” att komma överens under förutsättningar där de uppfattar samtals- och beslutsproceduren som rättvisa, finns det alltså möjligheter för resonemang och utbyte av argument att påverka deltagarnas

ståndpunkter. Frågan är hur sådana ”tvingande” förutsättningar kan skapas i samhällen där elitens politiska diskurser och den aggregativa demokratis mediestyrd logik med polarisering som stark drivkraft och konsekvens, vanligtvis dominerar politiska samtal.

Ett sätt att tackla denna svårighet är att fokusera och förstå mer om mikronivåns premisser, så som grupper och samtalets dynamiker. Kommunikationsvetaren David Michael Ryfe (2005) visar i en genomgång av den socialpsykologiska forskningen om deliberativa smågruppssamtal att den stora svårigheten oftast föreligger på individnivå. När människor ska samtala med andra om politiskt kontroversiella frågor innebär den tilltänkta deliberationen en faktisk konfrontation med andras åsikter, som kan skilja sig från ens egna, vilket är en eventuell störning i individers ”vardagliga resonerande tankevanor” (s. 56).

Människor utgår inte sällan från ”rutin-manus” i sina strategier att navigera den sociala världen. Att utifrån etablerade tankebanor tvingas förhålla sig till andra i deliberationer kan vara omtumlande. Då måste individen frångå sitt trygghetsskapande ”manus”, skriver Ryfe vilket kan skapa frustration eller fientlighet mot andra människor. Ett sätt att kunna hantera denna eventuella obekväma situation är att deltagarna är tillräckligt motiverade i syfte att kunna övervinna rädslor och frustrationer och våga befinna sig i ett obekvämt ”manus”. Motivation grundar sig i den mening som kan tillskrivas sammanhanget för deliberationer och inte bara individens kunskap.

Människor är olika, vilket skapar vissa premisser för deliberativa möjligheter. Men i vissa sammanhang kan incitament finnas som i

tillräcklig hög utsträckning driver individer bort från rutin-manus till en obekväm zon. Ett incitament kan finnas i drivkraften att vilja lära sig mer om världen för att bilda mer korrekta uppfattningar av sak-förhållanden, menar Ryfe. Ett annat motiv kan vara att engagemang i deliberation skapar band mellan människor och därför större sociala nätverk, vilket kan värderas som en nytta i vardagslivet.

Deliberationens kulturella mening kommer dock inte till genom att organisera ett samtal i sig, utan genom att samtal placeras i ett sammanhang som är meningsfulla för deltagarna, som en del av pågående berättelser knutna till platsen. Deliberationen kan därför ses som en händelse i en pågående berättelsekedja, hävdar Ryfe med referens till olika socialpsykologiska studier som föreslår att:

”(...) deliberation is associated at least as much with community as with autonomy (...) It implies that for deliberation to be successful, motivating conditions such as accountability, high stakes and diversity must be set in a cultural context that enables roles, identities, and norms compatible with a deliberative frame of mind.” (s. 59)

Vilka är då dessa roller, identiteter och normer? Sådana sammanhang har funnits i studier om sociala rörelser där motivation för deltagande i stundtals plågsamma deliberationer finns i deltagarnas gemensamma berättelse om sociala orättvisor. Denna gemensamma förståelse om motivet bakom deliberationer skapar ett ”djupare, rikare, mer reflexiv väv av prat” skriver Ryfe. När deltagare samlas angelägna om att med kollektiva medel finna lösning på privata problem kan en kultur skapas där individer har drivkrafter att överkomma sig själv, förenade i en

berättelse om exempelvis social orättvisa. Deliberationen kan då ge ett syfte att skapa känslor av gemenskap med ett offentligt liv där eventuella besvikelser på icke-avsedda eller negativa resultat i kollektiv kamp inte blir så avgörande för erfarenheter av deliberationer i sig (s. 59).

Deliberativa interaktioner kan alltså skapas organiskt och självorganiserat i civilsamhället, vilket ger ytterligare argument till perspektivet att demokratiseringens mikroprocesser också i avseendet deliberativa kommunikationer mest sannolikt sker i civilsamhällets organisationer och sociala rörelser. Detta påstående har drivits av vissa demokratiforskare (Fraser, 1990) där forskning också visat att sociala rörelser mer organiskt och intuitivt tenderar att organisera deliberativa kommunikationer för att öka sammanhållning och handlingskraft (Della Porta, 2013). Men den fråga som intresserar oss här är *hur det politiska systemet* kan vinna demokratiska fördelar genom att arrangera deliberativa interaktioner mellan medborgare och makthavare?

En stark idé i forskningen är att om deliberativa processer arrangeras på lämpligt sätt utifrån vissa principer kan det politiska systemet gynnas av fördelarna med deliberationer. ”Deliberative polling” – deliberativa opinionsundersökningar – är en innovativ form av mini-publik som visar att det givet lämpligt utformade processer är möjligt för grupper att samtala sig fram till bättre insikter och överenskommelser i politiskt aktuella frågor än vad som annars hade varit fallet. Argumentet i dessa experiment är att politiska makthavare har mycket att vinna på att testa politiska förslag, allmänhetens opinion eller ta fram politiska förslag genom deliberativa överläggningar istället för traditionella opinionsundersökningar. De vanliga opinionsundersökningarna som ställer frågor till representativa urval av befolkningen förutsätter

individens preferenser som givna och oföränderliga. Så som statsvetaren och policyentreprenören James Fishkin (2009) formulerat deliberativa opinionsundersökningar representerar dessa experiment en annan utgångspunkt. Här antas individens preferenser vara föränderliga givet deliberativa interaktioner. Fishkin och andra forskare tillför evidens för deliberationens potential att skapa mer upplysta, förståelse- och faktaförankrade preferenser genom ömsesidiga kommunikationer.

Deliberative polling har huvudsakligen varit experimentella men också arrangerats i samband med konkreta politiska processer så som konstitutionella reformer i Irland (Courant, 2021) och Australien (Lehman & Cavanagh, 2005). I deliberativa opinionsundersökningar föreställs hur en representativ befolkning av ett större demos skulle ha tyckt i konfliktartade eller andra politiska frågor om de haft mer deliberativa möjligheter att resonera sig fram till respektive preferenser. Dessa opinionsundersökningar designas genom stratifierade och slumpmässiga urval av medborgare som under en begränsad tid ges utrymme att i dialog med experter och makthavare, med adekvata och varierade kunskapsunderlag, forma djupare åsikter kring aktuella politiska frågor genom diskussioner. Den fråga som Fishkin med kollegor ställer är om medborgare kan forma mer kvalitativa och resonerande attityder i komplexa politiska frågor om de ges utrymme för djupa och jämlika deliberationer med oliktankande under påverkan av sakkunskaper? Inkludering är alltså baserad på statistisk social representativitet genom stratifierande urval av olika (på förhand uppställda) grupper. Marginaliserade grupper viktas upp i urvalen för att säkerställa deras närvaro, givet erfarenheter att de ofta tenderar att vara underrepresenterade. .

Fishkin och kollegor kommer fram till att deliberativa opinionsundersökningar mäter opinioner på sätt som är mer fundamentalt deliberativa och därför demokratiska än opinionsinstituten. Preferenser är inte givna utan formas av individens konsumtion av och deltagande i olika diskursiva forum. Deliberativt genomsyrade diskurser ger deltagare större möjligheter att komma till insikt och ha respekt för andra perspektiv i sakfrågor än vad som i andra sammanhang är möjligt (Ackerman & Fishkin, 2004; Fishkin et al., 2021; Fishkin, 2018).

Deliberativa minipubliker har undersökts i många forskningsstudier (Grönlund et al., 2014). Översikter konstaterar att de tillför belegg för att dessa innovationer möjliggör politiskt lärande, förändringar i preferenser på diskuterade policyfrågor och större politisk effektivitet. Studier visar också indikationer på att deltagare känner mer samhörighet med andra medborgare och större respekt för andra ståndpunkter än de egna (Delli Carpini et al., 2004, 334). Den ledande demokratiforskaren och teoretikern Jane Mansbridge (2010, 51) har benämnt deliberativa opinionsundersökningar som den deliberativa teorins ”guldstandard” eftersom den visar att och hur ”de ger möjligheter för reflektion och röst som är mer deliberativa och mer jämlika än allmänna val. De spelar en ökande legitim roll, både sociologiskt och normativt i system för medborgarrepresentation”. Detta även om de inte alls bidrar till att mobilisera särskilt många medborgare i politiska processer. Som exempel på ett experiment som kan visa denna innovations potential kan vi exemplifiera med en studie som söker deliberativa lösningar på extrem polarisering i amerikansk politik.

Syftet med deliberativa undersökningar är alltså att åstadkomma mer legitima och reflekterade politiska preferenser genom att ”engagera ett



slumpmässigt urval av den relevanta befolkningen i en deliberativ design där människor är motiverade att överväga konkurrerande argument på basis av dess meriter och ges god information för att gemensamt komma till övervägda avvägningar ...”- Detta angreppssätt presenteras som ett bidrag till offentlig viljeformation – ”att klargöra ´folkviljan´ i en värld av missinformation och propaganda” som Fishkin med kollegor formulerar det (2021, s. 1465).

Experimentet erbjuder deltagarna ett ”balanserat material” på sakfrågor där både för och mot-argument presenteras och där moderatorer i gruppdiskussioner ska klargöra grunderna för de olika argument och positioner som uttrycks utan egna agendor eller åsikter. På så sätt ges deltagarna chans att nyansera föreställningar och preferenser gentemot en diskussion som inte endast presenterar ensidig argumentation, utan som tar hänsyn till det motsatta argumentets meriter. Hypotesen är att i frågor där extrem polarisering råder kan en deliberation med lämplig design *depolarisera* skillnaderna mellan partierna (ibid, 1469). De polariserade frågorna som diskuteras i detta experiment speglar de heta politiska frågorna i presidentvalskampanjen 2020: invandring, miljöfrågor, ekonomi och skattefrågor, sjukvårds- och utrikespolitik. Deltagarna i detta projekt - ”America In One Room” - bestod av 536 slumpmässigt valda registrerade väljare från hela landet, och en kontrollgrupp bestående av 844 registrerade väljare som besvarade samma frågeformulär kring de polariserade frågorna innan och efter deliberationer. Kontrollgruppen deltar dock inte i några deliberativa samtal. Det informationsmaterial som de 536 deltagarna fick ta del av komponeras av en icke-partipolitisk rådgivande kommitté för att så noggrant och objektivt som möjligt erbjuda för- och motargument till de

47 policyförslagen. Diskussionerna ägde rum år 2019 i delstaten Dallas ett veckoslut mellan torsdag eftermiddag och söndag eftermiddag. Deltagarna diskuterade i ca 90 minutersessioner med samma grupp bestående av 13 personer under hela helgen. Förändringar i preferenser poneras vara både ensidigt och tvåsidigt depolariserande, dvs. antingen att en grupp närmar sig den andres ståndpunkt, eller att båda grupperna närmar sig varandra.

Resultaten i studien visar att deltagarna påverkades av diskussioner genom att extrem polarisering krympte avsevärt. Till exempel minskade opinionsstöd kring den invandringspolitiska frågan ”Reducera antal invandrare tillåtna att bosätta sig i USA” bland både republikaner som var mest kritiska, och demokrater som motsatte sig policyförslaget. I de samtliga fem invandringspolitiska frågor som diskuterades förändrades republikaners preferenser till att alltmer likna demokrater opinionsmässigt, menar forskarna.

Särskilt stora förändringar i opinion kunde märkas i policyfrågan att ”papperslösa invandrare bör skickas tillbaka till deras hemländer innan de ska ges rätten att ansöka om uppehållstillstånd i USA”, vilket enligt forskarna bland annat berodde på att flera av deltagarna i diskussionen hade anhöriga och vänner som var papperslösa och som kunde representera gruppens perspektiv. Innan deliberationerna stöddes detta förslag av 79 procent av de republikanska deltagarna. Efter deliberationerna sjönk stödet till 40 procent (Fishkin et al., 2021).

Fishkin har i sina böcker och studier diskuterat deliberativa opinionsundersökningars potential och begränsningar allt eftersom dessa experiment provas i allt fler länder (Fishkin, 2009, 2018). Även om

denna innovation visar att processutformning kan överkomma de begränsningar som samhället skapar för jämlika deliberationer, bör vi fortfarande se dem som en ”skyddad verkstad” för deliberativa demokrati. Om de skulle testas i anslutning till mer konkreta politiska processer skulle troligen betydelsefulla hinder i genomförandet uppstå. Den amerikanska statsvetaren Micheal Delli Carpini (2004, s. 336) med kollegor drar i en metaanalys av studier slutsatserna att deliberativa kommunikationer kan stärka demokratin givet de många positiva resultat som dokumenteras i forskningen.

Samtidigt visar de att deliberation under mindre lämpliga omständigheter kan leda till ineffektiva eller negativa resultat. Deliberationers resultat är därför kontextberoende utefter faktorer som syftet med och temat för deliberationer, vem som deltar, kopplingen till auktoritativt beslutsfattande, utfall och annat. Ryfe tillför liknande slutsatser genom sin metaanalys: deliberationer är möjliga på olika nivåer, men för att få både kommunikativa interaktioner och kopplingen till det demokratiska systemet att bli meningsfullt och effektivt krävs vissa omständigheter och mekanismer.

Dessa fem mekanismer föreslås vara *regler som institutionaliserar* deliberationer på lämpliga sätt; *berättelser* som ger deltagarna en mening och som gör reglerna acceptabla genom att ge utrymme för berättande (storytelling); *ledarskap* är nödvändigt för att sätta betydelsen av deliberationer eftersom ledare ofta har makten att manipulera medborgares opinioner; *intressen* (stakes) där deliberationer görs betydelsefulla för deltagarna som ges utrymme att investera tid och energi i processernas utfall; *lärlingstid* (apprenticeship) eftersom deliberationer oftast inte genomsyrar kulturen för politiska samtal och beslutsfattande krävs ett

testande och provande, misslyckande och omformulering av deliberativa praktiker för att skapa en kultur för deliberation (Ryfe, 2005).

Kunskapen om deliberativ demokrati i politiska processer går snabbt framåt i takt med att experimenterandet runt om i världen också ökar. 2017 sammanfattar fem ledande forskare (Curato et al., 2017) forskningens kunskapslandvinningar så här:

- *Deliberativ demokrati är inte utopiskt utan realistiskt* eftersom den är en ofta implementerad och levande innovation i olika politiska system – stater och icke-statliga institutioner efterfrågar mer deliberativa former av medborgarengagemang vilket har lett till att deliberativa minipubliker integreras i allt fler politiska processer och i civilsamhället världen över med positiva erfarenheter för demokratiska reformer.
- *Deliberation är essentiell för demokratin* eftersom demokratiska politiska system ständigt plågas av tendensen att sluga politiker i både majoritet och opposition söker manipulera valprocesser för egen nytta vilket riskerar systemkollaps. Deliberativa inslag är därför nödvändiga och förekommer i olika former bland politiska eliter för att inte rubba systemets stabilitet eftersom deliberativa interaktioner leder till att aktörer avstår från destabiliserande handlingar. Mer deliberativa processer skulle stärka demokratiska system.
- *Deliberation är mer än diskussion* och pratande i allmän betydelse och kan liknas mer med en ”ståndpunkt”: att ”förhålla sig till andra som jämlikar i ömsesidiga utbyten som om vore de inriktade på att komma överens om gemensamma omdömen” (Owen & Smith, 2015, 228). Detta kräver facilitering och uppmärksamhet för känslor och passioner

i samtalen vilket bör tas hänsyn till när mindre deliberativa sammanhang skalas upp.

- *Deliberativ demokrati innebär olika former av kommunikationer:* välkomnande, vittnesmål, retorik, humor, berättelser och andra former av talhandlingar är deliberativa, inte endast rationell och ”känslolös” argumentation och resonerande. I större deliberativa system har olika former av kommunikativa interaktioner mer eller mindre utrymme, men det är centralt att grunda interaktioner i de kulturellt specifika kontexterna för deliberationer.
- *Deliberation är för alla* eftersom processer kan begränsa eliters makt genom att inkludera vanliga människors röster genom att ge rum för dessa aktörer att skapa, utmana och reflektera kring politiska idéer, möjligheter och diskurser.
- *Deliberativ demokrati har en nyanserad syn på makt:* tvångsmakt genomsyrar enligt studier alla deliberationer men proceduriell design kan begränsa makten genom att till exempel avväga olika urvalskriterier för deltagare och former för interaktion. Tvångsmakt kan därför omvändas genom institutionell design för att balansera ojämlika parter olik möjligheter till mer jämlika interaktionsmöjligheter.
- *Produktiv deliberation är plural inte konsensusbaserad:* olika former av beslut så som röstande, förhandlande kan föregås och genomsyras av deliberation.
- *Deltaende och deliberation går hand i hand* vilket visas i många av de praktiska verkliga experimenten av deliberativa minipubliker och andra innovationer
- *Deliberativ transformation tar tid:* resultaten av deliberativa processer ger oftast ögonblicksbilder av dess effekter och inte dess betydelse på

längre sikt. Eftersom syftet med deliberationer är att klargöra och/eller påverka orsakerna till att människor har olika preferenser är en realistisk syn att dessa förändringar tar lång tid.

- *Deliberation är en lösning på grupp-polarisering* eftersom deliberation har förmågan a) att med lämpligt faciliterande frångå de sociala filterbubblor som påverkar människors resonerande vardagar, b) stärka filterbubblor bestående av marginaliserade grupper som i separatistiska rum för deliberation kan stärka självförtroende och perspektiv som kan stärka deras möjligheter att framföra sina perspektiv i andra deliberationer, och c) strukturerade diskussioner tenderar att minska polariseringsbeteenden.
- *Deliberativ demokrati är applicerbar i djupt delade samhällen* (som Sydafrika, Bosnien, Nordirland och Belgien) där deliberationer har använts för att överkomma rasmässiga, nationella, religiösa, etniska eller andra konfliktlinjer. Detta inte genom att upphäva konflikterna utan genom att uppmuntra till pragmatiska överenskommelser som är svåra att uppnå genom parlamentariska procedurer.

Så här långt visar forskning alltså att deltagande styrmodeller som uppmuntrar till deltagande, samverkan och deliberation mellan medborgare, och mellan medborgare och makthavare kan vara möjliga innovationer som inkluderar marginaliserade grupper och stärker demokratins legitimitet. Återkommande uppmärksammar forskningen dock att detta inte sker per automatik, utan inom ramen för vissa omständigheter. I nästa avsnitt tittar vi närmare på forskningen om dessa omständigheter.

