

Det Demokratiska uppdraget när tiden ömsar skinn

En idépromemoria om demokratibarometerns utformning
och om konsten att fatta medvetna beslut¹

Göteborg i oktober 2019

Hans.Abrahamsson@globalstudies.gu.se

Demokratibarometerns nuvarande syfte är att genom lokala intervjuundersökningar kartlägga medborgarnas inställning till den kommunala demokratin. Den aktuella Demokratibarometern, liksom många av de forskningsstudier som genomförts kring frågan om den kommunala demokratin verkanskraft, har utformats med fokus på kommunernas roll som serviceaktör. I den mån det handlar om att kartlägga politiskt inflytande står den representativa partipolitiska systemet och en så kallad minimalistisk demokrati i fokus. Med utgångspunkt i vår tids stora samhällsomdaning anlägger denna idépromemoria ett annat perspektiv. När det lokala flätats samman med det globala och kommunen blir en allt större del av världen förändras det demokratiska uppdraget och följaktligen också demokratibarometerns funktion, utformning och metod.

Denna idépromemoria argumenterar normativt för att det demokratiska uppdraget i ökad utsträckning bör stimulera medborgare och beslutsfattare att också tänka bortom kortsiktig individuell behovstillfredsställelse och se till samhällsnyttan och den hållbara utvecklingens mer långsiktiga krav; detta också utifrån ett globalt perspektiv. Det handlar alltmer om att tillhandahålla möjligheter till en global utblick och att rusta människor för den nya tid som står för dörren. Demokratibarometern behöver härvidlag utformas och genomföras på ett sätt som även synliggör det demokratiska uppdragets förutsättningar att svara mot de krav som en maximalistisk demokrati och den framtida socialt hållbara utvecklingen ställer. Dess uppgift blir att möjliggöra ett medvetet beslutsfattande som underlättar för människor att leva tillsammans i en värld i förändring.

¹ Denna idépromemoria bygger på en forskningsstudie utförd på uppdrag av SKL:s Medborgardialogprojekt och finns tillgänglig på www.omvarldskunskap.se. Ett varmt tack framförs till Martin Sande för samtal om Kunskaps- och dialogföretaget *DIALOGUES* erfarenheter från dialog och hantering av komplexa samhällsfrågor i flera av Sveriges kommuner. Martin har också läst och kommit med värdefulla kommentarer på ett först utkast. Ett varmt tack riktas också till PO Hallin, professor på Institutionen för Urbana Studier, Malmö Universitet liksom till Claus Reissner, Stadsledningskontoret i Mannheim för utbyte av erfarenheter och inspirerande samtal.

Kommunernas service- och demokratiuppdrag kompletterar varandra genom att i samverkan påverka det demokratiska systemets legitimitet såväl vad gäller politiskt förtroendevalda som kommunal förvaltning. Demokratibarometern måste därför utformas utifrån existerande samband mellan demokrati och mänskliga rättigheter.

Inledande sammanfattning

Enligt den svenska grundlagen utgår all offentligt makt i Sverige från folket. I de direktiv till den parlamentariska kommitté som regeringen tillkallade i slutet på 1990-talet, med uppdrag att föreslå åtgärder som dels skulle öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin, dels stärka den kommunala representativa demokratin funktionssätt och former, formulerades innebörden av den svenska grundlagens utgångspunkt på följande sätt.

”Enligt regeringsformen förverkligas den svenska folkstyrelsen genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. I självstyrelsen förenas medborgarnas inflytande och ansvar. Självstyrelsen ger medborgaren möjlighet att påverka utformningen av viktiga institutioner och verksamheter i vardagen, men om självstyrelsen ska fungera krävs dessutom medborgarnas engagemang och deltagande. Det är därför viktigt att självstyrelsen har ett innehåll och handlingsutrymme som gör att medborgaren upplever det meningsfullt att lägga tid och intresse på de gemensamma angelägenheterna. Den kommunala demokratin arbetsformer skall på bästa sätt ge folkviljan möjligheter att komma till uttryck. Kommunernas grundläggande demokratiska uppdrag är att ge människor möjlighet att ta gemensamt ansvar för att skapa ett väl fungerande samhälle. I den kommunala demokratin mest grundläggande värde ligger att alla medborgare skall ha samma rättigheter och skyldigheter och behandlas likvärdigt av kommuner och landsting”

(Kommittédirektiv 1999:98: Åtgärder för att stärka den medborgerliga insynen och deltagandet i den kommunala demokratin).

Denna idépromemoria diskuterar innebörden av denna utgångspunkt för den svenska grundlagen mot bakgrund av rådande samhällsutveckling. Vår tids samhällsordning präglas av det sätt på vilket det lokala alltmer flätas samman med det globala. Statens roll har förändrats och såväl dess ekonomiska som politiska inflytande har minskat då alltmer makt förts över till den lokala och överstatliga nivån. Utvecklingen har ökat vikten av att den kommunala demokratiska uppdraget utförs på ett sätt som gör det möjligt för medborgarna att göra sin röst hörd och påverka de beslut som har inverkan på såväl deras vardags- och familjeliv som när det gäller samhällsutvecklingen i stort.

Demokrati handlar i detta avseende om att öka det politiska rummets tillgänglighet genom att stärka medborgarnas fysiska och kognitiva förmåga till att delta i det politiska samtalet och känna samhällelig tillhörighet.

Trots att det är i vardagen som demokratin och mänskliga rättigheter skall levast och upplevas uppfattas många gånger inte frågan om demokrati och mänskliga rättigheter som en kommunal fråga. Inte heller uppmärksammas dess intrikata samband. Medan demokrati handlar om kollektiva behov och beslut handlar mänskliga rättigheter om individers rättigheter och behov. Rättsfilosofiskt finns det ett samband mellan demokrati och mänskliga rättigheter. När diskussionen om mänskliga rättigheter växte fram i slutet av 1940-talet handlade det mycket om att erbjuda individen skydd mot nationalstatens och majoritetens övergrepp: majoritetens förtryck av minoriteter. Frågan har åter aktualiserats genom den nationalistiska populismens förnyade tillväxt och den ökade förekomsten av ”strongmen” och auktoritära regimer.

Idag har medvetenheten ökat om att ett fullödigt deltagande i demokratin kräver tillgång till mänskliga rättigheter. Det handlar då inte enbart om medborgerliga och politiska rättigheter (yttrandefrihet, pressfrihet, organisationsfrihet och allmän rösträtt) utan också om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter; exempelvis tillgång till skola, hälsa, arbete och bostad). Här blir frågan om tillgänglighet central och gör det viktigt att undersöka hur väl kommunen medger en likvärdig tillgång till dessa rättigheter (Kommunens uppdrag som serviceaktör). Detta inte minst för att synliggöra regionala skillnader och skillnader mellan stad och land. På samma sätt som det finns ett klart samband mellan demokrati och mänskliga rättigheter finns det också ett klart samband mellan kommunernas service och demokratiuppdrag. Förbättrad kvalitet på service ökar den vertikala tilliten och legitimiteten för det demokratiska systemet i sig. På samma sätt ökar en välfungerande lokal demokrati medborgarnas tilltro till den kommunala förvaltningens ansträngningar för att öka kvalitet på, och en likvärdig tillgänglighet av, välfärdstjänster. Det är mot denna bakgrund som vi skall förstå det utvidgade mandat som SKL:s kansli fick av sin medlemskongress 2015 att också ”stödja medlemmarnas utveckling av medborgardialog och medskapande som en del i styrning och verksamhetsutveckling för ett demokratiskt och socialt hållbart samhälle”.

Med avstamp i en kort redogörelse för vår tids pågående samhällsomdaning tar denna idépromemoria upp en prövande, sökande och framåtblickande diskussion kring vad det kommunala demokratiska uppdraget (den kommunala politiken) skulle kunna tänkas innebära, vilken roll som medborgaren bör ha och på vilket sätt detta påverkar utformningen av en demokratibarometer med förmåga att synliggöra hur väl kommunerna uppfyller sina bägge uppdrag.

