

Det politiska deltagandets mångfald

Demokratins behov av deltagande och deltagandets behov av demokrati

Ylva Stubbergaard

Demokrati kan översättas till folkstyrelse, relevanta klassiska frågor är då: vem tillhör folket/demos, hur skall de styra och över vad? Seminariets diskussion om demokrati i den form som benämns representativ demokrati, skall fokusera *hur* demos skall styra. Frågan om *hur* går naturligtvis inte att koppla bort från *vem* som styr eller över *vad* men vi vill fokusera former som invånarna kan använda i strävan att delta i politikens utformning. Fyra deltagandeformer kommer att diskuteras utförligare nämligen: deltagande via valda representanter; via offentliga sektorns verksamhet; via konsumtion och slutligen via informationsteknik.

Vi skall här huvudsakligen tala om den representativa eller indirekta demokratin, dess motpol den direkta demokratin ses inte som ett alternativt demokratiskt styrelseskick som kan genomsyra alla beslutsprocesser. Däremot diskuterar vi direktdemokratiska former av politiskt deltagande som används även inom den representativa demokratin.

Politiskt deltagande i relation till visioner om demokrati

Idag finns en utbredd diskussion om ett minskat deltagande i politiken. Det har framför allt handlat om att antalet partimedlemmar har minskat och att aktiviteten i partierna har minskat.

Föreningsdeltagandet har också ändrat karaktär med bl a en minskad andel fackligt anslutna, men med en stor andel medlemmar i nya organisationer som Attac.

Det finns olika uppfattningar, såväl i partipolitiska demokratidoktriner som i akademiska, normativa demokratimodeller, om i vilken utsträckning medborgarna bör delta i politiken. När är deltagandet tillräckligt för att ett styrelseskick skall kunna betecknas som demokratiskt? Vad betyder demokratiskt deltagande och när befrämjar politiskt deltagande demokrati?

Är det överhuvudtaget ett problem att människor ägnar sig åt annat än att vara politiskt aktiva?¹

Det finns många visioner om vad demokrati bör vara men här skall bara två inriktningar kort behandlas. Uppfattningar som kan placeras inom en klassisk representativ demokratimodell/liberal demokratimodell lägger tyngdpunkten

på möjligheter och rättigheter att delta. Det skall finnas institutionella möjligheter för deltagandet och de konstitutionella rättigheterna skall vara lika för alla – det skall råda politisk jämlikhet avseende formella rättigheter.² Rättigheterna skapar förutsättningar för individerna att vara med och utforma politiken och begränsar också statens makt i förhållande till individerna. (Rättigheter förknippade med valdeltagande och möjligheter att kandidera till politiska uppdrag är direkt knutna till det rättsligt formaliserade medborgarskapet, medan andra rättigheter är knutna till att vara invånare). Enligt detta synsätt har deltagandet ett behov av demokrati – i betydelsen av ett konstitutionellt system som ger skydd för politiskt deltagande genom att välja representanter, granska, kritisera, utöva påtryckningar, utkräva ansvar.

Enligt den (ny-)republikanska modellen men också senare former av deltagardemokratiska modeller, är deltagandet i politiken en rättighet men även en skyldighet. Demokrati förutsätter ”folkets styrelse”, ett deltagande i gemensamma angelägenheter är nödvändigt. I denna demokratimodells indirekta variant behöver representanterna ha ständig kontakt med samhällsmedlemmarna för att kunna styra i deras intresse. Deltagande bör därmed ske även mellan valen. Samhällsmedlemmarna behöver också delta för att ge legitimitet åt de föreslagna åtgärderna. I deltagardemokratiska modeller utvidgas begreppet politiskt deltagande till att omfatta flera former av deltagande och till diskussioner om effekter av deltagande även inom den sociala sfären, såsom att deltagande skapar toleranta och solidariska människor.