# Villkor för inkludering: institutioner och civilsamhällets engagemang

I detta avsnitt vaskar vi fram de villkor för inkludering som tongivande forskningsstudier lyfter fram. Utgångspunkten för denna diskussion är också det faktum att ”deltagande” och ”dialog” idag är honnörsord som politiska makthavare tenderar att använda fränkopplat intentioner att faktiskt skapa djupare inkludering.

Demokratiska innovationer har blivit en ”snabb policy” (Peck & Theodore, 2015) som kvickt rest runt i världen som generallösningar på mycket komplexa sociala och politiska problem. Som påvisades i inledningen och som den svenska statsvetaren Markus Holdo (2023) diskuterar har deltagardemokratiska idéer sina fundament i egalitära och rättviseorienterade politiska ambitioner med målet att omvandla ojämlika hierarkier som strategi för demokratisering. Idag implementeras deltagande och deliberativa demokratiidéer av regeringar och politiska ledare i olika sammanhang som en moderniseringsstrategi för offentlig förvaltning, ofta särkopplat egalitära ideal.

Sociologerna Baiocchi och Ganuza (2017) som under två årtionden studerat innovationer i medborgarbudgetar menar att det i samtiden råder ett ”deltagandets” paradig i offentlig förvaltning - ”A New Spirit of Government”. De globala institutioner som förespråkar innovationer, som FN, EU och Världsbanken erbjuder snarare abstrakt än direkt stöd.

Flera studier har pekat på att denna nya demokratianda bland globala makteliter är en paradox i relation till de övriga ojämlikhetsdrivande politiska program som påtvingas fattiga och skuldsatta stater genom global utvecklingspolitik (Cornwall & Brock, 2005). Deltagande styrreformer kan alltså vara en ojämlikhetsskapande (Bečević & Dahlstedt, 2021; Dahlstedt, 2006, 2009a;; Purcell, 2008) genom att försöka ”demokratisera ojämlikheter” (Lee, 2015a). Makthavare vill öka legitimitet för offentlig styrning med övergripande agenda att skära ner i välfärd och trygghet, begränsa rättigheter osv. Deltagandets ”paradox” är således den att demokratiska innovationer är tveeggade reformer: de kan både bereda väg för både inkludering och marginalisering (Baiocchi & Ganuza, 2017).

Vi fokuserar här på forskningsstudier som varit tongivande i diskussioner om vilka omständigheter i och kring deltagande styrmodeller som bidrar till bäst förutsättningar för inkludering. Den brittiska antropologen och utvecklingsforskaren Andrea Cornwall och den brasilianska statsvetaren Vera Schattan P. Coelho formulerar frågan så här: ”Vad krävs för att skapa ett meningsfullt deltagande för marginaliserade och annars exkluderade aktörer i institutionaliserade deltagandeforum och för att deras deltagande ska resultera i verkliga förändring i policy och praktik?” (Cornwall & Coelho, 2007, s. 8). I volymen ”Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas” systematiseras erfarenheter av elva fall av deltagande styrning: vård- och hälsoråd och forum för brukardeltagande i Brasilien, Sydafrika, Kanada, Storbritannien och Bangladesh, medborgarbudget i Argentina, och lokala byrå i Indien. Utifrån resultaten av de jämförande fallstudierna erbjuder Cornwall och Coelho ett teoretiskt ramverk som förklarar hur dessa rum



kan förvandlas till sfärer för *verkligt och meningsfullt* deltagande för marginaliserade grupper. Detta sker inte per automatik utan är resultat av både mikro- och makropolitiska relationer.

Deltagande styrmodeller bidrar enligt författarna till att öppna upp för större ”deltagandesfärer” (”participatory spheres”) vid sidan av etablerade och mindre transparenta rum för deltagande. Medan vissa av dessa inbjudna rum för deltagande kan uppvisa resultat varigenom historiskt marginaliserade sociala grupper i olika sammanhang kan förändra rådande förhållanden och erövra djupare former av medborgarskap och sociala rättigheter, finns det också gott om exempel på att de fungerar som ”tomma rum”, som i sig bidrar till att konservera ojämlikheter (Mohanty, 2007). Enligt författarna beror deltagandets möjligheter ofta på de politiska omständigheterna inom och utanför dessa rum: både institutionerna som ramar in deltagandet och civilsamhällets inkludering och mobilisering.

Innan vi diskuterar Cornwall och Coelhos analyser i detalj, är det intressant att liknande resonemang om behovet av lämpliga institutioner för deltagande *och* strategier för samverkan med civilsamhället också genomsyrar andra tongivande analyser. Statsvetaren Archon Fung och sociologen Eric Olin Wright erbjuder i volymen ”Deepening democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance” en jämförande analys av fem exempel av inkluderande deltagande styrning i fyra länder. Fung och Wright (2003b) argumenterar initialt att deltagande

styrning med adekvat institutionell design kan inkludera marginaliserade grupper och åstadkomma mer politisk jämlikhet.<sup>7</sup>

En nyckelkritik mot deliberativ demokratiteori är som nämnts att dessa deltagandeformer förväntas gynna resursstarkare grupper vilket i förlängningen kan förstärka politiska ojämlikheter. Resursstarka grupper har mer tid och deras förmåga att argumentera och manipulera samtal, är oftast mer dominerande än grupper med svagare social position och ovana av politiskt deltagande. Fung och Wright hävdar dock att om vi ser till framgångsrika innovationer så genomsyras de av tre gemensamma principer och tre designkriterier som lyckats överkomma dessa fallgropar. Initiativen som analyseras benämns för ”bemäktigad” (empowered) deltagande styrning eftersom de syftar till att fördjupa vanliga människors deltagande och inflytande i politik och för att processerna huvudsakligen förlitar sig på vanliga människors deltagande och förmåga till dialog (s. 5).

Enligt Fung och Wright genomsyras deltagandet av följande principer:

- I) *Praktisk och konkret orientering* i frågor som öppnas för deltagande som gör att centrala angelägenheter för befolkningen tas upp för diskussioner och beslut och omsätts i konkret politik med direkt bäring på samhällsutveckling.
- II) Reformerna *etablerar nya kanaler för gräsrotsdeltagande* där de mest berörda medborgarna deltar i och dominerar

---

<sup>7</sup> Studien jämför följande deltagande styrinitiativ: kvartersråd i Chicago, USA, med påverkan på polis- och skolverksamhet, styrning för markanvändning och planering av livsmiljöer med syfte att förena mänskliga levnadsmiljöer och biologisk mångfald i USA, medborgarbudgetar i Port Alegre, Brasilien, Gram Panchayat-reformer (Lokala rurala byfullmäktigen och -råd) i Västbengalen och Kerala, Indien.

processerna. Medborgares åsikter och diskussioner ställs i förgrunden i relation till experters och politikers åsikter. De senare deltar som facilitatorer och möjliggörare av processerna.

- III) Interaktioner är upplagda i form av *deliberativ problemlösning* som innebär att deltagarna diskuterar och lyssnar på varandra, och utifrån respektive intressen och perspektiv söker påverka varandra genom resonering utifrån bra och dåliga argument. Varje deltagare ges möjlighet att både presentera och ändra en ståndpunkt. Beslut fattas sedan på basis av dessa resonemang.

Dessa principer konkretiseras vidare i tre *designkriterier* som reglerar organiseringen av deltagandet:

- A) *Decentralisering av beslutsmyndighet* till forum för deliberationer och deltagande inom ramen för de legala ramverken i den representativa demokratin i respektive sammanhang.
- B) *Centraliserad handledning och koordinering* där centrala och ansvariga avdelningar i offentlig förvaltning ser till att deltagandet inte kollapsar på grund av ineffektivitet, konflikter eller andra händelser, och som säkerställer en koppling till det politiska systemets överbyggnad.
- C) Initiativen är *statscentrerade* och inte baserade på ideellt engagemang, vilket innebär att syftet med deltagandet är att utmana auktoritära tendenser inom statsmakten i syfte att bidra till en folklig kolonisering av offentlig makt, snarare än det omvända.

Organisering av deltagande utifrån dessa principer och kriterier hävdas vara generaliserbara, det vill säga möjliga att tillämpa i andra kontexter. Korrekt institutionell design kan således skapa effektivare utsikter att lösa kollektiva problem, att skapa fördjupad jämlikhet och bredare och djupare former av deltagande i politiskt beslutsfattande, hävdar Fung och Wright. Teorin har haft en viktig påverkan på diskussionerna inom fältet, även på Cornwallis och Coelhos egna ramverk som vi strax återvänder till. Men den har också blivit kritiserad för dess ensidiga fokus på institutionell design och avsaknad av principer för hur konkreta ojämlikheter kan hanteras i rummen för deltagande.

EPG-modellen baseras på fallstudier där de politiska syftena bakom deltagande styrmodeller varierat kraftigt. De politiska filosoferna Joshua Cohen och Joel Rodgers som är nyckelteoretiker i deliberativ teori menar exempelvis att EPG-modellens designprinciper och kriterier inte tar hänsyn till hur omständigheterna kring fallstudierna har gjort deltagande styrning möjliga just där och då. Varför skulle resursstarka medborgare med politiska privilegier delta i frivilliga resonerande samtal som potentiellt kan hota villkoren för deras egna privilegier?

“The problem of generalizing deliberation is not that subordinate groups are unable to hold their own in deliberation, but that those with power advantages will not willingly submit themselves to the discipline of reason if that discipline presents large threats to their advantage”  
(Cohen & Rogers, 2003, 251).

EPG-modellen tar således endast hänsyn till politiska reformer där deltagandet organiserats inom ramen för större omfördelningspolitiska

strävanden med syftet att balansera ojämlika maktrelationer. Vilken evidens finns då för att deltagande styrinitiativ kan fungera för marginaliserade grupper i sammanhang som saknar intentionen till djupare jämlikhetsreformer? Att politiken huvudsakligen drivs av ambitioner att öka ojämlikheter är snarare norm i olika politiska system. Hur kan rika och fattiga medborgare åstadkomma en jämlik status i samtal på sätt som inte gör att de rika och privilegierade gynnas mest?

Fung och Wrights svar på denna kritik korrigerar det institutionella perspektivet med ett tredje perspektiv där en större bredd av politiska kriterier integreras i analysen. Genom denna revision synliggörs också svagheter i det institutionella perspektiv som öppnar dörren för civilsamhällesorienterade perspektiv. Det krävs, menar författarna, en ”ungefärlig jämlikhet” (rough equality) mellan deltagarna i deliberativa samverkansformer för att säkerställa dess nyttor. Genom en närvaro av *motverkande krafter* (”countervailing powers”) menar Fung och Wright, kan faktorer uppstå som balanserar ojämlikheter och lägger grunden för en ”ungefärlig” jämlik status bland deltagare. Dessa gör samverkande styrformer möjliga inom ramen för tröga och ogynnsamma omständigheter:

”Countervailing sources of power usually arise from the polity, outside the boundaries of the institutions themselves, and their presence is contingent upon capricious factors such as those that give rise to interests groups, social movements, and lower barriers to collective action generally. Appropriate institutional designs can facilitate the rise and entry of countervailing voices. However, explanations of their presence and strength are separate from, though linked to,

questions about the shape of collaborative institutions themselves.” (Fung & Wright, 2003a, 267)

De tre motverkande krafter som föreslås är a) när etablerade intresseorganisationer och statsaktörer som i grunden är motståndare i politiska frågor av olika skäl behöver nya samverkansformer för att lösa kollektiva problem. Detta kan möjliggöra att starkare parter blir lyhörda för resurssvaga aktörers perspektiv.

Denna situation kan också uppstå om b) politiska makthavare gör sig till centrala företrädare för deltagande styrning och med tillgängliga medel stödjer, vårdar och ombesörjer det viktiga kriteriet att deltaganderummen görs till bärande forum för beslutsfattande. Till sist är det också c) ett centralt kriterium att sociala rörelser och civilsamhällets företrädare för svaga grupper engagerar sig för att säkerställa ungefärliga maktbalanser mellan rika och fattiga, genom att exempelvis stötta resurssvaga med utbildning, tid och andra former av resurser som stärker deras kunskaper och positioner. Det blir enligt denna teori osannolikt att skapa och bibehålla deltagande styrformer i avsaknaden av bakomliggande politiska faktorer som på sikt kan få dem att överleva, också givet det faktum att ojämlikheter ofrånkomligen invaderar rum för deltagande (Fung & Wright, 2003a).

Cornwall och Coelho adresserar också mer direkt dessa komplexa bakgrundvillkor. De menar att nya deltagandeforum som ges tyngd inom ramen för etablerade politiska system kräver *för det första* mer än en inbjudan till marginaliserade grupper. Det krävs att nya deltagare som tidigare marginaliserats från politiken generellt ser sig själva som fullvärdiga medborgare, och inte som klienter eller förmånstagare. För att

detta ska ske behöver exkluderade grupper i första hand ha tillgång till folkbildning och mobilisering för att stärka sina kunskaper och förmågor, så att dessa kan göras gällande i interaktioner med andra i deltagandesfären. Detta sker inte i statligt sanktionerade rum för inbjudet deltagande, utan i andra offentligheter och separatistiska motoffentligheter (Fraser, 1990; Kohn, 2003) för dialog och deltagande där marginaliserade grupper kan bemäktiga sig själva med kunskap, förmågor och självförtroende under egna villkor (se också Holdo, 2019; Holdo & Öhrn Sagrelius, 2020). Dessa rum för självbemäktigande uppstår oftast i civilsamhället eller i gränslandet mellan stat och civilsamhälle.

*För det andra* innebär inkludering *mekanismer för representation* av marginaliserade grupper som säkerställer att deras närvaro också ger möjlighet till, eller rättighet att tala å någon annans vägnar. Varje individs deltagande räknas, men metoder för inkludering bör också tydliggöra hur detta deltagande omhändertas i termer av vad varje röst förväntas representera mellan sociala sfärer som individ, familj eller organisation/social rörelse. *För det tredje* krävs också mer än att designa formella forum för deltagande. Det krävs att individer och grupper är motiverade att injicera dessa rum med engagemang och hänsyn genom den svåra konsten att ge forumen ”klös” i politiska processer. *För det fjärde*, organiseringen av deltagandet ska inte bara inkludera deltagare utan omsätta människors engagemang till resultat med bäring på deltagares liv – deltagandet måste alltså vara effektivt vilket inte bara ligger i formella procedurer utan också den betydelse som eliter tillmäter dessa nya institutioner. *För det femte* bör deltagandet ses som en process som spänner över en längre tid och som engagerar olika aktörer med en

mångfald av politiska projekt som motiv. Deltagande styrning bör därför kontextualiseras i varje sammanhang i relation till andra dominerande institutioner beroende på dess sociala, kulturella och historiska omständigheter.

Institutionell design behöver därför kompletteras med kontextuella och situerade visdomar om politiska strukturer som kan möjliggöra och förhindra framgångar för marginaliserade grupper. Problematiska antaganden om mekanisk överförbarhet av praktiker och metoder mellan olika kontexter är oftast en av de centrala orsakerna bakom deltagande styrformers begränsade effekter, menar Cornwall och Coelho (2007).

En kombination av institutionella eller civilsamhällesorienterade faktorer förefaller således som mer plausibla förklaringar för framgång. Många studier har därför fokuserat på medborgarbudgeter i Latinamerika som under 1990-talet stod för en tidig våg av inspirerande deltagardemokratiska reformer där civilsamhällets krav på deltagande, men också sårbarheter i deltagandet omhändertogs väl av ledande politiker (Abers, 1998; Avritzer, 2002, 2006; Goldfrank, 2007; Holdo, 2015, 2016a, 2016b; McNulty, 2012; McNulty, 2015; McNulty & Guerra Garcia, 2019; Novy & Leubolt, 2005). Uppmärksamheten på civilsamhällets engagemang och deltagande har visats varit en avgörande skillnad mellan medborgarbudgetprocesser som drevs av mer deltagardemokratiskt sinnade politiska ledare i Latinamerika, och de experiment som inte fullt varit lika inkluderande eller framgångsrika i USA och Europa (Baiocchi & Ganuza, 2017; Pateman, 2012; Sintomer et al., 2008).



Statsvetaren Brian Wampler visar i sina analyser att framgångarna bakom inkludering av marginaliserade grupper och jämlikare politik genom medborgarbudgetar i Brasilien mellan åren 1996 – 2004 varierar avsevärt beroende på en kombination av faktorer. Det faktum att hyllade medborgarbudgetar som i Porto Alegre i stora drag skiljer sig från mer ”koopterade” processer i storstaden São Paulo, och ”kasttrade” deltagandeformer i kommuner som Rio Claro, menar Wampler dels beror på graden av borgmästarens och lokala politiska eliters stöd för deltagandeinstitutionerna. Men också dels på olika grader av stridslystenhet (”contention”) i det lokala civilsamhällets organisering.

Borgmästares stöd för medborgarbudgetar som integreras i politikens och förvaltningens styrsystem bidrar till att fördela kritiska resurser till deltagandeforumens interaktioner. De påverkar också den lokala byråkratin och partipolitikers intressen från att begränsa eller manipulera dessa forum. Det politiska stödet ovanifrån, alltså ledande politikernas ambitioner med inkludering är således en förutsättning för att forumen blir attraktiva och effektiva. Politiker måste ha institutionella redskap så som reglerande möjligheter och resurser för implementering. Dessutom krävs också partikamraters och byråkratins stöd för att kunna lansera deltagandeforum som en del av styrningen. Utan dessa kriterier riskerar forumen att bli ”kasttrade”, alltså kringskurna och tama, vilket inte genererar de vinster i form av partistöd och effektiv styrning som policymakarna önskar.

Samtidigt behövs närvaron av en robust och pluralistisk civilsamhällesorganisering med olika organisationer som representerar olika grupper och frågor. Dessa bör också ha olika grader av stridslystenhet. Detta bäddar för goda förutsättningar för samverkan med staten för att generera

deltagande i beslut, och konfliktorientering som gör det möjligt för civilsamhällesaktörer att dra sig undan samverkan om den utvecklas i negativ riktning för gruppen eller sakfrågorna, och i stället driva på från utsidan av deltagandesfären.

Att ha förmågan att driva konflikter inom och utanför deltagandesfären menar Wampler är fundamentalt om byråkrater och politiker underminerar deltagandeforumen på olika sätt eller försöka kooptera ledande civilsamhällesföreträdare bort från lojalitet med medlemmars intressen. Om civilsamhället är för stridslystet är dock risken att kompromisser försvåras i processerna, vilket kan göra att rätt förutsättningar för samverkan uteblir och deltagandet havererar (Wampler, 2004, 2008, 2012). Wampplers perspektiv sammanfaller med andra analyser om medborgarbudgetar i exempelvis Argentina (Holdo, 2015, 2016a, 2016b). Här integreras institutionella och civilsamhällesorienterade perspektiv i förklaringen av framgångarna. Adekvata och tydliga regler för deltagandeprocessers integrering i sammanhangets politiska system har betydelse. Men utan marginaliserade gruppers föreningar och rörelser, deras engagemang, vilja att samverka och nyttjande av konfliktdrivande strategier, kan institutionerna manipuleras eller tonas ner på sätt som gör att jämlikhetspolitiska effekter uteblir.