PM:et bygger på en forskningsstudie som utförts för medborgardialogprojektets räkning under perioden 2016 – 2018 och som redogör för hur delar av forskningslitteraturen beskriver den pågående samhällsförändringen, dess drivkrafter, politiska och sociala effekter och den roll som medborgardialogen kan spela för att värna demokrati och social hållbarhet.² PM:et bygger också på delar av de praktiska erfarenheter som Kunskapsföretaget Dialogues tillskansat sig genom sitt fleråriga kommunala arbete med medborgardialog och komplexa samhällsfrågor (www.dialogues.se).

Idépromemorian identifierar tre grundpelare som genom sin samverkan, och mot bakgrund av demokratiuppdragets framtida karaktär, konstituerar en modell som föreslås ligga till grund för demokratibarometerns utformning och genomförande med syfte att följa upp hur väl kommunen förmår leva upp till ett sådant demokratiskt uppdrag. Den första grundpelaren (**I**) handlar om vikten av att ta utgångspunkt i en forskningsbaserad redogörelse och *analys av aktuella samhällstrender*. Redogörelsen visar på vikten av att uppmärksamma hur processer som globalisering, migration och urbanisering alltmer flätar samman det lokala med det globala liksom de komplexa samhällsfrågor som denna lokala och globala sammanflätning medför och på vilket sätt detta förändrar statens roll och det nationella politiska manöverutrymmet. Den andra grundpelaren i modellen (**II**) använder denna analys som ett underlag för en *reflekterande diskussion kring de motsägelsefulla omständigheter* som berör och skapar lokal oro hos samhällsmedborgarna och som det upplevs angeläget att åtgärda. Här handlar det om det politiska landskapets förändring, om brist på representation och på möjligheten av att kunna göra sin röst hörd. Den tredje grundpelaren (**III**) rör *kommunernas förhållningssätt och förmåga till handling*. Finns det mod, vilja och kraft att tänka nytt och göra annorlunda? I detta avseende undersöks i vilken utsträckning beslutsfattarna är medvetna om samhällsordningens komplexitet och i vilken uträkning de präglas av en förståelse av vikten att involvera medborgarna i beslutsprocessen såväl när det gäller att formulera problemen som att identifiera åtgärder.

Föreliggande idépromemoria inleds med en kort sammanfattning av samhällsordningens kännetecknande drag samt det sätt på vilket det lokala alltmer flätats samman med det globala och förändrat det politiska landskapet. Sex olika trender presenteras som påverkar det politiska landskapet och demokratins förutsättningar. I promemorians andra avsnitt förs en normativ diskussion om demokratins innebörd för att bidra till en socialt hållbar

² Forskningsstudien genomfördes under perioden 2016 – 2018 och omfattar drygt 900 vetenskapliga artiklar och böcker i ämnet. Den intresserade läsaren hänvisas till den speciella hemsida som tagits fram av SKL:s Medborgardialogprojektet där forskningsstudien finns tillgänglig som E-bok (www.omvarldskunskap.se) Den har också utgivits i bokform av Bokförlaget Korpen (www.bokforlagetkorpen.se) och finns tillgänglig för försäljning på Bokus och Adlibris.

utveckling i en tid som präglas av övergången mellan det nationalstatliga projektet och det mer gränsöverskridande nätverkssamhället. I det tredje avsnittet presenteras ett förslag till en analytisk modell kring demokratibarometerens utformning och genomförande. Här påvisas betydelsen av mixade metoder utifrån modellens tre grundpelare för att följa upp och synliggöra graden av medborgarnas delaktighet och demokratiska inflytande. När det gäller (1) analysen av aktuella samhällstrender utgör kommunernas omvärldsanalyser och välfärdsbokslut, i kombination med FN:s globala mål för en hållbar utveckling Agenda 2030, möjliga underlag för en sådan. För att kartlägga (2) de motsägelsefulla omständigheter som särskilt bekymrar samhällsmedborgarna och som måste börja hanteras inom överskådlig tid blir det aktuellt med medborgardialog för att genomföra en perspektivinsamling i någon form, eventuellt i fokusgrupper (Kommunala rådslag). När det gäller (3) kommunernas förhållningssätt och förmåga till handling blir det här aktuellt med en mer traditionell enkät- och surveyundersökning. Det handlar om att utifrån en given ram kartlägga hur kommunens förtroendevalda politiker och tjänstemän liksom representanter från olika medborgargrupper och enskilda medborgare ser på den kommunala demokratin och möjligheterna för medborgarna att göra sin röst hörd och påverka beslutsfattandet. PM:et avslutas med en diskussion kring de hinder som föreligger för medborgarnas delaktighet och medskapande liksom för hur dessa olika hinder skulle kunna tänkas övervinnas.

Sammantaget argumenterar idépromemorian normativt för att demokratibarometern skall utformas för att möta de framtida krav som kommer att ställas på det kommunala demokratiska uppdraget. Inte minst handlar detta om kommunal förmåga att komplettera den representativa demokratin med den perspektivdemokrati som krävs för att tillsammans med medborgarna utveckla konkreta och trovärdiga politiska alternativ till den framväxande populismens förenklade och föråldrade förklaringsmodeller och lösningar. De krav som en hållbar samhällsutveckling kräver gör det viktigt att rusta medborgarna för att hantera de komplexa samhällsfrågor som står för dörren genom att kombinera en förstärkt lokal identitet med en tydlig global utblick. Vår tids stora samhällsomdaning där processer som globalisering, migration och urbanisering alltmer flätar samman det lokala med det globala har skapat behov av att gradvis börja komplettera den nationella identiteten med en identitet som formas såväl hitom som bortom nationalstaten. Under den nationalstatliga epoken levde människor sitt vardagsliv på en plats i taget. Idag lever alltfler människor på många ställen samtidigt. Ytterst handlar det om att arrangera kommunala inkluderande rådslag för samtal om hur vi skall leva tillsammans i en värld i förändring och om att upprätta någon form av lokala samhällskontrakt som reglerar medborgarnas rättigheter och skyldigheter på den plats de bor, arbetar eller långvarigt vistas på alldeles oavsett var de råkar vara födda och har sin juridiska status (medborgarskap).

I. Vår tids stora samhällsömdaning

Vår tids stora samhällsömdaning präglas bland annat av det sätt på vilket förändringsprocesser som globalisering, migration och urbanisering genom sin samverkan alltmer flätar samman det lokala med det globala. Flera länder befinner sig för närvarande i en övergång från det nationalstatliga projektet med sin linjeorganisation och sina hierarkiska former för samhällsstyrning till ett gränsöverskridande nätverkssamhälle med globala kopplingar och mellanmänniska kontaktytor.

Globaliseringen medför att världen flätas samman och att en händelse långt borta får en direkt inverkan någon helt annanstans. Länders olika kulturella och ekonomiska förutsättningar att tillgodogöra sig globaliseringens vinster medför en ojämn utveckling och maktförskjutningar. Just nu förflyttas det ekonomiska epicentrumet i en rasande hastighet från västvärlden söderöver och österut. Globaliseringen drivs fram av och förstärker den informations- och kommunikationsteknologiska utvecklingen. Människor får ökad tillgång till information och kunskap och bemäktigas som samhällsmedborgare. Maktförskjutningar och värdegrundskonflikter mellan människor och olika åldersgrupper förstärks (generationskonflikter). Samtidigt som många människor upplever hur ökade globala kontaktytor förbättrar deras livschanser och livskvalitet känner sig andra hotade. Globaliseringens ojämna utveckling har därmed också kommit att förstärka konfliktytor mellan olika befolkningsgrupper och länder beroende på om befolkningen upplever sig som samhällsutvecklingens vinnare eller förlorare. Det är emellertid inte bara politiska spänningar som får den marknadsstyrda globaliseringen att avta i styrka. På längre sikt kommer ekologiska hinder och krav på fossilfria transporter att dramatiskt förändra formerna för det globala handelsutbytet. Den lokala resursmobiliseringens vikt kommer att öka – detta inte minst när det gäller en framtida livsmedelsförsörjning.