I den fortsatta diskussionen utgår jag från demokratimodeller som förutsätter ett utbrett politiskt deltagande för en fungerande demokrati, med andra ord en modell som lägger tonvikten på demokratins behov av deltagande. Det betyder att ett minskat deltagande behandlas och bör analyseras som ett problem. Om människor inte är med i politiska beslutsprocesser för att påverka sina förhållanden så är det ett problem för demokratin, problemet är speciellt angeläget att åtgärda om det är systematiska skillnader i deltagandet så att vissa grupper marginaliseras i politikens utformning. Det är med detta perspektiv ett demokratiproblem även när politik upplevs som ointressant och meningslös. Icke-deltagandet behöver analyseras vetenskapligt med hjälp av makt- och demokratiteorier för att förstå demokratins förutsättningar men också för att möjliggöra en fortsatt utveckling av demokratin.

Icke-deltagande som demokratiproblem

För att nå kunskaper om icke-deltagandet och på vilket sätt det kan vara ett demokratiproblem bör forskningen söka brett. Teorier om makt kan hjälpa oss att strukturera sökandet efter orsaker till icke-deltagande. Inom forskningen finns en mängd skilda angreppssätt. Här finns en spännvidd i synsätt från att makten ses som en jämnt fördelad resurs som maktutövaren använder när behov och vilja finns att påverka, till uppfattningen att makt genomsyrar alla relationer som i varje tid och plats formar bestämda föreställningar som avgör gränserna för såväl tanke som handling.³

- Tidigare forskning har bl a lyft fram följande hinder för politiskt deltagande:
- Otillräckliga maktresurser som skapar marginalisering av vissa grupper vilken kan leda till att man saknar tilltro till sin egen förmåga att påverka. Studier har också visat att kön, klass och etnicitet sammanfaller med lågt politiskt deltagande.
 - Negativa erfarenheter av deltagande
 - Politiska representanter och tjänstemän saknar förtroende och förankring hos medborgarna.

Institutionerna kan förmedla brister som direkt orsakar ett skevt deltagande:

- De politiska institutionerna försvårar insyn och deltagande.
- Institutionerna är otillräckliga för att förmedla de politiska frågor som är aktuella. Dels kan detta förklaras av brister i fortgående konstruktioner av institutionerna och dels som brister i dagordningsmakten där vissa frågor och invånare exkluderas från processerna. Här behöver man skilja mellan medveten och omedveten exkludering.

Demokratin som process

Demokrati kan behandlas som under ständig tillblivelse eller vardande istället för en uppsättning institutioner som har skapats för att uppfylla målet folkstyrelse. Detta perspektiv betyder att denna ständigt pågående process kontinuerligt måste granskas utifrån vem som deltar i konstruerandet och vilken betydelse förändringar som genomförs får ur ett maktperspektiv. Deltagande i utformningen av principiella makt- och värdefrågor såsom förändringar av organiseringen av demokrati och karaktären på välfärdsstaten är väsentligt för alla invånare. Andra beslut som kan vara avgörande för enskilda individer direkt och som ofta delegeras till lokal administration, t ex intag av antal barn på ett daghem, ger mer indirekta konsekvenser för demokratin som politiskt system. Det är angeläget att deltagande sker inom såväl principiella frågor som konkreta vardagsfrågor.

Om frånvaron i demokratins fortgående konstruktion är systematiskt relaterad till invånarnas strukturella tillhörighet som kön, etnicitet, ålder och klass är det speciellt allvarligt eftersom det cementerar exkludering inte bara i det politiska deltagandet utan i samhället överlag, det skapar både social, ekonomisk och politisk utanförkänsla.

Skilda former av deltagande – presentation av det fortsatta seminariet

Den svenska representativa demokratin utgår från att partier och föreningar har uppgiften att aggregera och förmedla samhällsmedlemmarnas krav och förväntningar till valda representanter. Politiska debatter och statsvetenskaplig forskning om deltagande har traditionellt fokuserat deltagande i det som betecknas

som politikens ”input sida” – de formaliserade kanaler som samhällsmedlemmarna kan utnyttja för att påverka de politiska representanterna.