Vidare visar forskningen också att sambandet mellan deltagande styrinitiativ och inkludering kan vara svag eller obefintlig, då politiska organisationer drivs av andra incitament än just inkludering. Ibland kan incitamenten vara det motsatta eller vara helt särkopplade inkludering som mål. Sociologerna Baiocchi och Ganuza menar exempelvis att medborgarbudgetars tillämpning i städer i USA och Spanien inte alltid omvandlas till institutioner som kan lösa problem förknippade med

situationerna i sig. Hänsyn behöver därför tas till två aspekter i genomförandet (Baiocchi & Ganuza, 2017, s.143):

*Den kommunikativa dimensionen* handlar om hur processerna organiseras i sig. Hur är intensiteten i möten och deltagandemöjligheter planerade? Hur inkluderande är dessa forum för populationen och målgrupper i fråga? Vilka deltar och vilka är frånvarande? Hur regleras representation och representativitet? Hur inkluderande och demokratiska är de kommunikativa interaktionerna, språket och deliberationer? Vilken demokratisk kvalitet har besluten? Har alla fått komma till tals, i så fall, hur ofta och under vilka premisser?

*Suveränitetsdimensionen* handlar om den betydelse som deltagandeforumen ges i den representativa demokratis beslutsprocesser. Är deltagarforumen en exklusiv och viktig kontaktpunkt mellan medborgare och styrning vid sidan av andra forum? Vilken räckvidd och betydelse har de administrativa frågorna som är föremål för deltagande, hur mycket budget avsätts och hur möjligt är det att åstadkomma socialt rättvisa fördelningsprinciper? Hur stora möjligheter ger deltagandet över budgetbeslut? Vad är ansvarsfördelning mellan politik, förvaltning och deltagandeforumen? Och till sist: i hur stor grad får deltagarna avgöra reglerna för deltagandets kommunikationer, beslut, ramverk och processer?

I nästa avsnitt tar vi med oss dessa förklaringsmodeller och gör nerslag i olika sammanhang för att lära oss mer om hur deltagande styrning initieras och landar i skilda politiska omständigheter.

# Medborgardialog i praktiken: fallgropar och öppningar

De villkor som bidragit till att deltagande styrmodeller uppnår inkludering av marginaliserade grupper i olika sammanhang kan sammanfattas i några övergripande premisser: för att inkludering ska ske krävs *politiskt stöd* för inkluderande politik. Ledande politiker bör engagera sig i genuina ambitioner att fördela och decentralisera politisk makt till och med marginaliserade grupper genom deltagandeprocesser.

Det politiska stödet bör också genomsyra den *administrationens stöd och kapacitet* genom resurstilldelning, organisering, utformning och beskyddande av deltagande och deliberativa processer. Deltagande styrmodeller som varit del av *politiska reformer* med syfte att *öka social och politisk jämlikhet* har också visats ha mest nytta för inkludering av marginaliserade grupper. Givet ovan kriterier, har deltagandeprocessers *organisering* i form av koordinering, samkoppling, handledning, deliberativ problemlösning, adekvata rekryterings- och representationsvillkor för deltagare, samt att processer ska ha en tydlig påverkan på politiska beslut och dess implementering, visats avgörande. Två generella kategorier för institutionell design är dels den *kommunikativa* aspekten, dels *suveränitetsaspekten*. Processerna bör också enligt tidigare forskning beakta hur rekrytering av deltagande och deras representation av andra grupper hanteras. Forskningslitteraturen lyfter också ett svårlöst dilemma, nämligen att ovanifrån-initierade deltagandeprocesser inte förefaller vara tillräckliga i sig för att skapa

inkludering. Givet marginaliserade grupper sämre kapacitet att engagera sig i politiska processer krävs vissa förkunskaper och kapaciteter för kollektiv handling vilka främst uppstår genom *civilsamhällets organisering*.

När marginaliserade grupper organiseras utanför statliga rum i egna organisationer och deliberationer, föreslår tidigare forskning att de också tenderar vara mer kapabla till att engagera sig i deltagande styrning. Deltagandeprocesserna tenderar också att bidra till djupare inkludering i sammanhang där civilsamhället engagerar sig i dessa forum.

Kan vi förvänta oss rekommendationerna ovan per automatik medför inkludering? Vilka svårigheter kan det finnas i överförbarheten av deltagande styrmodeller i olika sammanhang? Genom att ta del av olika fallstudier kan vi kanske förstå både fallgropar och framgång för medborgardialog i praktiken. På så sätt kan policymakare ha med sig en förförståelse om de mekanismer som kan vara relevanta, samtidigt som det givetvis är så att det kan uppstå nya dilemman i varje situation. Syftet med följande avsnitt är således att närma oss en sådan förförståelse på basis av nedslag i forskningen. Vi börjar med forskning om varför politiker egentligen lanserar deltagande styrmodeller, eftersom det redan i detta skede uppenbarar sig paradoxer.

### **Varför deltagande styrning – styrbarhet eller rättvisa?**

Ett hinder med implementeringen av deltagande styrning är att det finns olika incitament att genomföra reformerna som inte nödvändigtvis innebär att politiska ledare är besjälade av deltagardemokratiska eller deliberativa visioner. Det kan finnas andra incitament som stimulerar beslutsfattare att experimentera med deltagande styrning. Det vanligaste

förefaller vara att förankra den etablerade maktelitens politiska visioner och legitimiteten för det politiska systemet, utan en genuin vilja till samverkan eller dialog med marginaliserade grupper. En annan kan vara att deltagande styrning institutionaliseras genom lagreformer eller annan reglering i andra politiska nivåer, vilket ålägger offentliga myndigheter att arrangera deltagandeprocesser.

I praktiken har så pass många och tillräckligt starka krafter ofta att förlora på förverkligandet av deltagande styrning att det hör till saken att det uppstår olika former av motstånd. Inkludering är kostnadskrävande och kräver ofta en omfördelning av resurser som kan uppröra privilegierade grupper. En konsekvens av detta menar bland andra statsvetare Archon Fung (2015) i en översiktlig genomgång av deltagande styrmodeller runt om i världen, är att rättviseaspekten i deltagandeprocesserna oftast uteblir eller minimeras i syfte att just åstadkomma förbättringar i effektivitet och legitimitet:

“Governments, civil society groups, and others have successfully implemented many participatory governance projects in recent years, and the trend seems to be growing. For the most part, however, these projects seem geared to advance values such as the legitimacy or efficacy of public action (...) rather than social justice. Unlike the Workers’ Party in Porto Alegre, most of the politicians and public officials who have created participatory governance institutions in recent years seem not to have viewed greater citizen participation as a way to equalize the distribution of resources or access to public goods and services. Because they have not been so motivated, the participation projects they created

have not, for the most part, been designed to advance social justice.” (Fung 2015, 519)

När rättviseaspekten är frånvarande riskerar de andra nyttorna i deltagande styrning också att minimeras, hävdar Fung. Risken är därför en negativ spiral i implementeringen av deltagande styrning. Ju mindre politiska ledare visar att deltagande styrinitiativ har potential att förbättra livet för de många som idag förlorar på elitistiska demokratiska procedurer, desto sämre utsikter har också dessa politiska reformer att få stöd från den stora allmänheten. Om allmänheten inte har förtroende för, driver, artikulerar eller röstar för deltagandeorienterad politik, har politiker i sin tur också färre incitament att bli deltagardemokratiskt sinnade, fortsätter Fung.

Situationen erbjuder därför ofta ett moment 22. För att politiska makthavare ska genomföra framgångsrika deltagandereformer måste de bemäktiga nya deltagandeforum och utmana etablerade former av deltagande på sätt som kan riskera uppröra privilegierade grupper. Missnöjda elitgrupper riskerar samtidigt att hota politikernas maktpositioner (Fung, 2015).

Denna analys pekar på att implementeringen drivs av två centrala mekanismer: Å ena sidan kan demokratireformer efterfrågas och drivas fram av medborgare och civilsamhällets organisationer som vill ha mer inkludering och påverkan. Å andra sidan kan institutionella omständigheter som legala eller andra policyramverk, eller entreprenöriella politiker och byråkratin driva fram implementering på olika styrvåner i ett politiskt system (se även Geissel, 2019).

Detta *top-down* eller *bottom-up* perspektiv på formulering av deltagande styrning som lösning på olika problem kan vara avgörande för deras skepnader i praktiken. Fallstudier av deltagande styrmodeller i exempelvis Sverige visar att politiska makthavare tenderar att initiera deltagande styrning som en styrteknik bland andra, ofta som ett resultat av ideologiska och politiska incitament som huvudsakligen syftar till att stärka styrningens legitimitet och effektivitet, utan djupare deltagardemokratiska eller deliberativa ambitioner (Castell, 2016; Hertting & Kugelberg, 2018; Tahvilzadeh, 2015; Vifell & Soneryd, 2012). De nyttor som möjligen kan skapas för inkludering och politisk jämlikhet tenderar då att vara begränsade i utgångspunkten för reformerna. Generellt ger forskningen inte heller en enhetlig bild av att det centrala syftet med deltagande styrinitiativ handlar om att inkludera marginaliserade grupper. Att öka politisk jämlikhet kan finnas med som ett av olika officiella mål kring varför innovationerna anses önskvärda, men förefaller samtidigt inte vara den enda målsättningen.

Statsvetaren Nils Hertting och Alexander Hellqvist visar i en enkätstudie med 347 svenska kommunala politiker och tjänstepersoner verksamma inom demokratiutveckling att dessa aktörer ser flera och olika syften med medborgardialoger. De tre dominerande syftena enligt respondenterna är att (1) ”inkludera särskilda grupper som inte brukar komma till tals i politiken”, (2) ”ge kommunen bättre kunskap om medborgares upplevelser/uppfattningar”, och (3) ”skapa större förtroende för kommunens arbete” (Hertting & Hellqvist, 2021). I Sverige kan alltså politisk jämlikhet vara en central målsättning, men inte den enda. Forskningsstudier som fördjupar sig i implementeringen av medborgardialoger erbjuder intressanta insikter om politikers motiv.



En studie om introducerandet av deltagande styrning i schweizisk kommunal förvaltning menar att deltagandeinitiativen i detta sammanhang huvudsakligen drivs av en agenda att förstärka ”styrbarheten” snarare än inkluderande demokrati. Studien testar implementeringen av olika ”mini-publiker”, ett slags motsvarighet till medborgardialoger, i 1505 tyskspråkiga ”kantoner” mellan åren 2000 och 2012. Enkätstudien fångar 362 olika minipubliker i cirka 15 procent av kantonerna. De flesta av dessa minipubliker utgörs av möten med färre än 100 personer, oftast mellan 25 och 75 deltagare (endast 25 % av mötena har fler än 100 deltagare). Minipublikerna har tydliga policysyften: de vanligaste politikområden som diskuteras är fysisk planering och hållbar utveckling (40 %). Andra politikområden som tas upp för deltagande är kommunala strategifrågor, ungdoms-, miljö och energifrågor samt turism (Kübler et al., 2020).

Forskarna menar att kommunernas idé om behovet av en deltagande eller deliberativ demokrati inte har en signifikant förklarande effekt på varför minipublikerna initieras. De faktorer som förklarar initieringen är kantonen där serviceproduktion är satt under tillväxttryck, där samhället inrymmer ett stort antal olika politiska grupper och med starka partier med band till lokalsamhället, samt en professionell och reformsinnad offentlig förvaltning. Ytterligare en signifikant faktor är att kommunerna ”är rika nog att anlita professionella utförare som stödjer implementeringen av minipubliker” (s.86). Enkätstudien som underbygger slutsatserna är därför inte genomförd med kommunala företrädare, utan med 112 ”professionella utförare av minipubliker”: icke-vinstdrivande och vinstdrivande organisationer som specialiserar sig i att arrangera möten för medborgardeltagande. I synnerhet har två kommersiella

företag en dominerande ställning i denna marknad i Schweiz, och har arrangerat de flesta minipublikerna. Branschen genomgår en tillväxt sedan det nya millenniet, menar forskarna (Kübler et al., 2020).

Den globala industrin för demokratiska innovationer och det faktum att många länder formulerat politik för deltagande styrning har bidragit till framväxten av en marknad för deltagandeprocesser (Baiocchi & Ganuza, 2017; Lee, 2015a). Civilsamhällesorganisationer och kommersiellt drivna konsultföretag specialiserar sig på att arrangera deltagandeprocesser i olika former: möten, workshops, digitala interaktioner och andra verktyg som upphandlas av offentlig sektor. Dessa utförare är en drivkraft bakom arrangemangens skepnad och utfall. Den amerikanska sociologen Caroline W. Lee som fördjupat sig i denna kommersiella industri i U.S.A. menar att spridningen av demokratiska innovationer delvis drivits fram av dessa policypraktiker.

Professionella med specialistkompetens i mötesarrangemang för ”dialog och deliberation” har olika bakgrunder, men det gemensamma intresset att i olika sammanhang förespråka samtalet som lösning på allehanda problem. I synnerhet drivs denna växande kår av yrkesutövande facilitatorer av en idé att dialogprocesser *i sig* kan åstadkomma jämlikhet. Genom etnografiska observationer av yrkeskårens egna diskussioner på hemsidor och på konferenser undersöker Lee deras arbetsvillkor och normer. Hon visar att denna yrkeskår bidrar till en ”facipulation”: en kombination av facilitering av manipulation (s. 93) om hänsyn tas till hur deliberativa arrangemang i USA används av makthavare. Lee menar att deliberativa experiment i USA sällan möjliggör en social förändring som skulle gynna marginaliserade grupper i stort. Den politiska kontexten är

paradigmatiskt låst vid en rad avgörande ojämlikhetsdrivande politiska reformer som försämrar människors möjligheter till inkludering.

En sådan pågående politik i amerikanska städer är exempelvis åtstramningen i välfärd (vård, utbildning och omsorg) för de fattigaste medborgarna. Deltagande- och deliberativa initiativ där exempelvis facilitatorer från organisationen "AmericaSpeaks" anlitas i sammanhang som präglas av åtstramningar i välfärdspolitik, ses av Lee som versioner av "deliberativ kapitalism". Syftet med deltagandearrangemang är inte att skapa inkludering utan att pressa ner ansvaret och den känslomässiga bördan av ökade sociala ojämlikheter på människor som drabbas av dem själva. De besjälade och kommersiellt investerade deliberativa aktivisterna utgör därför ett slags känslöförvaltande medborgar-engagemangsindustri med uppdraget att bearbeta människors missnöje med politiken. Deltagande styrning kan därför ses som en "gör-det-själv-demokrati" med en bärande idé som går stick i stäv med deltagardemokratiska ideal att ifrågasätta auktoritetsstrukturer i samhället.

Istället för att politiskt missnöje och passioner kanaliseras genom politisk påverkan och mobilisering i civilsamhället gentemot politiska makthavare, bidrar deliberativ kapitalism istället till att politiska passioner blir något som ska bearbetas av professionella demokratiarbetare. Denna yrkeskår säljer sina tjänster till ideella välgörenhetsorganisationer eller myndigheter som vill skapa nya offentligheter utan större intresse för inkludering (Lee, 2015b).

### **Varierande motiv för medborgardialog i lokal demokrati**

Komplexiteten i de drivkrafter som genererar demokratiska innovationer har således visats påtagliga och återkommer i analyser av politiken för

medborgardialoger. Befintliga forskningsanalyser visar att ”dialog” i svenska sammanhang sällan innebär deliberativa kommunikationer i genomförandet utan snarare olika former av envägskommunikation – antingen att sprida information till eller inhämta preferenser från medborgare. Än mer sällan decentraliseras någon beslutsmyndighet till arrangerade möten då medborgardialoger nästan uteslutande fungerar som rådgivande organ utan tydlig koppling till befintliga beslutsprocesser. Politiker och offentliga tjänstepersoner erfar ofta en avsaknad av intresse bland allmänheten att delta i dessa deltagandeinitiativ. I fall där medborgare väl visat starkt intresse att delta i medborgardialoger i frågor som berör deras vardag och som omgärdas av konflikter med rådande politiska beslut, tenderar medborgardialogerna att antingen kollapsa eller medvetet läggas ner. Över huvud taget lyfter forskningen om medborgardialog i Sverige inte fram några entydigt framgångsrika exempel (Hertting & Kugelberg, 2018; Kings et al., 2016; Kugelberg & Trovalla, 2015; Listerborn, 2007; Tahvilzadeh, 2015, 2021a, 2021b; Tahvilzadeh & Kings, 2015, 2018; Velásquez, 2005; Vestbro, 2012; Wiberg, 2018; Zakhour, 2020; Åström & Granberg, 2009).

Medie- och kommunikationsforskaren André Baltz undersöker motivet till dialog i över 200 självrapporterade dialogaktiviteter i svenska kommuner. Dessa iakttagelser kompletteras med 11 intervjuer med kommunala tjänstepersoner om medborgardialog. Resultatet visar att tre syften framhävs för medborgardialoger: *informationsspridning*, *informationsinhämtning* och *inkludering*.

Baltz menar att resonemangen tydligt visar på konkurrerande logiker bakom initiativ för deltagande. Deltagandet ska både öppna upp för

deltagande men också kontrolleras och begränsas för att utesluta fel form av deltagande. Detta uttrycktes bland annat i tjänstepersoners resonemang kring att vilja veta exakt vilka som deltar och vad de representerar. Representation blir med andra ord ett dilemma för arrangemangen eftersom det i den öppna urvaldesignen saknas klara kriterier för vilka deltagare som dyker upp och därför vad de representerar (Baltz, 2022). Denna spänning har visats utmanande för medborgardialogers funktioner generellt i frågor om konflikt mellan medborgare och makthavare i storstäder (Micheletti, 2017) likväl som i mindre orter i landet (Osman et al., 2022).

I en studie undersöks tre medborgardialogsmöten i en liten svensk ort kring frågan om förflyttningen av en hockeyrink till annan ort i kommunen. Forskarna drar efter observationer av tjänstepersoners och medborgares argumentation och logiker slutsatsen att dialogen inte kunde göra någon annan argumentation möjligt än myndigheternas initiala ståndpunkter. Argumentet som makthavare försökte söka stöd för var att rinken av ekonomiska och juridiska skäl behövde förflyttas till kommunens centralort, till deltagarnas förtret. Det fanns således ingen deliberativ möjlighet som kunde förändra kommunens argument, vilket enligt forskarna innebär att: ”Processen och praktiken för medborgardialog kan därför uppfattas som falsk demokrati. Myndigheterna är inte intresserade av att resonera eller lyssna på argument. Även om huvudargumentet för medborgardialog är att demokratisera beslutsfattandeprocessen, så kan närvaro på såna möten alienera medborgare eftersom de kan uppfattas som meningslösa” (Osman et al., 2022, s. 456).