För närvarande fortsätter människors ökade globala kontaktytor att medföra ökad rörlighet och många människor ser sig av olika skäl tvingade att söka förbättra och tillvarata sina livschanser någon annanstans. Tillsammans med produktionssystemens utveckling och samtidigt ökade efterfrågan på hög- och lågutbildad arbetskraft uppstår nya push- och pulleffekter för människor att röra på sig och migrationen ökar. Många befinner sig i transit, ständigt på väg någonstans. Forskningen talar i termer av transnationell migration och tendenser till en i det närmaste nomadiserad livsföring. De flesta som migrerar håller dagligen kontakt med sina nära och kära världen över och har därmed sitt vardagsliv på flera platser samtidigt. Forskningen visar på hur migration oftast skapar en trippel vinna-vinna situation för de som är inblandade. På lång sikt tjänar migrationen såväl ursprungsländerna som mottagarländer och individerna

själva. På kort sikt uppstår det emellertid många gånger kulturella värdegrundskonflikter med risk för förstärkt främlingsfientlighet. Nya migrationsmönster och en tilltagande nomadisering av människors tillvaro reser frågan om grunden för medborgarskap och samhällskontrakt. Begreppet medborgare börjar allt mer användas utifrån den plats där människor vistas, bor eller arbetar och mindre utifrån var de råkar vara födda och/eller har sin juridiska status. De former för samhällskontrakt som härvidlag kan bli aktuella kommer därmed att behöva reglera såväl människors rättigheter och skyldigheter och sätta ramarna för hur människor skall klara av att leva tillsammans i en värld i förändring.³

Många människor söker förbättra sina livschanser genom att söka sig till urbana miljöer. Det är där som stora delar av deras sociala kontaktnät finns och det är där de bedömer sig ha störst möjlighet att få användning av de resurser som de är bärare av. Den nuvarande urbaniseringstakten är historiskt oöverträffad. På 30 år förväntas den urbana befolkningen världen över fördubblas och uppgå till 6,4 miljarder människor. Det är således ökning med 3,2 miljarder människor och motsvarar den urbaniseringsnivå som världen hittills haft tretusen år på sig för att klara av för att bygga upp stadsmiljöer med erforderlig infrastruktur, livsmedelsförsörjning, avfallshantering och arbetstillfällen. Utvecklingen har medfört en ökad uppmärksamhet åt den roll som städer förväntas kunna spela för en hållbar utveckling i framtiden. Detta inte minst eftersom det är hit som de flesta människor söker sig för att förbättra sina livschanser. Forskningen beskriver städer följaktligen som de viktigaste ”drivers for change” och FN:s förra generalsekreterare formulerade städernas ökade vikt i termer av att: “the battle for sustainability will be won or lost in cities”.

Det urbana livet har därmed kommit att bli till normen för det goda livet. Den snabba urbaniseringstakten medför emellertid samtidigt en ojämn utveckling. Medan många finner sin plats i samhället ställs andra utanför. Socioekonomiska och sociokulturella konfliktlinjer förstärks och den sociala polariseringen ökar. Städernas potential för att bidra till att säkerställa en hållbar utveckling riskerar att inte kunna tas tillvara på grund av den sociala oro som tenderar att följa med den ojämna utvecklingen och att allt fler städer istället därför utvecklas till slagfält för sociala konflikter (inte minst mellan såväl olika etniska och kulturella

³ Montreal, som med sina 1,9 miljoner invånare utgör Kanadas näst största stad, tillhör en av de städer som i samband med 00-talets inledning tillsammans med sina invånare påbörjade arbetet med att ta fram ett samhällskontrakt med syfte att klargöra medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Samhällskontraktet har över tid kompletteras med ett antal andra instrument för att säkerställa medborgarnas inflytande (exempelvis inrättandet av en ombudsman för att kontrollera uppfyllandet av mänskliga rättigheter och etablering av ett fristående och oberoende dialogkontor med uppgift att utforma och genomföra dialoger). I maj månad 2017 kompletterades frågan om medborgarnas rättigheter med barnens rättigheter. Detta mot bakgrund av att staden vid den tidpunkten skrev på FN:s barnkonvention.

(https://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/page/charte_mtl_fr/media/documents/charte_montrealaise_english.pdf)

identiteter som antirasistiska och rasistiska grupperingar) och gängkriminalitet. Den ojämna utvecklingen med sina tillhörande socioekonomiska och sociokulturella konfliktlinjer återspeglar sig också alltmer mellan stad och land. Det handlar inte bara om växande inkomst- och hälsoklyftor. Uppfattningen att det urbana livet, speciellt för den yngre generationen, utgör normen för det ”goda livet” förstärks i takt med att tillgängligheten av välfärdstjänster och kulturellt utbud på landsbygden blir allt sämre. Den hållbara utvecklingen ställer därför krav på mer inkluderande kommuner och urbana regioner där städer och tätorter kopplas samman med omland och där landsbygd och stad ses som en helhet. Den framtida utmaningen ligger i att undvika att den ökande uppmärksamhet som forskningen för närvarande tenderar att ge frågan om hållbara städer samtidigt undervärderar den viktiga roll som samspelet mellan staden och dess omland spelar för städers försörjning och livskraft (folkhälsa och människors välbefinnande) och att detta samspel därmed fortsätter att få en alltför undanskymd roll i samhällsplaneringen.

Vår tids stora samhällsomdaning kännetecknas också av att statens roll förändras. Den drar sig såväl ekonomiskt som politiskt tillbaka från det offentliga rummet. Medan delar av beslutsfattandet underordnas den övernationella nivån genom regionala och globala beslut decentraliseras andra delar till kommunerna som får ett utökat ansvar för finansiering och genomförande av olika investeringar och välfärdstjänster. När statens förmåga minskar, för att genom aktiv (regional) omfördelningspolitik hantera de nya konfliktlinjerna och när dess moderna institutioner inte når ut till befolkningen, förstärks den ojämna utvecklingen och en tilltagande social polarisering urholkar vad som krävs för att upprätthålla det sociala kontraktet. Människor ser sig alltmer tvingade att förlita sig på informella trygghets- och försörjningssystem vilket medför att nya (många gånger patriarkala och dolda) maktordningar uppstår. Även det civila samhället riskerar att tudelas mellan det etablerade föreningslivet och mer spontana och nätverksliknande grupp tillhörigheter. Medan de förra många gånger har väl fungerade relationer med kommunal förvaltning (inte minst genom ingångna överenskommelser om idéburet – offentligt partnerskap) ser sig de senare ofta som utestängda från liknande samverkan.

Statens tillbakadragande från det politiska rummet är emellertid inte helt entydig. På en övergripande nationell nivå försöker staten komma tillrätta med den marknadsstyrda globaliseringens negativa effekter genom att med hjälp av olika handelshinder och striktare invandringspolitik förstärka nationella murar. På lokal nivå försöker statens institutioner samtidigt kompensera sig för sin förlorade ekonomiska styrka och makt att komma tillrätta med sociala frågor och utmaningar med hjälp av långsiktiga och förebyggande åtgärder (positiv säkerhet). Tillgängliga resurser används istället alltmer för att kortsiktigt

förstärka övervakning och kontroll genom utökade polisiära insatser (negativ säkerhet). Dessa strävanden finner politiskt stöd i de krafter som oroas för de globala kontaktytor som följer med globalisering och människors tilltagande rörlighet och som söker trygghet genom mer konkreta och handfasta nationalistiska populistiska lösningar.

I den pågående samhällsordningens spår uppstår ett antal komplexa samhällsfrågor som för att hanteras ställer krav på att utöka det demokratiska uppdraget med former för en samhällsstyrning som medger utrymme att tänka nytt och göra annorlunda. Som exempel på några av de komplexa samhällsfrågor som följer med vår tids stora samhällsordning och som präglar många svenska kommuner landet runt kan nämnas frågan om integrationspolitiken, kraven på skolnedläggning, förekomsten av våldsbejakande extremism och gängkriminalitet. Därtill kommer frågan om den socioekonomiska och sociokulturella ojämlikhetens orsaker, inte minst dess kopplingar till de pågående klimatförändringarna och framväxande nationalistiska populism med sina eko-fascistiska förtecken.