Lika rösträtt och fri åsiktsbildning som garanteras i regeringsformen är grundläggande i den representativa demokratin. Deltagardemokratin förutsätter därutöver ett utbrett deltagande i många offentliga frågor och institutioner. Inom senare akademisk och politisk debatt har den deliberativa modellen fått en framträdande plats med betoning på dialog. Modellen syftar till att nå överenskommelser genom konsensus där argumenten övertygar och man nedtonar majoritetsprincipen i beslutsprocesserna. Offentliga fora för debatt mellan invånare och tjänstemän och politiker öppnar för sådan demokratiform. Decentralisering anses överlag befärja dialoger mellan medborgarna och beslutsfattare. Inslag av sådana deliberativa processer ser vi emellertid såväl i den offentliga verksamhetens implementeringsfas som i elitförhandlingar mellan politiker, de behöver inte i sig befärja ett utbrett politiskt deltagande. Peter Esaiasson diskuterar bl a hur opinionsundersökningar med inslag av dialog kan ge utökad information till de valda representanterna.

En form av deltagande med direktdemokratiska inslag sker med hjälp av informationsteknik, denna utvecklar Mikael Sundström i sitt anförande.

Föreningsdeltagandet har förändrats med bildandet av nya sociala rörelser som kännetecknas av lösare organisationsformer, starkare inslag av identitets- och livsstilsfrågor, där politisk handling betonas tillsammans med mer globala engagemang. Michelle Michelletti talar om konsumtion som politisk handling.

Om man hävdar att det politiska deltagandet är nödvändigt för demokratis upprätthållande och utveckling så är det viktigt att reflektera över politikens gränser. Jag skall själv börja med att argumentera för betydelsen av att analysera politiskt deltagande även inom den offentliga sektorns verksamhet för att förstå och utveckla demokratin.

Förvaltningen och politiskt deltagande

Forskare som Lundquist (t ex 1991) och Rothstein (t ex 1994) har under flera decennier kritiserat en sådan uppdelning mellan politik och förvaltning i demokratiforskningen som leder till att förvaltningens verksamhet behandlas och studeras som vore den skild från politisk verksamhet. Förändringen mot nätverksbaserad styrning tillsammans med införandet av målstyrning, där förvaltningen har utrymme att avgöra hur målrelaterade beslut skall genomföras, har aktualiserat mer nyanserade gränsdragningar mellan politik och förvaltning. Det finns ett intresse hos samhällsmedlemmarna av att delta i utformningen av vardagsnära politiska frågor som ligger inom förvaltningens verksamhetsområde. Forskare i Danmark har under flera år gjort omfattande studier av ”vardagsmakaren” i betydelsen av människor som påverkar sin egen vardag (Bang m fl, 2000).

I Sverige har flera former av deltagande i den offentliga sektorns verksamhet institutionaliserats, en sådan relativt ny institution är brukarstyrelser. I egenskap av användare av offentlig service finns det inom olika områden, i synner-

het skola, barnomsorg och viss sjukvård, möjligheter att delta eller ha brukarrepresentanter för att kunna påverka verksamhetens inriktning inom givna ramar, det finns även politiska förslag att utvidga beslutskompetensen inom sådana självstyrelseorgan (Ds 2001:26). Flera kommunala nämnder har bidragit till ökade deltagarmöjligheter genom att de har gjort sina möten offentliga.⁴

I ett nystartat projekt⁵ ställer jag frågor om statens ”outputsida” och dess betydelse för invandrade kvinnors politiska inkludering utifrån tre typfall av möten mellan mödrar och staten: mödrars brukardeltagande i skolor; mödrars organiserade deltagande som ”föreningsmedlemmar/intressenter” som utövar påtryckningar mot förvaltningen (exempelvis Hem och skola); mödrar som klienter i samband med vård och hälsokontroller av barn.

En grundläggande fråga i denna studie är deltagandet i den pågående konstruktionen av demokrati är relaterat till invånarnas kön, etnicitet, ålder och klass. Demokratiutredningen (SOU 2000:1) visar att invandrade kvinnor i väldigt liten utsträckning är politiskt aktiva och att de därmed inte är med och utformar de institutioner (i betydelsen av formella och informella normer) som sedan möjliggör och begränsar fortsatt deltagande och inflytande. Vi behöver dock utveckla vår kunskap och bredda diskussionen om politiskt deltagande för att inte utesluta andra former än de via etablerade politiska institutioner. Ett sätt är då att granska mödrars deltagande i utformningen av offentliga verksamheter. För brukarrollen och intressentrollen (via medlemskap i föreningar) krävs inte heller medborgarskap vilket gör dessa former av deltagande mer tillgängliga (Stubbergaard 1999). Det är dock viktigt att relatera alla dessa deltagandeformer till makt och inflytande vilket görs med hjälp av begreppet politisk inkludering.