Det är viktigt att påpeka att dessa paradoxer inte är unika för Sverige. Statsvetaren Stefania Ravazzis (2017) analys om lanseringen av ett policyramverk och lag på regional nivå för deliberativ demokrati i Toscana, Italien, vittnar om liknande erfarenheter. Demokratipolitiken i Toscana initierades runt 2005 av ledare för center-vänster partiet i regionen som ett svar på att flera olika grupper, både intellektuella, vänsterfalanger, och lokala föreningar och organisationer, uttryckt missnöje och tappat förtroende för den politiska styrningen. Initieringen av nya deltagandeformer bereddes genom en deltagandeprocess i samverkan med lokala politiska enheter och det civila samhället i en samverkande dialog om behov av deltagande styrning. En paradox tidigt i processen var om det egentligen fanns ett behov av deliberativ politik över huvud taget: ingen i de förberedande policydialogerna visste vad ”deliberativ demokrati” betydde, skriver Ravazzi (2017). Idén om behovet av deliberation drevs i själva verket av olika experter och dialogpraktiker som använde olika taktiker för att informera och uppmärksamma policyaktörerna i regionen om dess möjligheter. Dialogexperterna arrangerade en stor konferens med inbjudna internationella experter inom demokratiforskningen för att pedagogiskt förklara innebörden av deliberativ demokrati. En fråga som tidigt uppstod bland deltagarna var fortfarande ”vilket problem ska offentliga deliberationer bidra till att lösa?”.

Ett större problem var en direkt fientlighet mot idén om deltagande styrning bland civilsamhällesaktivister och lokala politiker. Fientligheten berodde inte på en motvilja till möjligheter att få delta, utan för att policyreformen misstänktes bidra till att begränsa befintliga former av deltagande och kommunala politikernas handlingsutrymme.

Civilsamhällets organisationer hade etablerat former för deltagande och inflytande under decennier som ansågs hotade av det nya policy-ramverket. Även lokala politiker uppfattade lagen som ”farlig”, särskilt borgmästare som var rädda för ytterligare ineffektivitet i det redan överbelamrade systemet, och att NIMBY-medborgargrupper skulle beslagta nya möjligheter till deltagande, skriver Ravazzi.

Fientligheten mot en policy för deliberativ demokrati ledde till att många lokala möten med syftet att diskutera nya former av deltagande och deliberation urartade till öppna gräl. Men eftersom frågan om medborgardeltagande ansågs vara ”politiskt korrekt” fanns det få incitament bland ledande aktörer att motsätta sig en policy för ökat medborgardeltagandet när frågan väl skulle behandlas i fullmäktige. Det uppfattades som politiskt självmord att öppna sig för policyn. Parterna kunde därför acceptera en så kallad solnedgångsklausul med en deliberativ lag giltig i fem år. Vad som formulerades var en mycket försiktig policyreform med en regional fond förvaltd av en central expertenhet med uppgift att fördela resurser på basis av inkomna ansökningar och sedan ansvaret att utvärdera genomförda satsningar. Fonden skulle uppmuntra till deliberativa processer och den centrala enheten skulle tillhandhålla riktlinjer för processers utformning. Utvärderingen efter fem år visar att väldigt få aktörer hade en positiv inställning till lagens effekter, de flesta var negativt inställda. Både högerpolitiker och civilsamhällets företrädare som vanligtvis står till vänster kunde paradoxalt förenas i denna kritik med helt olika utgångspunkter. Den senare gruppen ansåg att lagen var för mjuk eftersom offentliga organisationer tilläts fatta de slutgiltiga besluten. Politikerna ansåg att NIMBY-grupper fick för stora veto-mandat i politiken. Många politiker ville därför att lagen borde ”dö ut”

utan större väsen. Men 2013 anammades en ny lag med syfte att främja ”deliberativ demokrati” utan större protester i regionparlamentet, denna gång i permanent form. Drivkrafterna bakom den paradoxala demokratireformen var två, menar Ravazzi. Oppositionspolitiker som egentligen var emot idén om deliberation såg lagen som en möjlighet att undergräva den politiska majoritetens politik generellt. Den andra anledningen var att samtliga parter kände att det var en *politiskt korrekt* position att vara *för* ett ökat medborgardeltagande, givet bakgrunden att det i Italien då fanns en utbredd antipolitisk stämning och misstroende mot det politiska systemet som annars hade kunnat göra propaganda av etablissemangets motstånd mot deltagandepolitiken (Ravazzi, 2017).

Liknande erfarenheter framkommer också i en studie om implementeringen av medborgarbudgetar och rådgivande forum i Andalusien och Madrid i Spanien. Studien visar att effekterna av innovationerna inte medgav större deltagande för marginaliserade grupper på nya sätt, och inte heller till större förändringar i politiska relationer generellt.

Reformerna som ägde rum under perioden 2004–2016 ses därför som misslyckade ur ett demokratiperspektiv, eftersom de huvudsakligen stärkte redan befintliga asymmetriska maktrelationer. Vissa av processerna kunde dock tidvis bidra till en större mångfald i det politiskt deltagande, genom att marginaliserade grupper gavs nya vägar in i den politiska arenan. Exempel som ges är invandrargrupper utan uppehållstillstånd och unga skate-boardåkare. Processerna kunde tidvis också uppmuntra till större "socialt ansvarsutkrävande" genom ökad transparens i den kommunala politiken.



Deltagandeinitiativen fick utstå en rad hinder från å ena sidan instrumentella motiv av dess politiska förespråkare, och å andra sidan misstroende från väletablerade civilsamhälles- och oppositionsgrupper. Etablerade civilsamhällesgrupper var ofta upprörda över att förhandlingskanaler med lokala kommunföreträdare blev mindre betydelsefulla och kunde kringgå. Det som de nya deltagarforumen därför mest uppmuntrade var att intensifiera befintliga relationer mellan politik och civilsamhälle, menar forskarna (Bherer et al., 2016).

### **Avsaknad av administrativt stöd**

Policyramverk för deltagande styrning är således multivokala: de ger röst för olika mål och ambitioner som inte alltid är förenliga vid implementering. Detta riskerar ett tydligt administrativt ramverk och stöd att förverkliga deltagandeformer som har konkret nytta för marginaliserade grupper eftersom det kan vara så de faktiskt inte syftar till att öka inkluderingen.

Misslyckandet kan också bero på den offentliga förvaltningens handlingsutrymme. Statsvetaren Josephine Gatti Schafer (2019) argumenterar genom en metastudie av litteraturen inom offentlig förvaltning och medborgardeltagande för att byråkratins normer och värdering kring både deltagandet och dess målgrupper kan vara avgörande. Offentliga tjänstepersoners välkomnande och lyhörda attityd till deltagarna och deltagandet har i tidigare studier visats avgörande för hur forumen upplevs. Särskilt har också marginaliserade gruppers uppfattningar om förvaltningars lyhörddhet och representativitet avgörande inverkan på viljan att delta överhuvudtaget.

En intervjustudie med latinamerikanska minoriteter i USA visar exempelvis att uppfattningar om bristen på representativitet för gruppen bland den offentliga förvaltningens personal påverkar respondenternas inställning till samverkan negativt. Andra studier visar genom experimentella metoder att om medborgare uppfattar förvaltningen som representativ för den egna gruppen så tenderar gruppens inställning till samverkan med förvaltningen bli mer positiv (Schafer, 2019).

Ovanstående studier indikerar att det kan föreligga problem med deltagande styrningens konkreta nytta för deltagarna. Medborgare kan bli besvikna över processers avsaknad av lyhördhet och vända deltagandet ryggen, vilket kan resultera i ännu sämre förutsättningar för samverkan.

Den nordamerikanska forskaren Kathleen Halvorssen visar i en statistisk undersökning av medborgares attitydförändringar till myndigheter innan och efter deltagandeprocesser att uppfattning om mötenas kvalitet och tjänstepersoners lyhördhet visats betydelsefull. Fallet som analyseras är deltagandeprocesser om markanvändning av skog mellan myndigheter och medborgare i USA. Studien visar att deltagarnas uppfattningar om att det på diskussioner och möten hållits meningsfulla eller ”kvalitativa” konversationer har positiv inverkan på deltagarnas uppfattning om myndigheters lyhördhet: ”En historia av deltagande utan några synbara effekter på myndigheters beslut kan vara värre än inget deltagande alls”, skriver Halvorssen (2003).

### **Hur definieras olika deltagargrupper?**

I många länder formuleras deltagandeorienterade styrarrangemang som ett led i att hantera social oro, fattigdom och nya former av marginalisering (Dahlstedt, 2009a, 2009b; Dahlstedt, 2009b; Matthews,

2012; Miraftab, 2004; Taylor, 2007). Det är vanligt att deltagandesatsningar i exempelvis stigmatiserade stadsdelar i segregerade städer riktas direkt till de boende för att kompensera för brist på både avsaknad av civilsamhällesmobilisering och möjligheter att delta i etablerade deltagandeformer (Dahlstedt et al., 2018; Nicholls & Uitermark, 2017; Tahvilzadeh & Kings, 2018; Uitermark, 2014). Den dominerande målsättningen är att skapa inkludering genom deltagande och dialog med processer som direkt riktar sig till marginaliserade grupper. Vilka dessa grupper de facto är och hur de kan ringas in genom en deltagandesatsning är i sig ett problematiskt arbete, menar planeringsforskaren Yasminah Beebeejaun.

Politiska makthavares och professionella dialogadministratörer definierar inte alltid ”marginaliserade grupper” på sätt som överensstämmer med dessa gruppers egna identiteter. Beebeejaun undersöker planeringsinitiativ riktade till etniska minoritetsgrupper i USA och Storbritannien, eftersom det ofta är en grupp som uppfattas vara ”svår” att samverka med generellt i dessa sammanhang. Planerare är en yrkeskår som tillhör en medelklass och har sällan kontakt med marginaliserade och rasifierade segment av arbetarklassen i sin professionella eller privata vardag till följd av segregationen. Fallstudierna handlar om initiativ riktade till Afro-amerikanska invånare i ett marginaliserat och offentligt ägt bostadsområden i Illinois, samt ett företagarnätverk med asiatiskt ursprung i West Midlands, England. Huvudmotiven och antagandena bakom initiativen var att ”ras”/etnicitet utgör en stark mobiliseringskraft i lokalsamhällena. Planeringsinitiativen antar också att samtal och interaktioner med enskilda eller urval av individer från dessa etniska minoriteter är representativa för den större gruppen. Detta reser frågor

om relationen mellan individ och grupp, samt om representation och gruppskillnader menar Beebeejaun. Fallstudierna visar att planeraren var sympatiskt inställda med de problem som artikulerades av respektive grupp, och att deltagandet syftade till att inkludera dessa grupper mer aktivt i planeringsprocesser. Samtidigt krävde insatserna att planerarna själv definierar gruppen som marginaliserad utifrån kategorin ”ras”, vilket skapar en illusion om en enhetlig grupp och lokalsamhälle:

”...the planners had selected the lenses of race in order to try and understand this group as a coherent community.

However, this was not the case, and before the participation process could begin the city officials had to try and build a sense of community.“ (s.10)

I deltagandeprocesserna i USA upplever gruppen när väl närvarande i deltagandeprocessen varken sig själva som homogen eller samstämmig då meningsskiljaktigheter uppstår. Det visar sig genom processerna att deltagarna inte ens identifierar sig med varandra. Lokalsamhället visar sig betydligt mer heterogent och deltagarna skissar själva upp klyftor i området baserade på andra skiljelinjer mellan nyinflyttade och de som har bott i området under lång tid. I fallet i England tar affärsmännens nätverk över representation av hela gruppen ”asiater” i lokalsamhället vilket medför ett osynliggörande av andra parter så som kvinnor, unga och icke-affärsidkare. Deltagandet som syftade till att inkludera en marginaliserad grupp blev i båda fallen kontraproduktiv eftersom det huvudsakligen var planerarnas skapelse av gruppen som skulle inkluderas, snarare än ett tillfälle att utforska lokalsamhällets mångfald och maktasymmetrier, menar (Beebeejaun, 2006).

Ambitioner att inkludera marginaliserade grupper kan därför ha nytta av mer deltagandeorienterade definitioner av hur grupperna ser på och identifierar sig själva. Dialogarrangörer kan ha bristande föreställningar kring vad marginalisering innebär och vilka som är marginaliserade. Studier visar exempelvis att deltagare i medborgardialoger uppvisar olika incitament och motiv att delta, vilket också speglar medborgargruppernas olika positioner, vilket inte alltid är lätt att fånga upp eller bädda för i kategoriserande förhandsdefinitioner av exempelvis ”förortsinvånare”. Per Gustafson och Nils Hertting visar att det finns variationer i deltagarnas motiv till och erfarenheter av deltagande i medborgardialoger, inhämtade genom enkätstudier i en ytterstadssatsning i Stockholm runt år 2005. Analysen visar att invånare deltar av olika skäl: för att verka för det kollektiva bästa, individuell nytta eller professionella intressen. De olika motiven medför också olika förväntningar på processerna.

Deltagande styrning kan därför innebära olika funktioner och ha olika effekter samtidigt eftersom de engagerar olika typer av deltagare med olika bevekelsegrunder. Arrangörer av deltagandeforum bör därför ha i åtanke att det inte bara är programmets själva mål och syften som är satt under deltagande, utan också de olika förväntningar och intressen som deltagarna bär med sig till dessa rum. I detta fall hade de mest marginaliserade grupperna av deltagare också de mest självintresserade motiven för deltagande: drivkrafter baserade på att ökat lärande om politik och att förbättra sina levnadsvillkor (Gustafson & Hertting, 2017)

Nedslagen i litteraturen visar att implementeringen av deltagande styrinitiativ ofta förefaller omgärdade med politiska, administrativa och institutionella paradoxer och tvetydigheter vilket försvårar entydiga

slutsatser om att de bidrar till större inkludering. Implementeringen är beroende av en rad situerade och kontextuella faktorer. Den tyska statsvetaren Brigitte Giessel menar att det fortfarande finns för få kvalitativa studier som kan ge entydiga svar på olika demokrati-innovationers effekter. Forskningen indikerar dock att dialogorienterade experiment har mest resultat i samhällen som utformat policyramverk och administrativt stöd för deltagandets implementering. Det krävs därför ”stödjande institutioner” inom ramen för representativa demokratin för framgång i bredare mening, vilket generellt också är mest närvarande i institutionella sammanhang av redan stabil och enhetlig demokrati, så som Skandinavien (Geissel, 2019, s. 414). Men fallstudierna från demokratiska innovationer i Sverige tillåter oss att överväga en annan tolkning: kanske är genomförandet av nya deltagandemöjligheter som mest utmanande i sammanhang där de politiska aktörers självbild präglas av att full inkludering redan är uppnådd?

### **Deltagande styrning i Brasilien: medborgarbudgetar och lokala hälsoråd**

Den globala spridningen av deltagande styrning i modern tid härstammar från en deltagardemokratisk reformer i Latinamerika under 1990-talet. Efter årtionden av militärdiktatur suktade exkluderade medborgare efter nya sätt att organisera politik och deltagande. Brasilien anses vara ett av de viktigaste laboratorerna för demokratiska innovationer förankrade i dess nya konstitution som kom till efter den 20-åriga militärdiktaturens fall 1988. Deltagande styrning konkretiseras då i olika decentraliserings-reformer och riktlinjer inom en rad policyområden. I dessa innovationer ingår de kända medborgarbudgetarna på kommunal nivå, men brasiliansk politik har gett upphov till flera innovationer så som styrande råd,

offentliga konferenser, medborgarråd och deliberativa instanser. Sociologen Gianpaolo Baiocchi (2005) menar att Brasilien är ett samhälle där deltagardemokratien blivit en livsstil.

Antropologen Victor Albert som 2007 påbörjade en etnografisk studie om deltagardemokratiska processer i kommunen Santo André utanför São Paulo, menar att det där och då pågick hela 24 olika deltagande styrningsarrangemang i form av medborgarråd i olika policyfrågor. Som om detta inte var nog hade kommunen därtill en pågående medborgarbudget, ett deltagande planeringsprogram kring översiktsplanen och dussintals pågående *ad-hoc* deltagandeforum, råd och konferenser i olika policyteman.

Forskningen om dessa institutioner visar på varierade framgångar. Besvikelser grundar sig ofta i den demokratitörst som miljoner brasilianska politiker, aktivister, samhällsarbetare, intellektuella och vanliga medborgare upplevde efter diktaturens sammanbrott där enormt stora förväntningar ställdes på den nya demokratins möjligheter. Människor som tidigare exkluderats helt i politiken såg fram emot att forma ett mer jämlikt och demokratiskt samhälle grundat i medborgares engagemang och decentraliserad förvaltning. Vad som Albert och andra visar är att demokratireformerna var tvungna att förhålla sig till många andra centrala krafter och värden vilka begränsade dess potentialer avsevärt (Albert, 2016; Coelho, 2020).

De auktoritära tendenser som präglade militärregimen visade sig inte så enkla att reformera bort. Likväl är den massiva rörelse av hundratusentals vanliga medborgare, politiker, tjänstepersoner och aktivister som varje år deltar i politiska processer i nya former, onekligen relevant för

diskussioner om den styrningsdrivna demokratiseringens möjligheter. Särskilt om vi beaktar att Brasilien med sina cirka 200 miljoner invånare präglas av extrema ojämlikheter: cirka 17 procent av befolkningen levde enligt världsbanken i fattigdom (under 3,65 dollar per dag) och 15 procent av den vuxna befolkningen saknade grundläggande utbildning 2021.<sup>8</sup> Därtill är rasismen i Brasilien extremt utbredd med ofta våldsamma konsekvenser för svarta och fattiga marginaliserade grupper, i synnerhet i storstäderna (Alves, 2018).

Brasilien har ändå bedrivit en framgångsrik inkluderingspolitik sedan 1990-talet tack vare demokratiska innovationer som medborgarbudgetar och så kallade ”styrande råd” (”management councils”) – exempelvis lokala sjukvård- och hälsoråd. Dessa nya institutioner för deltagande drevs fram av arbetarpartiet (”Partido de los Trabajadores” eller PT) och omsattes i omfattande förvaltningsreformer. Syftet var att förstärka politiska processers transparens, lokala förankring och det som kallades för ”sociala kontroll”, ungefär medborgerlig insyn och kontroll över politik och statens arbeten. Medan den övriga världen privatiserade välfärdsproduktion valde Brasilien en demokratiseringsstrategi i välfärdspolitik. Samtidigt formulerade landet en välfärdspolitik för större inkludering av tidigare marginaliserade grupper som härigenom gavs möjligheter att förbättra sina liv (Coelho, 2007).