Komplexa samhällsfrågor skiljer sig från komplicerade problem på flera sätt. Det moderna samhället kunde framgångsrikt byggas upp genom att komplicerade problemen gick att hantera genom god social ingenjörskonst. Problemens orsak- och verkansamband var tydliga och det fanns beprövad erfarenhet att tillgå när det gällde olika åtgärders verkanskraft. När det gäller de komplexa samhällsproblem som uppstår som en följd av att lokala och globala kontaktytor flätats samman och statens roll förändrats saknas många gånger beprövade erfarenheter att vila sig mot. Problemen är lokalt specifika och kontextbundna vilket innebär att de är i ständig förändring med varierande orsak- och verkansamband. Det saknas därför beprövade erfarenheter av tänkbara åtgärders verkanskraft. Till följd av problemens specifika och samtidigt föränderliga karaktär kan de bara formuleras, på samma sätt som åtgärder endast kan identifieras och genomföras, tillsammans med de medborgare som berörs. Den sociala ingenjörskonsten har förts ur tiden. Samhällen kan inte på samma sätt som tidigare byggas *för* människor utan måste i allt större utsträckning byggas tillsammans *med* människor.

Idépromemorian kommer i ett senare avsnitt att ta sig an frågan om hur den representativa demokratin kan tänkas behöva kompletteras med andra former för att bemäktigas till att uppnå den verkanskraft som en rimlig hantering av de komplexa samhällsfrågorna och den sociala hållbarheten kräver. Innan dess skall promemorian mycket kort emellertid något ytterligare åskådliggöra det sätt på vilket de komplexa samhällsfrågor som följer med vår tids samhällsordning tenderar att ta sig uttryck i det politiska landskapet och försvåra möjligheten att hantera och komma tillrätta med såväl de socioekonomiska som de

sociokulturella konfliktlinjer som i allt större utsträckning hotar den hållbara utvecklingens betingelser. Med respekt för promemorians omfång och läsbarhet begränsar sig redogörelsen till att kort diskutera de sex främsta trenderna och uttryckssätten. En fördjupad redogörelse för samtliga dessa samhällstrender återfinns i den nämnda forskningsstudien.

- 1) Den genomförda forskningsstudien som ligger till grund för denna promemoria redogör bland annat för delar av den forskningslitteratur som menar att samhället befinner sig i ett postpolitiskt och postdemokratiskt samhällstillstånd. Det postpolitiska begreppet syftar på den enda vägens politik som uppstått genom att det nyliberala utvecklingstänkandet blivit helt dominerande. Nyliberalismen och den ojämna utveckling som följer i spåren av avreglering och fria kapitalrörelser har, genom den förstärkta internationella konkurrens denna politik medför, samtidigt dramatiskt minskat utrymmet för enskilda länders välfärds- och ekonomiska omfördelningspolitik. Detta har i sin tur förstärkt såväl socioekonomiska som sociokulturella ojämlikheter och skapat nya konfliktlinjer. I låginkomstländer med begränsad tillgång till sociala skyddsnet medför utvecklingen att människor får allt svårare att tillgodose sina mest grundläggande behov och tvingas emigrera. Främst genom att flytta till urbana miljöer eller till grannländer, men i ökad utsträckning också till höginkomstländer, många gånger belägna på andra kontinenter. Detta leder till främlingsfientlighet och mer nationalistiskt präglade politiska strömningar i mottagarländerna där olika mytbildningar om invandringens negativa effekter florerar. Förutom ogrundade uppfattningar om invandringens kostnader och negativa effekter för inhemsk arbetskraft har den senare tidens krav på åtgärder för att komma tillrätta med klimatförändringar, som främst anses drabba sämre ställda samhällsgrupper, allt oftare kommit att ställas mot åtgärder för att minska invandring som anses bidra till ökad resursförbrukning. Samhällsforskningen uppmärksammar i detta avseende hur eko-fascismen breder ut sig och hur ekonomiska realiteter alltmer sätter frågan om mänskliga rättigheter ur spel.

Samtidigt har vår tids samhällsordning, som befinner sig i övergången mellan det nationalstatliga projektet och det mer gränsöverskridande nätverkssamhället, ökat osäkerheten för samhällets framtida färdriktning och gjort det allt svårare för de politiska beslutsfattarna att formulera alternativ till den marknadsstyrda och nyliberalt drivna globaliseringen. Strävan efter att uppnå konsensus om den enda vägens politik har medfört en tendens att partipolitiken alltmer rört sig mot mitten (så kallad triangulering) och koncentrerat sig på *vad* som skall göras och på *hur* (le politique) på bekostnad av att besvara frågan *varför* någonting behöver

göras (La Politique). Därtill kommer att vad-frågan (för att nå konsensus) formuleras abstrakt vilket ger tjänstepersonerna tolkningsföreträde och möjlighet att bestämma riktningen i vilket svaret till hur-frågan skall sökas. Något utrymme för att låta tjänsteutlåtande (TU:s) inkludera målkonflikter och staka ut olika alternativ för politiken att förhålla sig till innan beslut fattas av berörd nämnd anses oftast inte föreligga. Det demokratiska underskottet förstärks till följd av att människor i allt mindre utsträckning upplever sig kunna påverka de beslut som inverkar på deras vardags- och familjeliv. Detta har sammantaget medfört att samhällen glider över i någonting som delar av samhällsforskningen kallar för ett postdemokratiskt tillstånd. Med detta förstår forskningslitteraturen det faktum att statens förändrade roll och framväxten av olika former för nätverksstyrning genom privat-offentligt partnerskap reducerat utrymmet för medborgarnas inflytande och istället ökat utrymmet för det privata näringslivets krav på förbättrad lönsamhet, någonting som också ligger i linje med New Public Managements effektivitetskrav.

- 2) Vikten av att bryta med det postpolitiska tillståndet och demokratisera demokratin förstärks inte bara av att de komplexa samhällsproblem som följer i samhällsomdaningens spår enbart kan formuleras och åtgärdas tillsammans med de medborgare som är berörda (medskapandets vikt) utan motiveras främst av att delaktighet och demokrati är en mänsklig rättighet och en förutsättning för att förstärka den sociala hållbarheten och förbättra folkhälsan. Därtill kommer vikten av att medborgarnas delaktighet ökar för att få till stånd den gemensamma (ideella) sektor som måste börja kompensera för den offentliga sektorns minskande förmåga att tillhandahålla välfärdstjänster. Vår tids stora samhällsomdaning där det lokala alltmer flätas ihop med det globala, där människor blir allt mer rörliga och nationalstaterna tvingas bort från det politiska rummet, har ställt frågorna om medborgarskap, mänskliga rättigheter, nationens betydelse och tillgången till det svenska välfärdssystemet på sin spets.

Mänskliga rättigheter hör nationalstaten till och har i praktiken kommit att jämföras med medborgerliga (och civila) rättigheter för de som i juridisk bemärkelse har medborgarskap. För att de människor som befinner sig i rörelse och i en nomadiserad tillvaro i praktiken skall komma i åtnjutande av sina mänskliga rättigheter behöver de medborgerliga rättigheterna utvidgas till att också omfatta ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, och därtill gälla alla som av olika skäl befinner sig på en viss plats inom ett visst territorium alldeles oavsett deras juridiska status. En sådan bredare syn på mänskliga rättigheter – som kombinerar immateriella frågor om identitet med mer materiella levnadsförhållanden

– är viktig för att hantera såväl de sociokulturella som de socioekonomiska ojämlikheterna och undvika framväxten av en identitetspolitik utformad efter snäva särintressen som ställer olika befolkningsgrupper mot varandra. Det för oss tillbaka till frågan om att etablera någon form av samhällskontrakt som anpassats efter människors ökade rörlighet och där rättigheter och skyldigheter klargörs på ett sätt som anger ramarna för hur människor skall kunna leva tillsammans och över kulturgränser i en värld i rörelse och förändring.