Jag studerar mödrars erfarenheter av dessa möten med den offentliga sektorn och relaterar även berättelserna till den sociala och politiska kontext som de är uppvuxna och socialiserade in i. Att problematisera frågan om deltagande i egenskap av klient, intressent och brukare är väsentligt ur ett demokratiteoretiskt perspektiv. Anledningen till att det är just mödrars erfarenheter som analyseras är deras omfattande relationer till den offentliga sektorn (jfr Hernes 1987). Vare sig man vill eller inte är man som förälder indragen i verksamheter som huvudsakligen utförs av det offentliga såsom barnhälsovård och skola. Traditionellt har mödrar en större del av dessa kontakter i jämförelse med fäder. Att intervjuva mödrar som inte har socialiserats in i den svenska diskursen om välfärdsstaten ökar möjligheten för att få ta del av reflektioner över situationerna då de möter den offentliga sektorn. Den offentliga sektorn kan förväntas få stor betydelse för engagemang, tilltro och deltagande.

Engagemang och deltagande är förutsättningar för att nå inflytande, men det behöver inte leda till politisk inkludering. Ett särskiljande görs därför mellan deltagande och inflytande. Frågan om inflytande i den politiska processen är viktig för att inte likställa all politisk aktivitet. I synnerhet när vi diskuterar kvinnors politiska deltagande. Tidigare forskning har visat att kvinnor i allmänhet och invandrade kvinnor i synnerhet har varit och är underrepresenterade i statsmakternas organ. Ett likställande mellan deltagande i aktionsmöten och partistyrelser eller parlamentariska utskott skulle närmast kunna beskrivas

som ett bortdefinierande av problemet med kvinnors underordning i politiken. Hinder för att inflytande nås i den politiska processen söks i relationer på tre analysnivåer individ-, institutions- och strukturell nivå. Här är det även väsentligt att diskutera skilda inskränkningar avseende formella politiska rättigheter när medborgarskap saknas.

Begreppet politisk inkludering är användbart för att studera utvecklandet av en politisk identitet, politisk inkludering definieras som möjligheter till politisk handling och inflytande genom deltagande i politiska beslutsprocesser och reella möjligheter att påverka besluten. Begreppet inkludering är direkt knutet till exkludering som avser begränsningar av politisk handling (Poulsen 2000; Young 2000).

Förvaltningen och politisk inkludering

Tre frågekomplex får avsluta presentationen om förvaltningens betydelse för kvinnors politiska inkludering. Dessa frågor bidrar till att problematisera den offentliga förvaltningens betydelse för demokratins fortsatta institutionalisering och utveckling.

Den *första frågan* är inspirerad av en invandrad mamma som var aktiv i en skolkonferens som föräldrarepresentant. Hon menade att hon lärde sig det svenska samhället genom styrelsen och fick kontakter med andra mammor.⁶ Hur påverkas invandrade mödrars politiska inkludering av att staten förmedlar omsorg (klient) och kanaler för deltagande (brukare och intressent)? Är Habermas antagande om kolonisering av livsvärlden, att det offentliga har engagerat sig i frågor som tidigare betraktats som familjeangelägenheter, positivt för invandrade mödrar i ett makt- och demokratiperspektiv? Med ett sådant resonemang skulle invandrade mödrar ha större möjligheter att politiskt inkluderas jämfört med fäder om kvinnorna tar huvudansvaret för barnen. En fortsättning på frågan är då om denna kolonisering eller offentlighet inverkat på ett sådant sätt att mödrar genom sina kontakter känner sig inkluderade i samhället överlag som gör att de även engagerar sig i mer principiella frågor.

Den *andra frågan* är inspirerad av en annan mamma, uppvuxen i Sverige, som var föräldrarepresentant i en skolkonferens och menade att brukardeltagande handlar om skendemokrati. Hon tyckte att beslutskompetensen var för snäv, budgeten ingår t ex inte, och upplevde att de viktigare besluten var tagna före mötena. Frågan är om erfarenheter av politiskt deltagande i statens ”outputsida” som inneburit svikna förhoppningar om ett reellt politiskt inflytande leder till ett framtida ointresse för politiskt deltagande.