---

<sup>8</sup> ”Poverty and equity brief. Brazil. April 2023” World Bank, Åtkomst 10 oktober 2023  
[https://databankfiles.worldbank.org/public/ddpext\\_download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/current/Global\\_POVEQ\\_BRA.pdf](https://databankfiles.worldbank.org/public/ddpext_download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/current/Global_POVEQ_BRA.pdf)



Medborgarbudgetar som växte fram i olika städer från 1980-talet i Brasilien (Avritzer, 2002, 2006; Souza, 2001) och som etablerades under 1990-talet var tveklöst ett av den deltagande demokratiska rörelsens viktigaste innovationer. Modellen fick också stå som förebild för spridningen av denna ”anda” globalt (Cabannes, 2004) och är den mest välstuderade demokratiinnovationen i världen (Bezerra & Junqueira, 2022; Spada & Ryan, 2017).

Vad som i olika studier lyfts fram som central och avgörande i medborgarbudgetar, ”Orçamento Participativo” på portugisiska, var att reformen i grunden berörde hela den kommunala förvaltningen och definitivt mer än en inbjudan till medborgare att tycka till.

Budgetmodellen var ett övergripande reformprogram som arbetarpartiet (PT) lanserade för hela kommunstyret givet behovet att städa undan korrumperade, klientbaserade och ineffektiva praktiker. Den innebar också en ny syn på rätten till deltagande och således medborgarskapets fundament. Deltagandet inlemmades i en decentraliseringsreform som stärkte kommunens budget och möjligheter att investera i särskilt prioriterade verksamheter och deltagandet formulerades också som en rättighet, inte bara en möjlighet. Syftet var specifikt att finna nya former av beslutsstrukturer för att fördela resurser till marginaliserade grupper och stod i slutet av 1980-talet fram som arbetarpartiets viktigaste politiska reform i staden. Största möjliga prestige omsattes i reformens genomförande.

Uppskattningar visar att runt 20 procent av stadens invånare deltog i de olika möten som under en årscykel diskuterade prioriteringsfrågor i budgetarbetet från beredning till beslut fördelat på tre nivåer:

a) 16 områdesbaserade geografiska församlingar och ett antal tematiska församlingar öppna för allmänheten. Här diskuterar och röstar medborgarna om och på budgetförslag samt företrädare för varje församling som närvarar på följande instanser.

b) Regionala budgetforum där de lokala och tematiska församlingarnas valda företrädare överlägger om prioriteringar för respektive region. Forumet är öppet för alla invånares insyn.

c) Den tredje nivån är kommunala budgetråd där två företrädare valda av varje regionalt forum fattar beslut om fördelningen av investeringsfonder i staden. Detta forum är också öppet för allmänhetens närvaro.

Efter att borgmästaren fattar beslut på det underlag som budgetrådet beslutat är rådet också med och formar de regler som ska gälla i nästkommande års budgeteringsprocesser och borgmästaren deltar även i utvärderingen av processen. Observationer konstaterar att fattiga och marginaliserade grupper deltog i högre grad i dessa forum än deras proportion i befolkningen. Budgetprocesserna bidrog också till en omfördelning av resurser till marginaliserade grupper och områden vilket ökade jämlikheten i staden generellt (Abers, 2003; Avritzer, 2006; Baiocchi, 2005b; Pateman, 2012).

En av de centrala reformerna i denna modell har pekats vara att Porto Alegres borgmästare och arbetarparti åtog sig hela innovationen som ett reformpaket för offentlig förvaltning i kommande valkampanjer, som partiet bekvämt vann under 1990-talet. Den särskilda kalibreringen av den offentliga förvaltningens arbetssätt som krävdes för att få byråkratin att hörsamma budgetmodellen var en central princip för stadens ledande

politiker. Deltagandet var också kontroversiellt i det avseende att inbjudan inte enbart riktades till civilsamhällesorganisationernas företrädare, utan till stadsinvånarna direkt (de Sousa Santos, 1998, 468). Detta rörde upp en hel del känslor bland olika rörelsers företrädare i staden som fick acceptera att de i de öppna församlingarna inte hade större mandat än vilken medborgare som helst. Ett faktum som också andra lokala eliter som det privata näringslivets företrädare fick acceptera (Baiocchi & Ganuza, 2017). Av de tusentals andra medborgarbudgetmodeller som lanserats i Brasilien (och världen) har få varit lika framgångsrika som Porto Alegre-modellen (Sintomer et al., 2008; Wampler, 2004, 2008).

Medborgarbudgetarna har inte alltid haft inkluderande effekter. Politiska ledare har på olika sätt försökt att skapa inkludering och representation som gynnar de mest marginaliserade. I São Paulo försökte stadens medborgarbudget säkerställa marginaliserades deltagande genom *positiv särbehandling*. Genom att på förhand tilldela kvoter för att säkerställa närvaron av ”socialt utsatta segment” i populationen har metoden tillgodosett ökad inkludering av marginaliserade grupper som afro-brasilianer, äldre, barn och unga, HBTq-grupper, kvinnor, ursprungsbefolkning, hemlösa och funktions-varierade som tillsammans utgjorde en kritisk massa av nära hälften av delegaterna i deltagandeprocesser 2004, menar den dominikanska genusforskaren Hernandez-Medina (2010). Denna närvaro menas bidra till förändring av konversationerna genom att ta in nya frågor på agendan vilket också bidragit till stöd för perspektiv som dessa grupper framhävde i relation till andra deltagares anspråk. Kvoterna bidrar också till ökad legitimitet för deltagare kopplade till sociala rörelser som drev gruppernas intressen

men som tidigare inte ansetts som legitima politiska röster. Deliberativa strategier i budgetprocesserna kunde på så sätt komplettera de mer konfliktorienterade aktiviteterna utanför deltagandeforumen på ömsesidigt stärkande sätt. Förutom att processerna bidrar till omfördelning av resurser till gruppernas nytta, stärker de också extremt utsatta grupperns känsla av medborgarskap, så som hemlösa individer som tidigare inte alls uppfattat sig som inkluderande i den Brasilianska demokratin, menar Hernández-Medina (2010).

Mindre studerat och diskuterat är de andra demokratiska innovationerna i Brasilien, särskilt deltagande styrreformer i hälsovården inom ramen för ”Sistema Único de Saúde (SUS)” (”The Unified Health System”). SUS var en av den nya konstitutionens centrala välfärdsreformer och syftade till att radikalt öka tillgängligheten till vård- och hälsa för hela befolkningen genom ett rättsbaserat och universellt hälsovårdssystem. Lagstiftarna, ledande politiker och förvaltningen, och inte minst den sociala hälsopolitiska rörelsen ”Sanitaristas” som under 1980-talet kämpat för behovet av en ny vårdreform, lyfte behovet av ”social kontroll” och ”populärt deltagande” som ledord i reformen.

*De lokala hälsoråden* var en central nod i det nät av expanderade deltagandesfärer som SUS baserades på, ansvariga för att möjliggöra medborgares deltagande i styrning av hälsovården på statlig, regional och lokal nivå. Detta inom ramen för en policystruktur där både kommuner och marknadskrafter har ett avgörande inflytande på den lokala vårdens serviceproduktion.

Lokala hälsoråd är permanenta organ som både ska säkerställa implementeringen av sjukvårdsprogrammen och bidra till folkligt

inflytande. Råden gavs veto-mandat över planer som styr sjukvårdsförvaltningens verksamhet vilket medför att vårdinsatsernas budget är beroende av rådets godkännande. Studier om de olika deltagandeforumen på nationell, tematiska och lokala nivåer menar att den deltagande styrningen i SUS skapar en intrikat möjlighetsstruktur för vanliga och ofta fattiga medborgare deltagande (Cornwall & Shankland, 2008). Forumen anses således utgöra en värdefull möjlighet för marginaliserade grupper påverkan för bättre hälsojämlighet i ett av världens mest ojämlika länder.

I en studie om deltagande styrning i vårdpolitiken visar Cornwall och Shankland på de intrikata konflikter och intriger som kommer till uttryck i lokala hälsoråd och andra demokratiska innovationer under åren 2003-2006. En av dittills 12 nationella årliga hälsokonferenserna (som arrangeras 2003) hade syftet att forma det nationella hälsoministeriets övergripande hälsoplan.

Konferensen engagerade mer än 3000 delegater tillresta till huvudstaden Brasilia från kommuner i hela landet med syfte att representera en mångfald av röster och intressen. Många av dessa deltagare var arbetarklass vars representation grundades i förberedelser kopplade till lokala hälsoråd i olika städer. Processerna inför konferensen engagerade över 300 000 människor. En majoritet av delegaterna på konferensens bestod av kvinnor och 40 procent av svarta, majoriteten lågutbildade och nya deltagare i nationella policysammanhang. De passionerade och konfliktartade diskussionerna i just denna konferensomgång bidrog till att rekommendationer för hälsoministeriets plan inte kunde färdigställas i tid. Det fanns för många stötestenar och ouppklarade frågor samtidigt som den vinnande presidenten för arbetarpartiet använde forumet för

retoriska utspel. Trots bristerna menas en tydlig effekt av konferensen vara sammankopplande och erkännande av landets självorganiserade sociala rörelser och aktivisters deltagande i vård- och hälsofrågor. Processen visar att vanliga medborgares kompetenser kan förvaltas för att berika formandet av en nationell plan för jämlik hälsa, menar Cornwall och Shankland (2008).

En av de rörelser som gavs inflytande var ursprungsbefolkningars organisationer som i en särskild insats formulerat sina rättigheter som en särskild prioritetsgrupp i nationella hälsoplaner. I parallella nationella konferenser med tematisk fokus på ursprungsbefolkningens hälsa ges dessa organisationer, vårdplanerare och producenter tillfälle att mötas och förhandla om gruppen vårdbehov och serviceutformningen. Varken forum eller process uppfattades i detta sammanhang som särskilt inkluderande av de organisationer som representerar ursprungsbefolkningen. Konferensen i stort uppfattades som arrogant, exkluderande och diskriminerande. Likväl menar Cornwall och Shankland (2008) att forumet gav tillfälle för en tidigare mycket utsatt grupp att engagera sig och ges möjligheter till påverkan. Delegater med gemensamma intressen kunde träffa varandra och utbyta erfarenheter och formulera strategier, lära sig om politiken på sätt som i framtiden kan effektiviseras i handling och påverkan.

På kommunal nivå utgör årliga hälsokonferenser ett gräsrotstillfälle för påverkan på nationella planer. I studien observeras en kommunal hälsokonferens 2006 med syftet att diskutera den kommunala hälsoplanen där över 200 delegater och 50 gäster och observatörer deltar, efter förarbeten som inkluderade över 700 personer i lokala konferenser. Konferensen arrangerades i en förfallen idrottsarena i den 150 000 invånarrika staden

Cabos fattiga område, dit också vanliga medborgare var välkomna att delta som åhörare. Under tre långa och varma dagar beskriver forskarna en fullpackad konferensarena där expertpresentationer om ekonomiska frågor och komplexa vårdtekniska teman varvas med delegaternas förslag och förhandlingar i mindre arbetsgrupper och omröstningar. Resultatet var godkännandet av 176 policyförslag formulerade och diskuterade av delegaterna och i förlängningen medborgarna själva. Imponerande samtal mellan lekmän och experter förs i tekniskt intensiva frågor som anläggandet av sjukhus, behandlings- och operationstekniker. Genom experternas närvaro och inspel i diskussionerna kunde tekniska frågor redas ut under konferensen. Samtidigt kompletterades sjukvårdsledningens lena resonemang med mer konfronterande medborgarröster om vad som faktiskt förverkligats och vad som inte levererats i olika stadsdelar.

Konferensen präglas av marginaliserade gruppers konkreta erfarenheter av vården där utspel om klinikernas bristande kvalitet, köernas längd och utpekanden om kvarter där läkare inte dyker upp till vårdcentralerna sker. Den mest känslomässiga delen av konferensen var dock när det kommunala hälsovårdssekreterariatet visades ha ett separat lunchbord som i sig blev föremål för motioner. För första gången under tre dagar långa förhandlingar brister deltagarna upp i jubel, beskriver forskarna, när en motion godkänns om att i kommande konferenser förbjuda separata lunchbord. ”Det här är demokrati”, säger en av deltagarna, ”vi har rätt att bli behandlade som jämlikar” (Cornwall & Shankland, 2008, 2181)

I början av 2000-talet rapporterades det över 5500 befintliga lokala hälsoråd som involverade cirka 100 000 invånare, varav många medlemmar i en rad olika hälsovårdsföreningar och patient-

organisationer. Råden ska enligt lagen vara sammansatta med likställigt antal företrädare för civilsamhällets företrädare (50 %), samt vårdpersonal och vårdförvaltningens och -producenternas ledare (50%). Medborgares representation i hälsoråden baseras på företräderskap på basis av intresseorganisationer, vilka har rätt till hälften av platserna.

Förfaranden om hur delegater väljs in och hur processen med förhandling och beslut formas, blir upp till de lokala råden. Vilka organisationer som exempelvis inkluderas varierar beroende på ort och politik. Ibland väljs organisationer in på basis på av etablerade kontakter mellan sjukvård och civilsamhälle, och i andra sammanhang kan rådets medlemmar komponeras genom öppna möten, förhandlingar och valprocedurer. Råden ska också vara ansvariga för att inhämta förslag från befolkningen. På så sätt anses deltagandereformerna i vårdpolitiken markera två avgörande ingångsvillkor: de sociala rörelserna djupa misstroende för statens auktoritära och byråkratiska tendenser, och andra hälsoreformatörers sympatiska inställning till att förstärka statens roll som drivande kraft för minskade ojämlikheter (Cornwall & Shankland, 2008).

Men trots att råden öppnar upp för formella och institutionaliserade möjlighetsstrukturer för marginaliserade gruppers deltagande, är erfarenheterna att deras funktioner varierar. Svårigheter som uppstått är bland annat tre. Deras autonomi och förmåga att hålla politisk ledning och professionell förvaltning till svars varierar. Regler för representationen av civilsamhället är en prövande omständighet där råden tappar med att inkludera en mångfald av röster. Samt, de inbäddade ojämlikheterna i deltagarnas kunskaper och makt, särskilt mellan medborgare och vårdprofessionella skapar obalanser (Cornwall och Shankland 2008).



Onekligen är frågor om representation kritiska i deltagande styrmodeller och det intressanta är att det finns många sätt att tackla denna utmaning. Coelho visar i en analys av hälsoråden i São Paulo-regionen att medborgares närvaro baseras på organisationsmedlemskap och där två till sju organisationer kan vara representerade i råden. Det kan handla om hälsoorganisationer, hälsogrupper, religiösa föreningar, kvartersorganisationer, fackförbund, medborgarrättsgrupper, organisationer för hemlösa, landlösa, individer med funktionsvariationer eller välgörenhet. Även om råden medger en kanal för allmänheten och tidigare exkluderade intresseorganisationer i politikens planering och förvaltning, menar Coelho att rådets inverkan på inkludering varierar.

Råden skapar verkliga möjligheter för deltagande och debatt om vårdpolitik mellan grupper som annars inte haft sådana interaktioner, och där företrädare för civilsamhället generellt har lägre utbildningsnivå och inkomster än de som företräder sjukvård och politiska organisationer. Representationen inkluderar organisationer lojala med det ledande partiet i sammanhanget, eller organisationer som inkluderar fler civilsamhällesorganisationer utan direkta lojaliteter till ledande partier (Coelho 2007).

Representation genom ideella organisationsföreträdare är ett sätt att inkludera marginaliserade grupper, men strategin erbjuder både möjligheter och hinder. Marginaliserade grupper blir direkt beroende av att forma egna organisationer för att hävda sina intressen och perspektiv, vilket är något som inte alltid är enkelt för dessa grupper att göra. De mindre lyckade erfarenheterna av lokala hälsoråd visar att trots institutionaliseringen i lag så blir kvaliteten i deltagande mycket beroende av de spelregler som råden själva sätter upp för representation.

Många av de tusentals hälsoråden kan genom politiska intriger och slugheter från ledande politiker och förvaltningspersonal devalveras till symboliska nickedockor för politiska makthavare. Eliten satsar då på att fylla rådets platser med egna allierade och klienter (Cornwall, 2008). Att säkerställa inkludering och andra positiva demokratiska funktioner i råden kräver därför intensiva interaktioner och höga kostnader för marginaliserade grupper, menar Coelho:

“The reformers in the 1980’s did not imagine that the cost of organizing effective participatory institutions would be so high. The cost is high because participatory institutions must behave as political institutions if they are to have an impact on policy. In other words, they need clear criteria for deciding who will represent civil society and effective procedures for discussion and decision making. This is the challenge: it is up to the stakeholders to decide whether they will bear the cost or let such an important opportunity slip through their fingers.” (Coelho 2014, 37)

Andrea Cornwall har följt det lokala hälsorådets händelser och utveckling i staden Cabo under mer än ett årtionde. Hon visar i sina analyser en ebb och flod i deltagandets kvalitet. I perioder av uddlösa och symboliska aktiviteter omvandlas deltagandet i forumet till att mest stödja de kommunala makthavarna och vårdproducenternas viljor. Diskussionerna i forumen domineras därför mestadels av ledande byråkraters information utan efterföljande frågestunder, snarare än livliga och deliberativa diskussioner där företrädare för civilsamhället ges tillfälle att påverka implementeringen. Stundtals visar hon också genom observationer och analyser av protokoll från dessa möten att det plötsligt hettar till,

exempelvis i samtal om de spelregler som ska genomsyra urval av representanter och beslutsprocesser (Cornwall, 2007, 2008; 2017; Cornwall & Shankland, 2008, 2013). Att skapa ett rum för deltagande styrning innebär därför också ytterligare ett rum för nya former av politiska interaktioner och maktrelationer, skriver Cornwall:

“Spaces of “empowered participatory governance” like the conselho are not just neutral management spaces, they are inherently political spaces: sites for political activism, and for the construction of alliances and articulations that span a plurality of political spaces. They can neither be insulated from the play of party politics, nor would this be necessarily desirable. Arguably, they work to deepen democracy precisely because of those contests and those connections. The kind of “abstinence from vigorous methods of challenging power” that are advocated for deliberative democracy to flourish would not only rob the conselho of the passions that animate debates within it, but might also impoverish its contribution to deepening democracy.”  
(Cornwall, 2008, 528)

Som Coelho (2007) och Cornwall skriver är de lokala hälsorådens demokratiserande funktioner inte bara avhängig institutionell design, eller närvaron av sociala rörelser som driver marginaliserade grupper rättigheter.