Det flesta nya samhällskontrakt som växer fram för att svara mot tidens krav (exempelvis Montreal, Barcelona och Mannheim) bygger på inkluderade och aktiva medborgare och en demokratiserad demokrati som medger delaktighet på lika villkor. Den *minimalistiska* synen på demokrati (yttrandefrihet, pressfrihet, allmän rösträtt och organisationsfrihet) där valdeltagandet står i centrum har här oftast utvecklats till en mer maximalistisk syn på demokrati vilken, på samma sätt som de medborgerliga rättigheterna, också omfattar ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Utan dessa positiva rättigheter blir det svårt för människor att fullt ut tillvara sina demokratiska rättigheter. Människors ökade delaktighet i samhällsbygget beror ytterst på omfattningen av horisontell och vertikal tillit vilka förstärks i samverkan. Forskningen visar här på en dubbelriktad rörelse. En utvidgad demokrati och tillgång till det politiska rummet förstärker den sociala tilliten, vilken i sin tur är en viktig förutsättning för att demokratin skall svara upp mot sina främsta uppgifter och kunna hantera de olika värdegrundskonflikter som samhällsutvecklingen alltid kännetecknas av, innan dessa utvecklas till att bli våldsamma.

- 3) Orsakerna till de svårigheter och utmaningar som ligger i att demokratisera demokratin står att finna i förändringen av det politiska landskapet. Frågan om människors identitet har blivit mer central men samtidigt också alltmer flytande. Förändrade produktionssystem och villkor på arbetsmarknaden (tillfälliga projektanställningar) har reducerat betydelsen av social klass för identitetsformation – människor identifierar sig alltmer efter sina värderingar och intressen, efter hur de själva väljer att se på vilka de är och vilken grupp de anser sig tillhöra (vilket leder till ökad intersektionalitet). Denna utveckling, tillsammans med reducerad tro på det stora framsteget – den stora berättelsen – det enda projektet - har förändrat människors tillit till partiprogrammet som vägvisare och därmed reducerat intresse för medlemskap i politiska partier. Samtidigt medför en ökad tillgång till information – en förbättrad kunskapsnivå – ökade möjligheter till bemäktigande (egen makt) vilken medfört samhällets ökade individualisering (vilket inte skall förväxlas med människors ökade

individualism) som tar sig uttryck i ökad tilltro till egen förmåga och av att få göra sin röst hörd. Det ökade politiska engagemanget kanaliseras emellertid mer genom olika sociala rörelser eller genom eget engagemang via sociala medier än genom etablerade politiska partier. Utvecklingen har också resulterat i att frågan om människors värderingar blivit allt viktigare och att allt fler söker sig till grupper och grupptillhörighet (ofta inspirerade av sociala förebilder – så kallade influencers) där dessa värderingar kan komma till uttryck och bekräftas av likasinnade.

- 4) Den minskade partitillhörigheten och det minskade medlemsantalet har medfört att de flesta politiska partier i sin strävan efter att gå i takt med tiden istället alltmer valt att försöka fånga upp människors politiska åsikter och behov med hjälp av olika opinionsundersökningar. Resultatet av dessa opinionsundersökningar ligger sedan till grund för partiernas arbete med att vinna röster och mobilisera väljare genom så kallad ”micro-targeting”. Dessa opinionsundersökningar har alltmer kommit att fokusera på värderingsfrågor och mänskliga rättigheter (sociokulturella ojämlikheter). Problemet med detta är att de huvudsakligen fångar upp individernas individuella behov och rättigheter (vertikal dimension). Allt större uppmärksamhet ägnas åt olika särintressen och snäv identitetspolitik medan frågan om den bredare samhällsnyttan tonas ned. Detta har medfört att många inte känner igen sig i det politiska samtalet och upplever att de saknar partipolitisk representation. Som kompensation söker många göra sin röst hörd och bli bekräftade i sin politiska uppfattning genom förstärkt grupptillhörighet. De blir därmed mer tillgängliga för att mobiliseras av antidemokratiska och auktoritära nationalistiska populistiska politiska krafter. Det sätt på vilket människors enskilda behov under vissa omständigheter kan fångas upp av politiska budskap som sammanfogar dem till en gemensam politisk berättelse, det vill säga skapar förutsättningar för sådana enskilda behov att omformuleras till kollektiva anspråk, passerar ofta under samhällets radar och upptäckts först i samband med olika valresultat eller större kollektiva manifestationer.
- 5) Den handlingsförklaring som ofta blir ett resultat av den ökade komplexiteten i de samhällsutmaningar som politiken ställs inför att hantera reducerar det partipolitiska systemets och den kommunala förvaltningens legitimitet, vilket spår på politikerförakt och populism där folket ställs mot eliten. Denna politiska utveckling framställs ofta som den karismatiska ledarens manipulation av de okunniga massorna. Ytterst handlar det emellertid oftast om alternativa eliter försök att visa på olika former av diskriminering för att kunna utnyttja människors upplevda utsatthet och därmed mobilisera dem till att politisera sin

grupptillhörighet. Den framgång som försöken till sådan ”instrumentalisering av politiken” medger återspeglar den liberala representativa demokratins oförmåga att fånga upp människors kollektiva politiska anspråk. Det är därför viktigt att komplettera den representativa demokratin med en perspektivdemokrati. Som tidigare nämnts har den representativa demokratin främst haft förmåga att fånga upp vertikala ojämlikheter medan de horisontella är mer svårfångade. Samtidigt visar forskningen på hur människor, som känner sig som förlorare i den pågående samhällsutvecklingen och dåligt representerade av den etablerade partipolitiken, söker erkännande och stärkt identitet i mindre gemenskapsgrupper. Det blir därför viktigt att med hjälp av medborgardialog utveckla en perspektivdemokrati med förmåga att fånga in och hantera kollektivets och gruppens samhällssyn och förhållningssätt.

II. Det demokratiska uppdraget när tiden ömsar skinn

I det svenska linjestyrda nationalstatliga moderniserings- och välfärdsprojektet, med sina hierarkiska och traditionella beslutsstrukturer, utformades efterkrigstidens metoder för samhällsstyrning och demokratiskt inflytande utifrån en betraktelse av medborgarna som *väljare* där den kollektiva identiteten och grupptillhörigheten spelade en stor roll. För att underlätta övergången in i ett mer platt organiserat nätverkssamhälle som medgav större hänsyn till individens speciella resurser och behov utvecklades under 1980-talet system för samhällsstyrning utifrån medborgarens roll som *konsument och kund*. Till följd av den pågående samhällsomdaningen med sina komplexa samhällsfrågor och de nya krav som den socialt hållbara utvecklingen ställer har det under 00-talet blivit nödvändigt att återigen förändra systemen för samhällsstyrning till att bli mer tillitsbaserade och i ökad utsträckning utgå ifrån medborgarens roll som just *medborgare* där den individuella behovstillfredsställelsen kombineras med ett individuellt ansvar också för att bidra till den kollektiva samhällsnyttan. Det är mot denna bakgrund som frågan aktualiserats när det gäller behoven av att demokratisera demokratin och av att finna former för ett ökat medborgerligt inflytande och medskapande, inte minst när det gäller att definiera innebörden i denna kollektiva samhällsnytta.

Förekomsten av sådana behov reser frågan om den representativa demokratins förmåga till en mer inkluderande samhällsstyrning och i vilken utsträckning den

representativa demokratin behöver kompletteras med andra former för att bemäktigas och utrustas med den verkanskraft som följer med kraven på en rimlig hantering av de komplexa samhällsfrågorna och den sociala hållbarheten. Allt större delar av forskningslitteraturen menar att den representativa demokratin måste omorganiseras för att bli mer inkluderande så att inga samhällsgrupper eller individer ställs utanför, något som rimmar väl med den grundläggande principen hos Agenda 2030 - ”leave no one behind”. Vidare bör den representativa demokratin utformas på ett sätt så att viktiga aspekter på samhällsutvecklingen på lång sikt förmås att fångas in. Detta kräver inte bara att hitta nya sätt för att skapa kontaktytor med olika medborgargrupper utan att också att det politiska samtalet fokuserar mer på La Politique – det vill säga på politiska visioner som hanterar frågan *varför* någonting behöver göras och utifrån sådana visioner formulerar konkreta politiska alternativ med tillhörande målkonflikter. Det gäller härvidlag att också utforma sådana visioner och konkreta politiska alternativ utifrån en global utblick som placerar in den lokala verkligheten i sitt globala sammanhang. Medborgardialog kring innebörden av ett samhällskontrakt och en lokal anpassning av Agenda 2030 skulle härvidlag, i kombination med en ökad användning av medborgarbudget i det kommunala budgetarbetet för att uppnå målen, kunna visa sig bli till viktiga transformativa verktyg för att värna om den sociala hållbarheten och demokratisera demokratin. Det ligger en särskilt stor förändringskraft i att kombinera arbetet med att anpassa Agenda 2030 och dess olika målsättningar till de förhållanden som råder lokalt med ett aktivt deltagande i det kommunala budgetarbetet (medborgarbudget). Flera olika anledningar bidrar till detta varav jag här skall begränsa mig till att diskutera kring fyra:

För det första förstärker en sådan kombination möjligheterna till att identifiera och förhålla sig till de olika målkonflikter som kan dölja sig bakom de olika målen och dess insatser genom att tolkningsföreträdet lyfts över från att ha koncentrerats till förvaltningens tjänstepersoner till att också inkludera de medborgare och politiskt förtroendevalda som deltar i budgetarbetet.