Den *tredje frågan* är om kvinnors deltagande i vardagsnära frågor leder till ett upprätthållande och eventuellt stärkande av skiljelinjerna mellan manlig och kvinnlig politisk delaktighet. Stöd för ett sådant resonemang ger ett konstaterande att kvinnor deltar i den ”lilla demokratin” i större utsträckning än männen som istället deltar i den ”stora demokratin” i högre utsträckning (Oskarsson 1999). En sammankoppling med de första frågorna skulle aktualisera risken för att invandrade mödrar, som utvecklar ett deltagande via den offentliga sektorn, inte utvecklar deltagandet till mer principiella frågor.

Sammanfattningsvis kan frågan om politiskt deltagande och inkludering ges en bredare mening om man även ser till den politiska processens outputsida. Genom att kvinnor ofta engagerar sig som förälder i relation till den offentliga sektorn så kan detta medföra att invandrade mödrar deltar politiskt just genom förvaltningen. Hur relationerna under deltagandet uppfattas, formas och institutionaliseras i makt- och demokratiperspektiv, kan avgöra i vilken utsträckning kvinnorna når verklig politisk inkludering.

Noter

1. Jfr artikel i DN 2002-05-06 Mikael Gilljam ”Passivitet bäst för demokratin”.
2. Lundquist, 2000, använder dimensionerna konstitutionalism/folkmakt för att diskutera spänningar och konflikter i demokratiuppfattningar.
3. Maktteorierna har ofta så helt skilda ontologiska och epistemologiska utgångspunkter att de är svåra att jämföra med varandra. Bra genomgångar med strävan att presentera en bredd i teorierna är t ex Olof Petersson (red.), 1987, *Maktbegreppet*, Stockholm: Carlssons. Torben Beck Dyrberg, 1997, *The Circular Structure of Power*. London: VERSO; Clegg, S. R. 1984, *Frameworks of Power*. London: SAGE Publications; Fredrik Engelstad (red) 1999, *Om makt. Teori og Kritik*. Norske makt- og demokratiutredningen (1998–2003) Ad Notam Gyldendal AS: Oslo.
4. Se Montin, SOU:1998, för beskrivningar av några former av deltagande på lokal nivå.
5. Med finansiering från Riksbankens Jubileumsfond.
6. Intervjuer gjorda i samband med en studie om brukarstyrelser. Stubbergaard, SOU 1999:84.

Litteraturförteckning

- Bang Henrik, P, Allan Dreyer Hansen & Jens Hoff, 2000. *Demokrati fra neden*. Köpenhamn: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
Clegg, S. R, 1984, *Frameworks of Power*. London: SAGE Publications.
Dyrberg, Torben Beck, 1997, *The Circular Structure of Power*. London: VERSO.

- Fredrik Engelstad (red), 1999, *Om makt. Teori og Kritik*. Norske makt- og demokratiutredningen (1998–2003). Ad Notam Gyldendal AS: Oslo.
Gilljam, Mikael, DN 2002-05-06, ”Passivitet bäst för demokratin”.
Hernes, H. M. 1987, *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*. Oslo.
Lundquist, Lennart, 1991, *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norstedts.
Lundquist, Lennart, 2001, *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
Stig Montin, 1998, *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser*. SOU 1998:155.
Oskarson, Maria, 1999. Kvinnors politiska medborgarskap i tre välfärdsstater. Politiskt deltagande och engagemang, i *Demokrati och medborgarskap*, Demokratiutredningen SOU 1999:77.
Olof Petersson (red.), 1987, *Maktbegreppet*, Stockholm: Carlssons.
Poulsen, Birgitte, 2000, Inklusion/eksklusion og idealet om politisk lighed, s 161–188 i Beck Dyrberg, Dreyer Hansen och Torfving (red.) *Diskursteorien på arbejds*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
Rothstein, Bo, 1994. *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS.
SOU 2000:1, *En uthållig demokrati. Demokratiutredningens betänkande*. Stockholm.
Stubbergaard, Ylva., 1999, Den goda medborgaren som föreningsmedlem och brukare. i *Civilsamhället*, Demokratiutredningen SOU 1999:84. Stockholm.
Young, Iris Marion, 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.