Deltaganderummens inkluderande funktion är relationellt, det vill säga beroende på hur politiska myndigheter och civilsamhället definierar och förhandlar betydelsen av samverkan. En politisk elit som är lojal med

idén om deltagande styrning för syftet inkludering, och ett civilsamhälle motiverade att ingå i energikrävande förhandlingar med risken att koopteras, framhävs av dessa forskare som nödvändiga kriterier för inkludering.

## **Deliberativa byråd i Indien: Gram sabhas**

Indien genomsyras komparativt sett av en osannolikt resilient demokrati trots att landet präglas av stora ekonomiska, sociala, etniska och klassmässiga klyftor. Enligt gängse kriterier i demokratiforskningen saknar Indien fundamenten för det som anses vara nödvändigt för demokrati så som en stark byråkratisk stat, en kapitalistisk ekonomi, sekularisering mm. Trots detta är de allmänna valen i Indien fungerande, inkluderande och tillräckligt legitima. En anledning till denna stabilitet kan vara att den indiska politiken har sitt fundament i en välutbyggd och aktiv offentlighet i samhället (Parthasarathy & Rao, 2018).

Ekonomien och rättvisefilosofen Amartya Sen menar exempelvis att fundamentet till den indiska demokratin förankras i landets långa tradition av en resonerande kultur, där argumenterande och diskuterande förhållningssätt är djupt rotade kulturellt (Sen, 2005). Det indiska kastsystemet och den ojämlika fördelningen av tillgångar och resurser skapar dock osannolika villkor för en mer deltagande och inkluderande demokrati att blomma ut. Likt Brasilien är Indien ett av världens mest ojämlika länder. År 2019 lever 45 procent av landets befolkning, totalt 612 miljoner människor i fattigdom (3,65 dollar per dag) enligt Världsbanken, trots ett stabilt nationellt demokratiskt system.<sup>9</sup>

I detta sammanhang förverkligas samtidigt världens mest omfattande deliberativa demokratiska institution – *Gram sabhas* (GS) eller lokala byråd på landsbygden som del av decentraliserade former av kommunal

---

<sup>9</sup>Poverty & Equity Brief. India South Asia October 2022, World bank. Åtkomst 10 april 2023 [https://databankfiles.worldbank.org/public/ddpext\\_download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/current/Global\\_POVEQ\\_IND.pdf](https://databankfiles.worldbank.org/public/ddpext_download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/current/Global_POVEQ_IND.pdf)

styrning – *Gram panchayats* (GP) – där över 800 miljoner indier deltar årligen. *Gram sabhas* är en viktig testbädd för forskning om deliberativ demokrati (Curato et al., 2017; Dryzek et al., 2019). Studier har visat att dessa byråd bidrar till inkluderande jämlikhetspolitik genom att fattig befolkning, i synnerhet kvinnor och kastlösa ges röst. Genom deltagande i byråden ges fattiga tillfälle att lösa sina problem genom kommunikativa interaktioner med andra mäktigare, rikare och mer privilegierade medborgare (Ban et al., 2012; Radu Ban & Vijayendra Rao, 2008).

GS är en ovanifrån-och-ner initierad institution på landsbygden som implementerats som del av den Indiska konstitutionens 73e tillägg sedan 1992. I städerna saknas således denna institutionella reform.

Bestämmelserna i konstitutionen ålägger att alla indiska byar ska styras av en politisk församling ("gram panchayat") som ska tillsättas genom samtal och val i öppna råd ("gram sabhas") dit alla byinvånare är välkomna att delta. Dessa lokala byråd måste arrangeras minst två gånger per år och här tas också angelägna frågor upp vad angår styrningen av byarna. Minst 33 % av platserna i *gram panchayat* vigs dessutom till kvinnor. I relation till kastlösas andel av befolkningen har även den fattigaste befolkningen rättigheter till representation genom statistiskt definierade kvoter (Ban et al., 2012).

Decentralisering av politiskt beslutsfattande genom bemäktigande av de lokala fullmäktige och -rådsprocesserna grundlägger en uppmuntran till deliberativa processer där statliga funktionärer tvingas interagera med de allra fattigaste medborgare. Som radikalast har decentraliseringsprocesser implementerats i delstaten Kerala i södra Indien som under lång tid regerats av ett radikalt vänsterparti och koalition, nu benämnt

”Communist party of India” (CPI), sympatiska med ambitioner att förbättra den extremt fattiga landsbygdsbefolkningens levnadsvillkor. I Kerala har *gram panchayats* och *gram sabhas* använts som ett sätt att bygga upp en infrastruktur för lokal demokratisering och fattigdomsbekämpning genom folkbildning och medborgardeltagande. 40 procent av delstatens utvecklingsbudget decentraliseras till GP som bemäktigas med beslutsmakt för omfördelning av resurser till lokalt artikulerade behov. Genom gräsrotsinitiativet ”folkets kampanj” (The Peoples’ Campaign) engageras bybor i folkbildnings- och medvetandehöjande insatser.

Här ges fattiga byinvånare möjlighet att lära sig mer om både egna rättigheter att delta i beslutsprocesser och om planerings- och utvecklingsfrågor. Gräsrotsforumen för deltagandet sker genom möten vid *gram sabhas*. Studier av dessa processer visar tillämpningen av kreativa pedagogiska tekniker för folkbildning – teatrar, karnevaler, träningsseminarium osv. – där även sociala rörelser bestående av forskare och andra professionella engagerar sig för att pedagogiskt förklara och inkludera marginaliserade bybor i planeringsprocesser. På så sätt kan komplexa planeringsdokument ges liv och mening för de fattigaste med syftet att stärka deras förmåga att ge röst åt lokala behov (Fischer, 2006).

Noggranna utvärderingar av effekterna av mobiliseringssatsningen har visat att de över tid bidragit till ett betydelsefullt expanderande av möjligheter till deltagande. Mobiliseringen har stärkt lyhörddhet mellan det politiska systemet och de nya offentliga forumen för folkligt engagemang. Som ett resultat av denna möjlighetsstruktur upplevde en majoritet av deltagarna också att decentraliseringsreformerna och de

deliberativa interaktionerna bidragit till en bättre utvecklingspolitik och lyhördhet för lokal problemlösning (Heller et al., 2007).

Forskning informerar också om mikroprocessernas strukturer i *gram sabhas*. Liksom i Brasilien är fundamentet för deltagandet i *gram sabhas* att det reglerats fram ett politiskt och administrativt arrangemang svåra att kringgå för lokala makteliter. Även om utfallen av GS både visar framgångar och fallgropar är omfattningen av denna institution imponerande.

En viktig reglering som möjliggör inkludering genom GS är att de politiker som sitter i den politiska överbyggnaden GP är ansvariga inför deltagare och omröstningar i GS – som domineras av byinvånare. Vidare tilldelas råden enligt lagen en andel resurser öronmärkta för implementering av angelägna frågor som berör invånare. Ansvariga politiker har därför incitament att vara lyhörda till de samtal och krav som artikuleras av deltagarna. Detta är också ett incitament för lokala eliter att hålla nere antalet arrangerade GS-möten och i synnerhet antalet fattiga deltagare, menar statsvetaren Ramya Parthasarathy och världsbanksekonomerna Vijayendra Rao och Nethra Palaniswamy:

“Since gram sabhas are embedded within a democratic system that is also subject to electoral accountability, they are a relatively safe space for open speech. Things that cannot be said in private discourse become possible in a gram sabha, because political elites may face electoral costs by taking action against a citizen for something said in a gram sabha. This allows lower castes to use the space to transgress social norms and make claims for dignity; marginal groups voice



their concerns and previously “hidden transcripts” become public—forcing public discussion on sensitive social issues that people would rather avoid.” (Parthasarathy et al., 2019, 624)

I ett sammanhang där de sociala normerna begränsar möjligheterna för marginaliserade grupper att ge röst åt sina perspektiv och problem, skapar byråden en offentlighet där känsliga och annars osynliga politiska frågor diskuteras.

Frågan är om den ”frihet att tala” som byrådsreformerna stimulerat fram också medför inkludering och social förändring, frågar sig världsbanksekonomen Rao och sociologen Paromita Sanyal (2010). I en analys av 290 inspelade och transkriberade GS-möten i södra Indien visas att samtalen berör teman som drickbart vatten, vägar, utbildning, elektricitet, bostäder och hälsa. Diskussionerna kan också beröra mer komplicerade frågor som rättvisa skatteprinciper och kvoteringsregler i GS. Rao och Sanyal menar i denna studie att rätten att få delta i den diskursiva sfär som GS etablerar är betydelsefull för fattiga grupper i tre avseenden. För det första är inte GS deliberativa i den bemärkelse som deliberativ teori föreslår (se definition i avsnitt 2.2) eftersom samtalen är konfliktorienterade och det är oklart vem som egentligen lyssnar. Deltagarna intar inte nödvändigtvis en deliberativ ståndpunkt. Likväl bidrar råden till ett bemäktigande av fattigas diskursiva deltagande, och därigenom stärks deras position som medborgare i samhället:

“Within the context of durable inequalities of caste, gender, and religion, these public forums, which can be thought of as a state-engineered public sphere, provide a deliberative space

where the boundary between state and civil society is blurred. The GS is hardly a place where participants engage in rational negotiation to reach a consensus with single-peaked preferences. Deliberation is rather a competition between groups and individuals who want a piece of the public pie and employ a wide repertoire of discursive techniques to make their voices heard. Participants are not interested in reaching a consensus but rather seek to stake their particular claims to the “gifts” of the state.” (Rao & Sanyal, 2010, 167)

Samtalen är inte deliberativa i det avseendet att alla deltagare åtar sig att resonera på jämlika premisser och inte heller att faktiskt lyssna på varandra. Deliberationen är ett slags ”tävlan” om de gemensamma resurserna där de närvarande rösterna kämpar för statens gåvor. I sammanhang där avståndet inte kunde bli större mellan de fattigas deltagande och statens makt, där eliter både definierar vad fattigdom är i sig, och hur den ska lösas genom i bästa fall omfördelade politik, bidrar GS enligt Rao och Sanyal (2010, 168) till en ny ”politisk kultur”. I gränslandet mellan staten, byar och dess inbäddade sociala relationer söker fattiga och marginaliserade värdighet genom deltagande:

“By providing a space where opinions can be voiced with relative freedom (a temporarily level discursive playing field), these local forums also help teach people to engage and debate, and to question decisions and definitions of the government and the GP. In this sense, the GS has become an arena where poor, lower-caste villagers, male and female, participate and seek dignity.”

GS ses alltså som ett ”tillfälligt jämkat diskursivt spelfält” där människor tar frihet att agera som jämlikar i politiska diskussioner om respektive levnadsvillkor i ett samhälle som inte erkänner alla som jämlika. Detta görs möjligt genom ovanifrån-och-ner reglering som gör GS till återkommande och inte tillfälliga forum vilket gör att de svårigen kan ignoreras eller manipuleras menar Rao och Sanyal (2010).

De empiriska studierna av samtalen i GS visar vidare att deltagandeforum blir betydelsefulla även i sammanhang av grav ojämlikhet när de ges inflytande i frågor av politisk betydelse och auktoritet. Detta kan vara frågor som berör budgetar, principer för omfördelningar och så vidare. Forumens inflytande i flernivåsystemet gör det mödan värt att delta, särskilt för marginaliserade grupper vars deltagande är kostnadsintensivt. Eftersom GS som deliberativa forum är inbäddade i den indiska representativa demokratin tvingar detta också fram politikernas uppmärksamhet och lyhördhet för marginaliserades röst.

Detta tvingar fram till ytan tidigare nertystade konflikter och orättvisor. I vissa sammanhang har dock denna ökade konfliktnivå haft en negativ inverkan på styrningens effektivitet eftersom djupt ingrodda osämjor påverkat lokala ”diktatorers” vanor att styra byar med järnhand (Rao & Sanyal, 2010)

En vanlig kritik mot deltagande styrning genom exempelvis öppna deliberativa forum utan krav på representativitet är att starka och ibland extrema röster med vältalig förmåga ges ytterligare inflytande att presentera egoistiska angelägenheter. Vältalighet är en förmåga som inte fördelas jämnt till alla. I en statistisk undersökning mäter Vijayendra Rao tillsammans med två kollegor samtalsmönster och dominerande

teman i 101 GS-möten. Syftet är att jämföra dessa med den bredare populationens preferenser i relation till prioriteringsfrågor kring offentliga nyttigheter. 5445 ”hushålls” preferenser mäts år 2003 i en region i Indien, och jämförs med de teman som deltagare för fram på de GS-möten.

Resultatet visar att de samtal och preferenser som uttrycks på GS-möten och som vinner uppmärksamhet av närvarande politiker inte är extrema positioner. Byrådens samtal hamnar nära majoritetens preferenser som mätt genom ”median”-hushållens attityder till prioritering i policy:

” (...) our results suggest that even in heterogeneous environments where consensus may be lacking, India's village parliaments do not seem to simply be talking shops providing non-credible information or institutional venues entirely captured by local elites. Instead, the topics raised and the extent of time devoted to particular topics in India's village parliaments in heterogeneous environments appear to be informative not only of the level of support in the village for an issue priority but with additional emphasis on the issue priorities of the pivotal agent in a pure majoritarian democracy: the median household. (Ban et al., 2012, 136)”

De exempel som citeras genom transkriberade byrådsmöten illustrerar konversationer där pådrivande byinvånare kräver och ställer politiska företrädare till svars för avsaknaden av offentliga nyttigheter så som vägar, trottoarer, vattenfaciliteter och läkare på vårdcentraler. Dessa frågor stöds enligt studien också av medianhushållen i den region som GS-möten hålls. Slutsatsen som kan dras är att deliberationer inte

behöver ge röst åt de starkaste aktörerna, utan genom inkludering av olika röster kan de starkas röst balanseras. Detta kalibrerar tongivande politiska diskurser till att mer likna medelåsikterna i en samfällighet.

En utmaning för byråden är att olika delstater och andra subregionala makthavare tillmäter GS olika mycket dignitet och makt i systemet. En annan utmaning för Indien är att städerna saknar sådana lokala forum. Arrangerandet av antalet GS-möten kan vidare också variera liksom byråkratiska tendenser att uppta tiden med informationspunkter hellre än diskussion. I vissa delstater som Tamil Nadu i Indien har GS integrerats i den lokala politiska kulturen genom arrangemang av fyra möten per år sedan 1990-talet (Parthasarathy et al., 2019).

En studie om samtalsmönster i 50 olika GS möten i lika många byar under ett tillfälle 2014 i Tamil Nadu visar också att själva talhandlingen som är central för deliberativa interaktioner är en möjlighet som fördelas olika på basis av kön. Administratörer och andra officiella arrangörer som ofta är män, förefaller inte dominera samtalen. Men det finns ojämlikheter i fördelning av uppmärksamhet som tilldelas olika talare och upptagande av taltid på basis av kön. Kvinnor utgör cirka 58 procent av deltagarna i genomsnitt men är endast talare i en tredjedel av erbjuden taltiden, visar studien. När kvinnor sedan talar om specifika teman är de mindre sannolika än män att vinna uppmärksamhet och erkännande från statens företrädare som leder mötena. Oavsett tema för diskussion är männen mer sannolika att få respons från en administratör, jämfört med kvinnor. Detta påverkar möjligheterna negativt för kvinnor att få upp sina frågor på den politiska agendan, menar forskarna. De menar också att representation och representativitet bland de officiella företrädarna som arrangerar GS har betydelse, särskilt om kvinnor leder möten. Närvaron

av en kvinnlig president på mötet visas ha en signifikant effekt på kvinnors möjligheter att tala och bli lyssnade på. Under en kvinnlig mötesledare driver kvinnor diskussioner mer intensivt och blir mer uppmärksammade av mötesarrangörer (Parthasarathy et al., 2019). Detta indikerar att social representation och faciliterande av deliberativa möten kan ha stor inverkan på deltagarnas möjligheter att göra sig hörda, på samtalens karaktär och därför den politiska agendan. Det handlar då inte bara om organiseringen av mötet i sig, utan om representativitet och lyhördhet för de som ska inkluderas.

# Slutsatser: villkor för inkludering genom medborgardialog

Medborgardialoger är nya demokratiska innovationer som runt om i världen initieras av politiska system för att fördjupa medborgares roll i styrningsprocesser genom att öka möjligheter för deltagande, deliberation och inflytande. I denna forskningsöversikt har vi diskuterat utsikterna för dessa deltagande styrmodeller att åstadkomma inkludering av marginaliserade grupper. Forskningen om innovationer som deliberativa minipubliker, samverkande styrning och medborgarbudgetar visar att det är fullt möjligt för deltagande styrmodeller att bidra till mer inkluderande politiska processer och samhällen.

Forskningsinsikter framför också tydligt att inkludering inte följer per automatik av att arrangera deltagande styrformer. Det krävs en rad villkor och omständigheter för att marginaliserade grupper ska delta och ges tillfälle att lösa sina problem i olika forum för deltagande och deliberation. Forskningen ger därför ingen entydig bild av de månghövdade demokratiska innovationerna runt om i världen, än mindre om medborgardialogers tillämpning i Sverige. Vi kan i detta avseende vara både optimistiska och pessimistiska. Inkludering är möjlig, men svår, och ibland bidrar deltagande styrning till mer marginalisering. Fallgroparna är många. Pessimistiska argument lyfter fram att trots allt fler och på många sätt ambitiösa initiativ för att inkludera nya grupper är resultaten på det stora hela tämligen blygsamma.

Ojämligheterna i världen ökar och demokratiska institutioner och värden pressas tillbaka eller avvecklas. Även om nya sfärer för deltagande, deliberation och inflytande öppnas upp, lever en majoritet av världens befolkning i auktoritära regimer och miljarder människor marginaliseras, inte bara från rätten att göra sin röst hörda, utan också från grundläggande medborgarskap. Utmaningen är således att skapa en djupare förståelse för när och hur deltagande styrning kan bidra till demokratisering (Dryzek et al., 2019).

Denna forskningsöversikt har syftat till att skapa en forskningsgrundad förståelse för de villkor – omständigheter, mekanismer, situationer, processer, institutioner och händelser – som möjliggör när och hur deltagande styrning uppnår inkludering.

Det krävs mer än en inbjudan eller närvaro av marginaliserade grupper i olika deltagandeprocesser. Det krävs mer än en reglering och policy för deltagande, och det krävs mer än utvärderingar och rapporter som sammanfattar händelserna. För att åstadkomma inkluderande former av deltagande och deliberation krävs förverkligande av en rad faktorer som sammantaget skapar jämlika förutsättningar för inkludering, kommunikativa interaktioner och suveränitet för processerna inom ramen för de etablerade institutionerna. Vilka mekanismer som kan skapa jämlika kommunikativa och suveräna processer varierar beroende på situation och sammanhang – det kan därför vara problematiskt att generalisera lärdomar från studier om händelser och processer i andra tid och rum.