Med tanke på att flera av målen i Agenda 2030 genom sin lokala anpassning kommer att visa sig ha en direkt koppling till kommunernas välfärdsuppdrag (exempelvis hälsa och skola) skulle en sådan inriktning av den deltagande medborgarbudgetens användningsområde för det andra också kunna involvera medborgarna och den ideella sektorn i välfärdsarbetet och därmed ytterligare förstärka sambanden mellan kommunernas demokrati och serviceuppdrag liksom den vertikala tilliten och det politiska systemets legitimitet.⁴

⁴ Mannheim, en viktig industri- och universitetsstad i den tyska delstaten Baden-Württemberg, anvisar genom sitt projekt Mannheim 2030, konkreta vägar för ett sådant förhållningssätt (<https://www.mannheim.de/en/shaping-the-city/strategic-controlling-office>).

För det tredje förstärker också interaktionen mellan arbetet med lokal anpassning av Agenda 2030 till de förhållanden som råder lokalt möjligheterna till att föra in medborgardialogens (perspektivinsamlingens) resultat i kommunens politiska styrsystem och konkret påvisa för medborgarna på vilket sätt som medborgardialogarbetet gör praktisk skillnad.

För det fjärde, och avslutningsvis, skapas med sådan koppling av medborgarbudgetarbetet till arbetet med Agenda 2030 också större förutsättningar för människor att forma sin identitet såväl hitom som bortom nationalstaten och kunna förankras i den lokala identitet med sin globala utblick som en hållbar samhällsutveckling ställer allt större krav på. Erfarenheterna från medborgarbudgetarbetet, kring den lokala allokeringen av finansiella medel i kommunens investeringsbudget utifrån genomförd behovsidentifiering, har nämligen å ena sidan visat sig stärka deltagarnas kunskap om lokala förhållanden och därigenom också deras lokala identitet. Kopplingen av medborgarbudgetarbetet till Agenda 2030 medger genom sin globala utblick möjligheten till att å den andra sidan samtidigt förstärka människors känsla av global tillhörighet. En rad FN-organ (UNDP, UN HABITAT, UNESCO etcetera) arbetar målmedvetet med att stimulera olika städer och kommuner (exempelvis genom biennala World Urban Forum) att förstärka sina gränsöverskridande nätverkssamarbete med andra städer och kommuner för att få till stånd ett strukturerat erfarenhetsutbyte från arbetet med lokal anpassning och genomförande av Agenda 2030. Syftet med strävan efter att förstärka städernas och kommunernas gränsöverskridande nätverkssamarbete är också för att skapa kanaler som kan föra in den lokala nivåns erfarenheter till den globala styrkedjans olika nivåer och därmed öka den lokala nivåns möjligheter att påverka utformningen av de beslut som där fattas. Ett sådant gränsöverskridande nätverkssamarbete utgör också en av grundpelarna i de förslag kring Global Demokrati och någon form av en rådgivande folkförsamling som rests inom ramarna för FN:s generalförsamling (UN Parliamentary Assembly) med syfte att förstärka legitimiteten för det multilaterala samarbetet.

Det är mot denna bakgrund som denna promemoria vill pröva önskvärdheten av och förutsättningarna för att komplettera den representativa demokratin med någon form av mer deltagande ”perspektivdemokrati” med global utblick. Med begreppet perspektivdemokrati avses i detta sammanhang en dialogprocess vars syfte är att samla upp och systematisera så många uppfattningar som möjligt hos berörda medborgare när det gäller karaktären hos och förhållningssätt till en given problemställning. Det är härvidlag viktigt att låta så många medborgare som möjligt som vistas, bor eller arbetar på platsen, och som är berörda av problemen, komma till tals alldeles oavsett deras juridiska status (medborgarskap).

De praktiska erfarenheter som dialog- och kunskapsföretaget Dialogues under åren kunnat tillgodogöra sig från en rad svenska kommuner i samband med dialogarbete kring komplexa samhällsfrågor är härvidlag intressanta. De visar på det sätt som en sådan perspektivdemokrati i praktiken skulle kunna medföra den interaktion mellan den hierarkiska linjeorganisationen och nätverkssamhällets mer platta, rörliga och diffusa organisationsformer som krävs för att, mot bakgrund av den rådande övergången till det framtida nätverkssamhället, bemäktiga den representativa demokratiska styrningen och öka dess förmåga att formulera och hantera komplexa samhällsfrågor.

Dialogues erfarenheter pekar på vikten av intern och extern förankring av dialogarbetet. Sådan förankring bör ske genom interaktion i samverkan. Det vill säga att sådan förankring äger rum i 360 grader och omfattar såväl berörda medborgare som förtroendevalda politiker, tjänstepersoner från kommunal förvaltning och andra berörda myndigheter. Inte minst viktigt är interaktion och samtal mellan såväl olika medborgare och medborgargrupper som mellan olika tjänstpersoner och förtroendevalda politiker inom den kommunala förvaltningens olika enheter och nämnder. Samtalsledarna bör vara väl förberedda för att kunna låta alla deltagare i dialogen komma till tals på lika villkor och för att helt opartiskt hantera framförda perspektiv utan egna värderingar eller egen positionering. Efter varje samtalsrunda anonymiseras och dokumenteras framförda perspektiv och skickas ut till deltagande samtalspartner för att säkerställa erforderlig igenkänningsfaktor. Efter erhållen återkoppling sker ytterligare en samtalsrunda med berörda deltagare för att fastställa den prioriteringsordning mellan olika problemområden som deltagarna rekommenderar de förtroendevalda att arbeta utifrån.

III. Demokratibarometerens funktion och utformning

Demokratins framtida uppgifter blir att bryta med det postpolitiska och postdemokratiska tillståndet och skapa möjligheter för människor att känna sig mer inkluderade i samhällsutveckling (förbättrad samhällstillhörighet) på ett sätt som gör att de kan utveckla och utnyttja de resurser som de är bärare av. Med begreppen inkludering och samhällstillhörighet avser detta PM det som inom sociologin kallas för social integration (människors känsla av integration) och inte bara om systemintegration (faktisk integration exempelvis på arbetsmarknaden eller i utbildningssystemet).

De samhällstrender som tidigare diskuterats, som präglar det politiska landskapet och som ställer krav på ett utvidgat demokratiskt uppdrag, bör rimligen ligga till grund för att fastställa syftet och utformningen av en demokratibarometer. Demokratibarometerens främsta uppgift blir att fånga in

medborgarnas uppfattning om sin samhällstillhörighet och förmåga att påverka de beslut som har inverkan såväl på sitt eget och sina nära och käras vardagsliv på kort sikt som på samhällsutvecklingen i stort utifrån ett mer långsiktigt perspektiv. Det handlar här således inte bara om att ställa de klassiska frågorna för att fånga upp kvaliteten på medborgarnas kontaktytor med förtroendevalda kommunpolitiker (det vill säga om huruvida de själva upplever sig som politiskt aktiva som enskild medborgare, inom partipolitiken eller det civila samhällsorganisationer och rörelser), eller om hur de ser på det praktiska värdet av den information de erhåller när det gäller de politiska beslut som fattats inom kommunen liksom på deras eget behov av och möjligheter till att själva aktivt kunna påverka dessa.

Demokratibarometerens övergripande syfte blir dessutom att fånga in hur människor ser på den övergripande samhällsnyttan och på det ”goda samhället” i stort, såväl när det gäller möjligheterna att tillvarata de resurser som de själva är bärare av som att också bidra till att säkerställa möjligheter till ”det goda livet” såväl för andra medmänniskor som för nästa generationer. FN:s globala mål för en hållbar utveckling (Agenda 2030) kan med sina olika dimensioner (ekonomisk, ekologisk, social och kulturell hållbarhet) med fördel användas som diskussionsunderlag, också för att belysa lokala och globala länkar och föra in i samtalet hur sådana länkar bör hanteras. Demokratibarometern (och dess tillhörande indikatorer) bör därmed utformas för att beslutsfattare och medborgare, med hjälp av kommunernas visioner, utvecklings- och tillväxtstrategier, sociala hållbarhetsplaner, välfärdsredovisningar och olika styrdokument, skall kunna bilda sig en uppfattning om kommunen rör sig i rätt riktning eller inte. Det handlar om att formulera frågor som får människor att börja tänka på ett nytt sätt – att se sig som samhällsmedborgare, också ur ett globalt perspektiv och där kollektiva anspråk (samhällsnytta) får lika stor plats i tänkandet som frågor som ser till den individuella behovstillfredsställelsen.

Aktuell samhällsforskning visar på att en förutsättningarna för att en sådan *global etik*, utifrån människors ansvar också som världsmedborgare, skall få ett hållbart genomslag i vardagslivet måste kunna förankras i en stark *lokal identitet*. En rad frågor kan visa sig bli aktuella att ställa för att demokratibarometern skall ge vägledning om den lokala identitetens befintliga styrka, rådande behov av och förutsättningar för förstärkning: Det kan exempelvis handla om hur medborgarna tänker kring hur den offentliga sektorn och dess offentliga upphandling bättre skulle kunna inriktas på att tillvarata den lokala resursmobiliseringen och därmed förstärka *den ekonomiska hållbarheten*. Det handlar också om hur medborgarna tänker kring den gemensamma (ideella) sektorn och värdet av den sociala ekonomin (socialt entreprenörskap) liksom hur den så kallade delningsekonomin (sharing economy) skulle kunna utnyttjas för att förstärka den sociala tilliten och *den sociala hållbarheten* på lokal nivå. På

vilket sätt skulle det lokala civilsamhällets organisationer och den gemensamma (ideella-) sektorn i detta avseende kunna komplettera den offentliga sektorn med att tillhandahålla välfärdstjänster?

Det handlar därutöver inte minst om att samtala med medborgarna om innebörden och önskvärdheten av ett nytt lokalt samhällskontrakt som ramar in människors rättigheter och skyldigheter (så kallade Human Rights Cities). Grundtanken med detta är att skapa möjligheter för en stads medborgare och lokala myndigheter, utifrån skilda erfarenheter, att delta i ett ständigt pågående och reflekterande samtal om vad mänskliga rättigheter är, vilka konkreta former de tar sig på olika platser och hur de skulle kunna förstärkas. Samtalen uppmärksammar speciellt frågan om ekonomiska, sociala kulturella rättigheter, då dessa anses ha stort inflytande över människors möjligheter att fullt ut utnyttja och använda sina medborgerliga och politiska rättigheter.

Flera länder i Latinamerika, exempelvis Ecuador och Bolivia arbetar inte bara med att stärka samspelet mellan människors rättigheter och skyldigheter i förhållande till varandra för att förstärka den sociala sammanhållningen men också i förhållande till naturen och till vad som krävs för att anpassa medborgarnas livsföring efter planetens ekologiska gränser och vad som krävs för att upprätthålla *den ekologiska hållbarheten*. Liknade nätverk kring ”naturens rättigheter” har under senaste decenniet också vuxit fram såväl i Europa som i Nordamerika.

Vikten av att skapa utrymme för en global etik genom förstärkt lokal förankring och tillhörighet innebär att Demokratibarometern genom mer specifika frågor också måste kunna ge politiskt förtroendevalda och kommunal förvaltning vägledning till att öka sin förmåga att hantera medborgarnas förekommande misstro till det kommunala politiska systemet och dess myndighetsutövning. Detta för att öka de förtroendevalda politikernas legitimitet och medborgarnas vertikala tillit. Här blir det angeläget att försöka fånga in huruvida människor känner sig politiskt representerade inom det nuvarande partipolitiska systemet med möjlighet att påverka samhällsutvecklingen i den riktning som de önskar. De frågeställningar som blir aktuella härvidlag rör exempelvis hur kvaliteten på existerande kontaktytor mellan medborgare och förvaltning respektive mellan medborgare och förtroendevalda skulle kunna förstärkas. Hur ser människor på sig eget intresse för ökat medborgerligt engagemang och vad skulle krävas för att öka och tillgodose sådant engagemang? Vilka olika former för framväxt av en ”agora” går det att föreställa sig? Det gäller här att formulera frågor som hanterar såväl individuella behov (vad statsvetare kallar för ”den lilla demokratin” det vill säga personens vardags- och familjeliv – hens roll som förälder, make/maka etcetera) och kollektiva anspråk som rör samhällsnyttan (”den stora demokratin” - vad som krävs för samhällets långsiktiga hållbarhet).

Samtalen ger vägledning till vilka ytterligare frågor som bör ställas och vilka andra samhälls- och medborgargrupper som behöver involveras liksom lämpliga sätt på vilket detta kan ske.

Med stöd av den genomförda forskningsstudien och utifrån erfarenheter från Dialogues arbete med dialog vid komplexa samhällsfrågor, kan vi härleda några olika metoder som tillsammans bildar de tre grundpelare som denna promemoria föreslår skall ligga till grund för Demokratibarometerns utformning och användning och som genom sin samverkan syftar till att fånga upp styrkan i den eftersträvade interaktionen mellan den representativa demokratin och perspektivdemokratin (det vill säga graden av komplementaritet).

När det gäller **(1) aktuella samhällstrender** utgör kommunernas omvärldsanalyser och välfärdsbokslut tillsammans med FN:s globala mål för en hållbar utveckling Agenda 2030 exempel på lämpliga underlag för diskussion med medborgarna kring den aktuella relevansen av kommunens utvecklings- och strategiplaner liksom dess vision inför framtiden.

För att kartlägga **(2) de motsägelsefulla omständigheter** som för närvarande berör och oroar samhällsmedborgarna och som måste hanteras blir det aktuellt med medborgardialog för perspektivinsamling i någon form, eventuellt i fokusgrupper (Kommunala rådslag). Frågor som kan bli aktuella att hantera rör hur medborgarna upplever att det är att bo, arbeta och vistas i kommunen. Vilka är kommunens styrkor och vilka är dess svagheter? Även medborgarnas känsla av samhällstillhörighet och möjlighet till politiskt inflytande skall kartläggas. Det gäller också medborgarnas upplevelser av kommunens förhållningssätt till och beredskap för att hantera långsiktiga samhällsutmaningar, ofta med en global karaktär, som exempelvis klimatförändringar och andra faktorer som påverkar den långsiktiga hållbarheten. För att typologisera och analysera svaren kan Dialogues modell för triagering visa sig kunna komma väl till pass (se dialogtriagen http://dialogues.se/konflikt_komplexitet/). Modellen erbjuder ett verktyg för att bedöma de motsägelsefulla omständigheternas risknivå (komplexitet) och angelägenhetsgraden av att tillsammans med berörda medborgare identifiera och utforma åtgärder (konfliktnivå).