De slutsatser som lyfts fram här kan ses som förslag på möjliga faktorer som påverkar implementeringen. Erfarenheter i varje sammanhang och



situation skapar säkerligen nya erfarenheter som är relevanta för forskningen att ta hänsyn till och teoretisera. För att tydliggöra de faktorer som kan påverka utsikterna att inkludera marginaliserade grupper genom medborgardialog, följer en sammanfattning nedan.

*Politiskt stöd krävs för inkludering genom fördjupade former av medborgardeltagande.* Politiskt stöd kan innebära politiska ledares och partiets ideologiska övertygelse om deltagardemokratiska och deliberativa principer som lösning på gemensamma angelägenheter. Politiskt stöd kan också innebära mer eller mindre tvingande och styrande ramverk, föreskrifter, styrdokument och andra bestämmelser som möjliggör deltagande styrformer i olika nivåer i offentlig förvaltning. Politiskt stöd innebär också att enskilda politiker agerar som initiativtagare och beskyddare av deltagande styrning för att främja och stödja initiering, genomförande och försvara dess inkluderande funktioner. Detta är särskilt betydelsefullt när deltagandeforum sätts under press av andra dominerande samhällsintressen.

*Deltagande styrning som är del av jämlikhetsorienterade politiska ramverk har större sannolikhet att inkludera marginaliserade grupper.* Deltagande styrning som arrangeras som en del av politiska program, insatser eller ramverk som gynnar marginaliserade grupper på olika sätt (genom att omfördela resurser till problemlösning av relevanta lokala frågor och som bidrar till social inkludering generellt) har också bättre utsikter att skapa inkludering. Deltagandet bör kunna generera konkret nytta ur både ett individ-, grupp- och samhällsperspektiv för deltagarna. Politiskt stöd innebär att inkludering och social rättvisa kommer till genom en deltagandepolitik som ombesörjer en verklig omvandling av marginaliserade gruppers röster till politisk handling. Medborgardialoger

som inkluderar sker mest sannolikt när de drivs av politiska ledare som är lojal med idén om deltagande och/eller deliberativ demokrati för syftet social rättvisa och inkludering, snarare än enbart effektivitets- eller legitimitetshöjande motiv.

*Civilsamhället och sociala rörelser bör stödja och uppmuntra till deltagande styrformer och vara organiserade på sätt som stärker marginaliserade grupper handlingskraft, röst och deltagande.*

Medborgare är individer men agerar inte isolerat från andra utan är del av bredare nätverk och organisationer som formar deras perspektiv och intressen. Ett civilsamhälle som inte är organiserat eller har intresse av deltagardemokratiska, deliberativa eller socialt rättvisa politiska reformer är också en motpart i deltagande styrning som sannolikt inte kommer att bidra till inkludering. Ett robust civilsamhälle bland marginaliserade grupper som bidrar till etableringen av olika motoffentligheter kan leda till effektivare implementering. I dessa egna offentligheter kan grupper själva träna och öva i aktivt medborgarskap. Detta kan innebära att offentlig styrning åtar sig att främja och uppmuntra till ett levande och dynamiskt civilsamhälle med goda möjlighetsstrukturer för i synnerhet marginaliserade grupper att på eget bevåg samlas, mötas, engageras och folkbilda sig själva. Ett svagt civilsamhälle motiverade att ingå i energikrävande förhandlingar kan koopteras genom medborgardialoger.

*Administrativt stöd:* implementeringen av deltagande styrning bör genomföras med hjälp av adekvata resurser och reglerande ramverk där offentliga tjänstepersoner och enheter främjar och stödjer genomförandet. Offentlig förvaltning bör ges handlingsutrymme, utbildning och stöd att inkludera marginaliserade grupper och stärka deras möjligheter till jämlik status i deltagandet.

*Tydlig och adekvat organisering:* deltagande styrinitiativ bör genomsyras av ändamålsenliga och tydliga organiseringsformer där urval av deltagare, form av kommunikation och koppling till beslutsprocesser bör vara transparenta på förhand och möjliga att ifrågasätta och förändra för att öka inkludering. I denna skrift har dessa faktorer diskuterats genom olika begrepp: representation, den kommunikativa dimensionen och suveränitetsdimensionen. Deltagandeformer som inte engagerar marginaliserade grupper; som har oklara grunder för representationen (närvarandegörande) av åsikter och perspektiv; där kommunikativa interaktioner inte bäddar för deliberativ problemlösning; och som inte möjliggör social förändring genom påverkan på politiska beslut eller andra sociala processer; har sämre utsikter att bidra till inkludering. Kommunikationsformerna bör innebära mer än att sprida information, insamling av preferenser eller ytliga diskussioner med obegränsade ramar för önskemål som inte har målet att ge deltagarna möjligheter att faktiskt förändra befintliga ståndpunkter i dialog med andra.

Kommunikationerna bör ha som målsättning att organisera deliberativa, förhandlande eller direkta deltagandeformer (t.ex. omröstning, gemensamt beslutsfattande, tydliga mandat inom vissa steg av policyprocessen). Deltagare bör i så stor utsträckning som möjligt uppmuntras till att forma gemensamma ståndpunkter kring agendan för deltagande i syfte att möjliggöra deliberativa. Deltagandet måste kunde påvisas ha betydelse för att förbättra deltagarnas liv.

Problematiska antaganden om mekanisk överförbarhet mellan olika kontexter är oftast en av de centrala orsakerna bakom den deltagande styrningens begränsningar. Politiskt och administrativt stöd, jämlikhetsorienterade politiska ramverk, tydliga och adekvata organiserings-

former och ett deltagardemokratiskt sinnat och kapabelt civilsamhälle är ytterst generella och komplexa kategorier. Demokratiska innovationer som provas i nya sammanhang tillför ständigt nya erfarenheter på möjligheter och hinder som uppstår i implementeringen. En levande dialog mellan forskning och praktik kan bidra till att upparbeta mer kunskap om hur dessa villkor utspelar sig i svenska medborgardialoger.

# Referenser

- Abers, R. (1998). From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*, 26(4), 511-537. <https://doi.org/10.1177/0032329298026004004>
- Abers, R. N. (2003). Reflections on What Makes Empowered Participatory Governance Happen. In E. a. A. F. Olin Wright (Ed.), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso.
- Ackerman, B. A., & Fishkin, J. S. (2004). *Deliberation Day*. Yale University Press.
- Albert, V. (2016). *The limits to citizen power: Participatory democracy and the entanglements of the State*. Pluto Press.
- Alves, J. A. (2018). *The anti-black city: police terror and black urban life in Brazil*. University of Minnesota Press.
- Amná, E. (2006). Playing with fire? Swedish mobilization for participatory democracy. *Journal of European Public Policy*, 13(4), 587-606. <https://doi.org/10.1080/13501760600693952>
- Amná, E., & Ekman, J. (2014). Standby citizens: diverse faces of political passivity. *European Political Science Review*, 6(02), 261-281. <https://doi.org/doi:10.1017/S175577391300009X>
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press.
- Avritzer, L. (2006). New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(3), 623-637. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00692.x>
- Baiocchi, G. (2005). *Militants and citizens: the politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford University Press.

- Baiocchi, G., & Ganuza, E. (2017). *Popular democracy: the paradox of participation*. Stanford University Press.
- Baltz, A. (2022). Disseminating and collecting information: municipalities' communicative practices and deliberative capacities. *Local Government Studies*, 48(1), 48-67. <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1909575>
- Ban, R., Jha, S., & Rao, V. (2012). Who has voice in a deliberative democracy? Evidence from transcripts of village parliaments in south India. *Journal of Development Economics*, 99(2), 428-438. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.05.005>
- Bečević, Z., & Dahlstedt, M. (2021). On the margins of citizenship: youth participation and youth exclusion in times of neoliberal urbanism. *Journal of Youth Studies*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/13676261.2021.1886261>
- Beebeejaun, Y. (2006). The participation trap: The limitations of participation for ethnic and racial groups. *International Planning Studies*, 11(1), 3-18. <https://doi.org/10.1080/13563470600935008>
- Bengtsson, E. (2020). *Världens jämlikaste land?* Arkiv Förlag.
- Bezerra, C. d. P., & Junqueira, M. d. O. (2022). Why has Participatory Budgeting Declined in Brazil? *Brazilian Political Science Review*, 16.
- Bherer, L., Fernández-Martínez, J. L., García Espín, P., & Jiménez Sánchez, M. (2016). The promise for democratic deepening: the effects of participatory processes in the interaction between civil society and local governments. *Journal of Civil Society*, 12(3), 344-363. <https://doi.org/10.1080/17448689.2016.1215957>
- Blaug, R. (2002). Engineering Democracy. *Political Studies*, 50(1), 102-116. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00361>
- Bächtiger, A., Dryzek, J. S., Mansbridge, J., & Warren, M. (2018). Deliberative democracy. *The Oxford handbook of deliberative democracy*, 1-34.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, 16(1), 27-46.

Carpini, M. X. D., Cook, F. L., & Jacobs, L. R. (2004). Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. *Annual Review of Political Science*, 7(1), 315-344.

<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.121003.091630>

Castell, P. (2016). Institutional framing of citizen initiatives: a challenge for advancing public participation in Sweden. *International Planning Studies*, 21(4), 305-316. <https://doi.org/10.1080/13563475.2015.1124756>

Coelho, V. S. P. (2007). Brazilian health councils: including the excluded. *Spaces for change*, 33-54.

Coelho, V. S. P. (2020). A brief reflection on the Brazilian participatory experience. *Journal of Deliberative Democracy*, 10(1).

Cohen, J., & Rogers, J. (1995). *Associations and democracy*. Verso.

Cohen, J., & Rogers, J. (2003). Power and reason. In Archon Fung & Olin Wright (Ed.), *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance* (pp. 237-255).

Cohen, J. L., & Arato, A. (1992). *Civil society and political theory*. MIT Press.

Coppedge, M., Gerring, J., Altman, D., Bernhard, M., Fish, S., Hicken, A., Kroenig, M., Lindberg, S. I., McMann, K., Paxton, P., Semetko, H. A., Skaaning, S.-E., Staton, J., & Teorell, J. (2011). Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach. *Perspectives on Politics*, 9(2), 247-267.

<https://doi.org/10.1017/S1537592711000880>

Cornwall, A. (2006). Historical perspectives on participation in development. *Commonwealth & Comparative Politics*, 44(1), 62-83.

<https://doi.org/10.1080/14662040600624460>

Cornwall, A. (2007). Democratising the Governance of Health Services: The Case of Cabo de Santo Agostinho, Brazil. In A Cornwall & VSP Coelho (eds) *Spaces for Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas*. London: Zed, 07.

Cornwall, A. (2008). Deliberating democracy: scenes from a Brazilian municipal health council. *Politics & Society*, 36(4), 508-531.

Cornwall, A. (2017). The Making and Unmaking of a New Democratic Space. In S. E. Alvarez, Rubin, Jeffrey W., Thayer, Millie, Baiocchi, Gianpaolo and Laó-Montes, Agustín (Ed.), *Beyond Civil Society: Activism, Participation, and Protest in Latin America* (pp. pp. 63-80. ). Duke University Press.

Cornwall, A., & Brock, K. (2005). What do buzzwords do for development policy? a critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction'. *Third World Quarterly*, 26(7), 1043-1060.  
<https://doi.org/10.1080/01436590500235603>

Cornwall, A., & Coelho, V. S. (2007). *Spaces for change? The politics of citizen participation in new democratic arenas* (Vol. 4). Zed Books.

Cornwall, A., & Shankland, A. (2008). Engaging citizens: Lessons from building Brazil's national health system. *Social Science & Medicine*, 66(10), 2173-2184. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2008.01.038>

Cornwall, A., & Shankland, A. (2013). Cultures of politics, spaces of power: contextualizing Brazilian experiences of participation. *Journal of Political Power*, 6(2), 309-333. <https://doi.org/10.1080/2158379X.2013.811859>

Courant, D. (2021). Citizens' Assemblies for Referendums and Constitutional Reforms: Is There an "Irish Model" for Deliberative Democracy? *Frontiers in Political Science*, 2, 591983.

Cox, L. (2018). *Why social movements matter: An introduction*. Rowman & Littlefield.

Curato, N., Dryzek, J. S., Ercan, S. A., Hendriks, C. M., & Niemeyer, S. (2017). Twelve Key Findings in Deliberative Democracy Research. *146*(3), 28-38.  
[https://doi.org/10.1162/DAED\\_a\\_00444](https://doi.org/10.1162/DAED_a_00444)

Dahl, R. A. (2005). What Political Institutions Does Large-Scale Democracy Require? *Political Science Quarterly*, 120(2), 187-197.  
<https://doi.org/10.1002/j.1538-165X.2005.tb00543.x>

Dahlstedt, M. (2006). Viljan att aktivera: Mobilisering av förorten som politisk teknologi. *Utbildning & Demokrati*, 15(3), 83-106.



Dahlstedt, M. (2009a). *Aktiveringens politik: demokrati och medborgarskap för ett nytt millenium* (1. uppl. ed.).

Dahlstedt, M. (2009a). Governing by partnerships: dilemmas in Swedish education policy at the turn of the millennium. *Journal of Education Policy*, 24(6), 787-801. <https://doi.org/Pii 916948694>

Dahlstedt, M. (2009b). Parental governmentality: involving 'immigrant parents' in Swedish schools. *British Journal of Sociology of Education*, 30(2), 193-205. <https://doi.org/Pii 909586464>

Dahlstedt, M. (2009b). The Partnering Society : Governmentality, Partnerships and Active Local Citizenship. In (Vol.:2, s. 18-27). *The Open Urban Studies Journal*.

Dahlstedt, M., & Hertzberg, F. (2007). Democracy the Swedish way? The exclusion of 'immigrants' in Swedish politics. *Scandinavian Political Studies*, 30(2), 175-203. <https://doi.org/DOI 10.1111/j.1467-9477.2007.00177.x>

Dahlstedt, M., Kings, L., & Tahvilzadeh, N. (2018). Platskamp: inledande reflektioner. *Arkiv. Tidskrift för samhällsanalys* (9), 7-25. <https://doi.org/10.13068/2000-6217.9.F>

de Sousa Santos, B. (1998). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. *Politics & Society*, 26(4), 461-510. <https://doi.org/10.1177/0032329298026004003>

Della Porta, D. (2013). *Can democracy be saved? Participation, deliberation and social movements*. Polity.

Della Porta, D. (2019). For participatory democracy: some notes. *European Political Science*, 18(4), 603-616. <https://doi.org/10.1057/s41304-018-0198-z>

Delli Carpini, M. X., Cook, F. L., & Jacobs, L. R. (2004). Public deliberations, discursive participation and citizen engagement: A review of the empirical literature. *Departmental Papers (ASC)*, 64.

Dryzek, J. S. (2010). *Foundations and frontiers of deliberative governance*. Oxford University Press.

Dryzek, J. S., Bächtiger, A., Chambers, S., Cohen, J., Druckman, J. N., Felicetti, A., Fishkin, J. S., Farrell, D. M., Fung, A., Gutmann, A., Landemore, H., Mansbridge, J., Marien, S., Neblo, M. A., Niemeyer, S., Setälä, M., Slothuus, R., Suiter, J., Thompson, D., & Warren, M. E. (2019). The crisis of democracy and the science of deliberation. *Science*, 363(6432), 1144-1146.  
<https://doi.org/doi:10.1126/science.aaw2694>

Eliasoph, N. (1996). Making a Fragile Public: A Talk-Centered Study of Citizenship and Power. *Sociological Theory*, 14(3), 262-289.  
<https://doi.org/10.2307/3045389>

Elstub, S., & Escobar Rodríguez, O. I. (2019). *Handbook of democratic innovation and governance*. Edward Elgar Publishing.

Escobar, O., & Elstub, S. (2019). Introduction to the Handbook of Democratic Innovation and Governance: The field of democratic innovation. In *Handbook of democratic innovation and governance* (pp. 1-9). Edward Elgar Publishing.

Fainstein, S. S. (2010). *The just city*. Cornell University Press.

Fischer, F. (2006). Participatory governance as deliberative empowerment: The cultural politics of discursive space. *American Review of Public Administration*, 36(1), 19-40. <https://doi.org/10.1177/0275074005282582>

Fishkin, J., Siu, A., Diamond, L., & Bradburn, N. (2021). Is Deliberation an Antidote to Extreme Partisan Polarization? Reflections on “America in One Room”. *American Political Science Review*, 115(4), 1464-1481.  
<https://doi.org/10.1017/S0003055421000642>

Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*. Oxford, Oxford University Press.

Fishkin, J. S. (2018). *Democracy when the people are thinking: revitalizing our politics through public deliberation* (First editon. ed.). Oxford University Press.

Floridia, A. (2018). The origins of the deliberative turn. *The Oxford handbook of deliberative democracy*, 34-54.

Fraser, N. (1990). Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. *Social Text* (25/26), 56-80.

<https://doi.org/10.2307/466240>

Fung, A. (2003). Survey Article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences. *The Journal of Political Philosophy*, 11(3), 338-367. <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00181>

Fung, A. (2004). *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton University Press.

Fung, A. (2005). Deliberation before the Revolution: Toward an Ethics of Deliberative Democracy in an Unjust World. *Political Theory*, 33(3), 397-419.

<https://doi.org/10.1177/0090591704271990>

Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66, 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>

Fung, A. (2007). Minipublics: Deliberative Designs and Their Consequences. In S. W. Rosenberg (Ed.), *Deliberation, participation and democracy: can the people govern?* (pp. xiii, 312 s.). Palgrave Macmillan.

Fung, A. (2012). Continuous Institutional Innovation and the Pragmatic Conception of Democracy. *Polity*, 44(4), 609-624.

<https://doi.org/10.1057/pol.2012.17>

Fung, A. (2015a). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 75(4), 513-522.

<https://doi.org/https://doi.org/10.1111/puar.12361>

Fung, A. (2015b). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review* 75: 513-522.

<https://doi.org/10.1111/puar.12361>

Fung, A., & Wright, E. O. (2003a). Countervailing power in empowered participatory governance. *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*, 259-289.

Fung, A., & Wright, E. O. (Eds.). (2003b). *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. Verso.

Gaventa, J., & Barrett, G. (2012). Mapping the Outcomes of Citizen Engagement. *World Development*, 40(12), 2399-2410.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.05.014>

Geissel, B. (2019). Democratic innovations in Europe. *Handbook of democratic innovation and governance*.

Giugni, M., McAdam, D., & Tilly, C. (1999). *How social movements matter* (Vol. 10). U of Minnesota Press.

Goldfrank, B. (2007). The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation. *Comparative Politics*, 39(2), 147-168. <http://www.jstor.org/stable/20434031>

Grönlund, K., Bächtiger, A., & Setälä, M. (2014). *Deliberative mini-publics: involving citizens in the democratic process*. ECPR Press.

Gustafson, P., & Hertting, N. (2017). Understanding Participatory Governance: An Analysis of Participants' Motives for Participation. *The American Review of Public Administration*, 47(5), 538-549.  
<https://doi.org/10.1177/0275074015626298>

Gutmann, A., & Thompson, D. F. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton University Press.

Habermas, J. (1996). *Kommunikativt handlande: texter om språk, rationalitet och samhälle* (2. uppl. ed.). Daidalos.

Hall, P. (2012). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Liber.

Halvorsen, K. E. (2003). Assessing the Effects of Public Participation. *Public Administration Review*, 63(5), 535-543.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1540-6210.00317>

Hay, C. (2007). *Why we hate politics*. Polity Press.

- Healey, P. (2006). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies* (2nd ed.). Palgrave Macmillan
- Heller, P., Harilal, K. N., & Chaudhuri, S. (2007). Building Local Democracy: Evaluating the Impact of Decentralization in Kerala, India. *World Development*, 35(4), 626-648. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2006.07.001>
- Hernández-Medina, E. (2010). Social Inclusion through Participation: the Case of the Participatory Budget in São Paulo. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(3), 512-532. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00966.x>
- Hertting, N., & Hellquist, A. (2021). Mångsyftande medborgardialog–pragmatism och rationalitet i kommunal demokratiutveckling. *Plan*, 76, 57-63.
- Hertting, N., & Kugelberg, C. (2018). *Local participatory governance and representative democracy institutional dilemmas in European cities*. Routledge
- Holdo, M. (2015). Strategies of Deliberation: Bourdieu and Struggles over Legitimate Positions. *Political Studies*, 63(5), 1103-1119. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12139>
- Holdo, M. (2016a). Deliberative capital: recognition in participatory budgeting. *Critical Policy Studies*, 10(4), 391-409. <https://doi.org/10.1080/19460171.2015.1077718>
- Holdo, M. (2016b). Reasons of Power: Explaining Non-cooptation in Participatory Budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(2), 378-394. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1468-2427.12378>
- Holdo, M. (2019). Power and citizen deliberation: The contingent impacts of interests, ideology, and status differences. *Journal of Deliberative Democracy*, 15(3).
- Holdo, M. (2023). Can Local Participation Disrupt Neoliberalism? The Politics and Ethics of Caring for Democracy. I Bssso, A. & Bua, A. (Ed.), *Reclaiming Participatory Governance: Social Movements and the Reinvention of Democratic Innovation*. Routledge.

- Holdo, M., & Öhrn Sagrelius, L. (2020). Why Inequalities Persist in Public Deliberation: Five Mechanisms of Marginalization. *Political Studies*, 68(3), 634-652. <https://doi.org/10.1177/0032321719868707>
- Jane, M. (2010). Deliberative Polling as the Gold Standard. *The Good Society*, 19(1), 55-62. <https://doi.org/10.5325/goodsociety.19.1.0055>
- Kings, L., Ålund, A., & Tahvilzadeh, N. (2016). Contesting urban management regimes: The rise of urban justice movements in Sweden.” In O. s. García Agustín & M. B. Jørgensen (Eds.), *Solidarity without borders: Gramscian perspectives on migration and civil society alliances* (pp. 186-202). Pluto Press.
- Kohn, M. (2000). Language, Power, and Persuasion: Toward a Critique of Deliberative Democracy. 7(3), 408-429. <https://doi.org/10.1111/1467-8675.00197>
- Kohn, M. (2003). *Radical space: building the house of the people*. Cornell University Press.
- Kugelberg, C., & Trovalla, E. (2015). *Samverka och / eller styra: att praktisera medborgarinflytande i planering och beslutsfattande*. Makadam.
- Kübler, D., Rochat, P. E., Woo, S. Y., & van der Heiden, N. (2020). Strengthen governability rather than deepen democracy: why local governments introduce participatory governance. *International Review of Administrative Sciences*, 86(3), 409-426. <https://doi.org/10.1177/0020852318801508>
- Lee, C. W. (2015a). *Democratizing inequalities: dilemmas of the new public participation*. NYU Press.
- Lee, C. W. (2015b). *Do-it-yourself democracy : the rise of the public engagement industry*. Oxford University Press.
- Lehman, M., & Cavanagh, P. (2005). The parliament and the people and the role of deliberative polling in the South Australian constitutional convention. *Australasian Parliamentary Review*, 20(1), 161-177.
- Listerborn, C. (2007). Who speaks? And who listens? The relationship between planners and women’s participation in local planning in a multi-cultural urban

environment. *GeoJournal*, 70(1), 61-74. <https://doi.org/10.1007/s10708-007-9114-8>

Lührmann, A., & Lindberg, S. I. (2019). A third wave of autocratization is here: what is new about it? *Democratization*, 26(7), 1095-1113. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1582029>

Mair, P. (2013). *Ruling the void: the hollowing of Western democracy*. Verso.

Mansbridge, J. (1999). On the Idea That Participation Citizens Makes Better Citizens. In K. E. Stephen L. Elkin (Ed.), *Citizen Competence and Democratic Institutions* (pp. 291). The Pennsylvania State university Press.

Mansuri, G., & Rao, V. (2012). *Localizing development: Does participation work?* A World Bank policy report, Issue. T. W. B. Washington.

Martínez, M. (2020). European squatters' movements and the right to the city. In R. A. F. Cristina Flesher (Ed.), *Routledge Handbook of Contemporary European Social Movements Protest in Turbulent Times*. (pp. 155-167). Abingdon: Routledge.

Matthews, P. (2012). From Area-Based Initiatives to Strategic Partnerships: Have We Lost the Meaning of Regeneration? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(1), 147-161. <https://doi.org/10.1068/c1161>

McNulty, S. (2012). An unlikely success: Peru's top-down participatory budgeting experience. *Journal of Deliberative Democracy*, 8(2).

McNulty, S. L. (2015). Barriers to participation: Exploring gender in Peru's participatory budget process. *The Journal of Development Studies*, 51(11), 1429-1443.

McNulty, S. L., & Guerra Garcia, G. (2019). Politics and promises: exploring fifteen years of Peru's participatory decentralization reform. *Public Organization Review*, 19(1), 45-64.

Micheletti, M. (1994). *Det civila samhället och staten: medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Fritzes.

- Micheletti, M. (2017). Samhällsplaneringens demokratiska utmaning. Samspelet mellan medborgare och staden i förnyelseprojekt som ombyggnaden av Slussenområdet. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 119(3).
- Miraftab, F. (2004). Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development? *Journal of Planning Education and Research*, 24(1), 89-101. <https://doi.org/10.1177/0739456x04267173>
- Mohanty, R. (2007). Gendered subjects, the state and participatory spaces: The politics of domesticating participation in rural India. *Spaces for change*, 76-94.
- Molina, I. (1997). *Stadens rasifiering: etnisk boendesegregation i folkhemmet* [doctoral, Uppsala universitet]. Uppsala, Sweden.
- Montin, S. (2007). Mobilizing for participatory democracy? The case of democracy policy in Sweden. In T. Zittel & D. Fuchs (Eds.), *Participatory democracy and political participation can participatory engineering bring citizens back In?* (Vol. Routledge/ECPR Studies in European Political Science, v. 48). Routledge.
- Mouffe, C. (2009). *The democratic paradox*. Verso.
- Murray, J., Tshabangu, B., & Erlank, N. (2010). Enhancing Participatory Governance and Fostering Active Citizenship: An Overview of Local and International Best Practices. *Politikon*, 37(1), 45-66. <https://doi.org/10.1080/02589346.2010.492149>
- Müller, J.-W. (2013). *Demokratins tidsålder: politiska idéer i 1900-talets Europa*. Daidalos.
- Nicholls, W., & Uitermark, J. (2017). *Cities and social movements : immigrant rights activism in the US, France, and the Netherlands, 1970-2015*. John Wiley & Sons, Inc.
- Novy, A., & Leubolt, B. (2005). Participatory budgeting in Porto Alegre: social innovation and the dialectical relationship of state and civil society. *Urban Studies*, 42(11), 2023-2036.
- Osman, A., Bron, A., & Thunborg, C. (2022). Who is responsible for the hockey rink? – A critical analysis of a citizen dialogue meeting in a small Mill



town. *Community Development*, 53(4), 445-459.

<https://doi.org/10.1080/15575330.2021.1973052>

Owen, D., & Smith, G. (2015). Survey Article: Deliberation, Democracy, and the Systemic Turn. *Journal of Political Philosophy*, 23(2), 213-234.

<https://doi.org/https://doi.org/10.1111/jopp.12054>

Parthasarathy, R., & Rao, V. (2018). Deliberative Democracy in India. I Bächtiger, et. al. (Ed.), *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford Handbooks.

Parthasarathy, R., Rao, V., & Palaniswamy, N. (2019). Deliberative Democracy in an Unequal World: A Text-As-Data Study of South India's Village Assemblies. *American Political Science Review*, 113(3), 623-640.

<https://doi.org/10.1017/S0003055419000182>

Pateman, C. (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10(01), 7-19. <https://doi.org/doi:10.1017/S1537592711004877>

Peck, J., & Theodore, N. (2015). *Fast policy: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. University of Minnesota Press.

Peña-López, I. (2020). *Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave*.

Przeworski, A. (1998). Deliberation and ideological domination. In *Democratic Deliberation*. Cambridge University Press.

Purcell, M. H. (2008). *Recapturing democracy: neoliberalization and the struggle for alternative urban futures*. Routledge.

Radu Ban, & Vijayendra Rao. (2008). Tokenism or Agency? The Impact of Women's Reservations on Village Democracies in South India. *Economic Development and Cultural Change*, 56(3), 501-530.

<https://doi.org/10.1086/533551>

Rao, V., & Sanyal, P. (2010). Dignity through Discourse: Poverty and the Culture of Deliberation in Indian Village Democracies. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 629(1), 146-172.

<https://doi.org/10.1177/0002716209357402>

- Ravazzi, S. (2017). When a government attempts to institutionalize and regulate deliberative democracy: the how and why from a process-tracing perspective. *Critical Policy Studies*, 11(1), 79-100.  
<https://doi.org/10.1080/19460171.2016.1159139>
- Rombach, B. (1997). *Den marknadslika kommunen: en effektstudie*. Nerenius & Santérus.
- Rosanvallon, P. (2011). *Democratic legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton University Press.
- Ryfe, D. M. (2005). Does Deliberative Democracy Work? *Annual Review of Political Science*, 8(1), 49-71.  
<https://doi.org/doi:10.1146/annurev.polisci.8.032904.154633>
- Sanders, L. M. (1997). Against Deliberation. 25(3), 347-376.  
<https://doi.org/10.1177/0090591797025003002>
- Saward, M. (2003). Enacting Democracy. *Political Studies*, 51(1), 161-179.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1467-9248.00418>
- Schafer, J. G. (2019). A systematic review of the public administration literature to identify how to increase public engagement and participation with local governance. *Journal of Public Affairs*, 19(2), e1873.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1002/pa.1873>
- Schumpeter, J. A. (1947). *Capitalism, socialism, and democracy* (2d ed.). Harper & brothers.
- Sen, A. (2005). *The argumentative Indian: writings on Indian history, culture, and identity* (1st American ed.). Farrar, Straus and Giroux.
- Shapiro, I. (2017). Collusion in Restraint of Democracy: Against Political Deliberation. *Daedalus*, 146(3), 77-84. [https://doi.org/10.1162/DAED\\_a\\_00448](https://doi.org/10.1162/DAED_a_00448)
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), 164-178. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x>

Skelcher, C., & Torfing, J. (2010). Improving democratic governance through institutional design: Civic participation and democratic ownership in Europe. *Regulation & Governance*, 4(1), 71-91.

<https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2010.01072.x>

Smith, G. (2009). *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.

Smith, G. (2011). Survey Article Democratic Innovations: Bringing Theory and Practice into Dialogue. *Philosophy Compass*, 6(12), 895-901.

<https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1747-9991.2011.00448.x>

Souza, C. (2001). Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. *Environment and Urbanization*, 13(1), 159-184.

Spada, P., & Ryan, M. (2017). The Failure to Examine Failures in Democratic Innovation. *Political Science & Politics*, 50(3), 772-778.

<https://doi.org/10.1017/S1049096517000579>

Swyngedouw, E. (2018). *Promises of the political : insurgent cities in a post-political environment*. The MIT Press.

Tahvilzadeh, N. (2015). Understanding participatory governance arrangements in urban politics: idealist and cynical perspectives on the politics of citizen dialogues in Göteborg, Sweden. *Urban Research & Practice*, 8(2), 238-254.

<https://doi.org/10.1080/17535069.2015.1050210>

Tahvilzadeh, N. (2021a). Att se medborgardialoger som minipubliker. *Plan*, 39-46.

Tahvilzadeh, N. (2021b). Planerings (re) publiken: medborgardialoger-effekter. *Plan* (1), 49-56.

Tahvilzadeh, N., & Kings, L. (2015). Under pressure: Invited participation amidst urban planning conflicts. In E. Gualini, M. Allegra, & J. M. Mourato (Eds.), *Conflict in the city. Contested urban spaces and local democracy* (pp. 94-111). Jovis Verlag.

Tahvilzadeh, N., & Kings, L. (2018). Att göra kaos: Om förortspolitiken som urban styrregim och demokratiskt spel. *Arkiv: Tidskrift för samhällsanalys*, 2018(no 9), p. 103-128 <https://doi.org/https://doi.org/10.13068/2000-6217>

Tarrow, S. (2022). *Power in movement*. Cambridge university press.

Taylor, M. (2007). Community Participation in the Real World: Opportunities and Pitfalls in New Governance Spaces. *Urban Studies*, 44(2), 297-317. <https://doi.org/10.1080/00420980601074987>

Therborn, G. (2020). Sweden's turn to economic inequality, 1982–2019. *Structural Change and Economic Dynamics*, 52, 159-166.

Therborn, G. r. (2006). *Inequalities of the world*. Verso.

Thörn, H. (2012). In Between Social Engineering and Gentrification: Urban Restructuring, Social Movements, and the Politics of Open Space. *Journal of Urban Affairs*, 34(2), 153-168. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2012.00608.x>

Thörn, H. (2013). *Stad i rörelse: stadsomvandlingen och striderna om Haga och Christiania*. atlas.

Uitermark, J. (2014). Integration and Control: The Governing of Urban Marginality in Western Europe. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(4), 1418-1436. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1468-2427.12069>

Velásquez, J. (2005). *Förankring och dialog: Kraftspelet mellan planering och demokrati* [Diss Stockholm Univ , 2005, Kulturgeografiska institutionen, Stockholms universitet,]. Stockholm.

Vestbro, D. U. (2012). Citizen Participation or Representative Democracy? The Case of Stockholm, Sweden. *Journal of Architectural and Planning Research*, 29(1), 5-17.

Vifell, Å. C., & Soneryd, L. (2012). Organizing matters: how 'the social dimension' gets lost in sustainability projects. *Sustainable Development*, 20(1), 18-27. <https://doi.org/10.1002/sd.461>

Wampler, B. (2004). Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities. *Latin American Politics and Society*, 46(2), 73-99.  
<https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2004.tb00276.x>

Wampler, B. (2008). When Does Participatory Democracy Deepen the Quality of Democracy? Lessons from Brazil. *Comparative Politics*, 41(1), 61-81.  
<http://www.jstor.org/stable/20434105>

Wampler, B. (2012). Participation, Representation, and Social Justice: Using Participatory Governance to Transform Representative Democracy. *Polity*, 44(4), 666-682. <https://doi.org/10.1057/pol.2012.21>

Warren, M. E. (2009). Governance-driven democratization. *Critical Policy Studies*, 3(1), 3-13. <https://doi.org/10.1080/19460170903158040>

Wiberg, S. (2018). *Lyssnandets praktik: Medborgardialog, icke-vetande och förskjutningar* KTH Royal Institute of Technology. Stockholm

Young, I. M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford University Press.

Zakhour, S. (2020). The democratic legitimacy of public participation in planning: Contrasting optimistic, critical, and agnostic understandings. *Planning Theory*, 19(4), 349-370.

Åström, J., & Granberg, M. (2009). Medborgerligt deltagande och interaktivt beslutsfattande: Kontinuitet och förändring inom fysisk planering. In G. Hedlund & S. Montin (Eds.), *Governance på svenska*. Studentlitteratur.

Östberg, K. (2021). *Folk i rörelse: Vår demokratiska historia*. Ordfront.

### Offentligt tryck

SKR, 2019. "Medborgardialog i styrning: För ett stärkt demokratiskt samhälle". Lena Langlet & Sveriges kommuner och regioner: Stockholm.

REGERINGEN, 2018. "Strategi för en stark demokrati – främja, förankra, försvara". Kulturdepartementet: Stockholm, Regeringskansliet.

SOU 1990:44 ”Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport.” Regeringen. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Fritzes

SOU 2000:1. En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Demokratiutredningens betänkande. Stockholm: Fritzes

SOU 2005:56. ”Det blågula glashuset - strukturell diskriminering i Sverige. betänkande från utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet.” Regeringen. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Fritzes

SOU 2006:79. ”Integrationens svarta bok. Agenda för jämlikhet och social sammanhållning”. Regeringen. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Fritzes

SOU 2016:5. ”Låt fler forma framtiden!” Regeringen. Statens offentliga utredningar. Stockholm: Fritzes

# Inkludering och medborgardeltagande

Sveriges Kommuner och Regioner har sedan 2006 erbjudit kommuner och regioner stöd i arbetet med att utveckla medborgardialog. Många kommuner och regioner har också testat, utvecklat och utvecklat ett systematiskt arbete, vilket inte minns blir synligt på alla exempel som finns i Dialogguiden. Svenska kommuner och regioner har inte varit ensamma utan det har varit en världsomspännande utveckling och många erfarenheter finns att hämta från andra delar av världen. Detta blir väldigt tydligt i denna forskningsöversikt, det finns ett oöverskådligt antal studier, och SKR har bitt Nazem Tahvilzadeh ta sig an denna forskning utifrån frågan ”Kan medborgardialog inkludera marginaliserade grupper?”. Resultatet spretar och forskningen visar på många exempel där man inte lyckats vilket vittnar om att medborgardialog är inte enkelt. Men det finns även många erfarenheter som visar vägen till hur vi lyckas

Upplysningar om innehållet  
Nils Munthe, nils.munthe@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2022  
ISBN/Beställningsnummer: 978-91-8047-141-1  
Text: Nazem Tahvilzadeh  
www.skr.se