När det gäller **(3) kommunernas förhållningssätt och förmåga till handling** kan det visa sig bli aktuellt med en mer traditionell enkät- och surveyundersökning. Det handlar om att utifrån en given ram kartlägga hur kommunens förtroendevalda politiker och tjänstemän respektive representanter från olika medborgargrupper ser på den kommunala demokratin och möjligheterna för medborgarna att göra sin röst hörd och påverka beslutsfattandet. Som idépromemorian redogjort för är medborgarnas ökade samhällsengagemang nödvändigt för att beslutsfattarna skall klara av att hantera

komplexa samhällsfrågor som är lokalt specifika och därtill i ständig förändring. Detta förstärker betydelsen av ett medskapande politiskt ledarskap. För att uppnå den legitimitet som krävs måste makthavarna vara beredda att dela med sig av makt och låta berörda befolkningsgrupper vara med och aktivt delta i samhällsutvecklingen. Ytterst handlar det om att förstå att makt inte nödvändigtvis är något nollsummespel. Makt som uppfattas som legitim är ingenting någon kan ta sig utan är någonting man får. Människor är beredda att ge makt till någon man har förtroende för och som kan företräda ens intressen.

Enkätundersökningens svar kan med fördel tolkas och analyseras genom att använda Dialogues fyrfältare som illustrerar tänkbara förhållningssätt för kommunens maktutövning. Fyrfältarens vertikala dimension fångar in spänningsfältet mellan å ena sidan ett samhällsbygge tillsammans *med* medborgarna, där förtroendevalda politiker uppfattar sin maktutövning som en fråga om att uppbåda legitim *makt till* att göra saker och ting, och att å den andra sidan se på samhällsbygge som att med hjälp av *makt över* skapa någonting *för* medborgarna. Fyrfältarens andra och horisontella dimension syftar till att fånga in kommunens förmåga till aktivt medskapande genom att illustrera spänningsfältet mellan å ena sidan en mer sluten form för samhällsstyrning (vi vet bäst) och å den andra sidan en mer öppen form som bygger på förmågan och viljan att lyssna på och lära från medborgarna.

Det bör också uppmärksammas att den tänkta samverkan mellan de tre grundpelarna utgör ett kontinuum. De olika metoderna förutsätter varandra. Kartläggning av de motsägelsefulla omständigheter som bekymrar och oroar medborgarna kan bara ske efter (eller i samband med) analysen av det sätt på vilket aktuella samhällstrender tar sig lokala uttryck. På motsvarande sätt kan en surveyundersökning för att kartlägga kommunens förhållningssätt och förmåga till handling bara utformas efter (eller i samband med) kartläggning av komplexiteten och angelägenhetsgraden i medborgarnas bekymmer och oro. De tre grundpelarna är således ömsesidigt beroende av varandra och i den bemärkelsen odelbara.

IV. Hinder för medskapande och aktiva medborgare

Den genomförda forskningsstudien som ligger till grund för denna idépromemoria visar på den fundamentala roll som medborgardialogen kan spela för att utvidga och förstärka demokratin. Den får också stöd av självständiga studier utförda av SKL (i samband med det fristående konsultföretaget Preera) som visar att människor vill vara delaktiga i samhällsutvecklingen, men då helst när besluten handlar om konkreta samhällsfunktioner vilka påverkar deras vardagsliv, som skola, vård och

omsorg. Forskningen visar på att detta gäller speciellt vid de situationer då medborgarna vill ändra på något aktuellt förhållande eller protestera mot något beslut som rör framtiden.

Forskningsstudien refererar härvidlag till delar av den forskningslitteratur som ger ett annat perspektiv på medborgardialogens användbarhet än stora delar av den svenska statsvetenskapliga litteraturen. Den förra lägger betoning på vikten av att tillvarata medborgarnas problemlösningsförmåga medan de senare främst ser till frågan om politisk jämlikhet. Den svenska statsvetenskapliga forskningen ägnar sig därmed mest åt att studera den minimalistiska demokratin och frågan om deltagande och genomförande av allmänna val. Utifrån uppfattningen att politisk jämlikhet utgör det mest grundläggande demokrativärdet ifrågasätter stora delar av den svenska statsvetenskapliga forskningslitteraturen huruvida medskapandet från medborgarna överhuvudtaget kan anses demokratiskt. De hänvisar till det höga valdeltagandet i Sverige och menar att politikermakt och medborgarmakt i en välfungerande representativ demokrati som den svenska skall uppfattas vara samma sak. Den svenska statsvetenskapliga forskningen pekar på den överhängande risken för att en med medborgarna mer medskapande form för samhällsstyrning i praktiken medför att det främst blir de redan resursstarka medborgarna som kommer till tals. Till följd av de svårigheter som föreligger för att fastställa representativitet och med att säkerställa politisk jämlikhet anses helt enkelt inte den medskapande formen för samhällsstyrning att kunna betraktas som demokratisk.

Idépromemorian grundar sig på delar av den forskning som främst studerar förutsättningarna för och erfarenheterna av en mer maximalistisk demokratisyn. En sådan syn på demokrati legitimerar en medskapande form av samhällsstyrning utifrån vikten av förstärkt medborgerligt deltagande i den politiska beslutsprocess som pågår mellan valen (mellanvalsdemokrati). Det handlar inte bara om det nog så viktiga i att tillvarata medborgarnas problemlösningsförmåga för att hantera komplexa samhällsfrågor och möjliggöra mer medvetna politiska beslut. Forskningen visar på att det framför allt är genom sådan delaktighet som en mer rättvis och jämlik beslutsprocess kan säkerställas i praktiken. Denna del av forskningslitteraturen motiverar behoven av en bredare demokratisyn med att det statsvetenskapliga minimalistiska förhållningssättet idealiserar det sätt på vilket den representativa demokratin utövas. Mer grundläggande studier, som tar sig förbi medeltalens bekvämlighet, visar nämligen på en mycket stor variation på det faktiska valdeltagandet mellan olika valdistrikt i Sverige (upp till 50 % i vissa fall). Denna mer maximalistiskt orienterade forskningsinriktning pekar också ofta på problemen med det minskande antalet medlemmar i politiska partier och att partiernas politik alltmer baseras på opinionsundersökningar som på sin höjd fångar upp individuella behov på bekostnad av den mer övergripande och långsiktiga

samhällsnytta som krävs för att möta de krav som en hållbar utveckling och det goda livet för en majoritet av befolkningen ställer. Dessa iakttagelser poängterar vikten av en demokratisering av demokratin också för att människor skall känna sig representerade av det demokratiska politiska systemet och minska sin beredskap att söka politisk gemenskap och grupptillhörighet i mer populistiska politiska rörelser.

Trots den positiva grundsyn till medborgardialog och en mer medskapande form av samhällsstyrning som präglar den genomförda forskningsstudien som ligger till grund för idépromemorian så redogör den inte desto mindre för ett antal hinder och svårigheter som måste övervinnas för att medborgardialogens potential fullt ut skall kunna utnyttjas. Det gäller såväl för att få dialogen till stånd (strukturella hinder) som själva genomförandet (procedurmässiga).

Till de strukturella hindren hör främst effekterna av vårt postpolitiska tillstånd som anses reducera människors vilja att delta i dialoger. Många anser att besluten redan är fattade och att de inte kan göra sin röst hörd.

Medborgardialogens användbarhet handlar således mycket om medborgarnas, och också makthavarnas, vilja och förmåga till samverkan och delaktighet. Medan det råder relativ samsyn bland forskningslitteraturen när det gäller de ökande intressen och behov av dialog som beslutsfattarna står inför, råder det olika uppfattningar om hur situationen egentligen ser ut när det kommer till medborgarnas intresse för politisk delaktighet.

Flera studier visar på hur såväl valdeltagande som partitillhörighet minskar, speciellt bland unga och utrikesfödda. Det finns olika förklaringar till detta. En förklaring som främst framförs i statsvetenskaplig forskning är den så kallade bekvämlighetsfaktorn: ungdomarna har det helt enkelt för materiellt bra för att engagera sig aktivt. Därtill kommer att ett allt större utbud av möjligheter till förströelse och sinnliga upplevelser av olika slag reducerar den tid som människor lägger på politiska ställningstaganden och delaktighet ("Democracy is hard to love"). Forskning inom sociologi tar avstamp i samhällets ökande individualisering och menar att många ungdomar tror mer på sin egen individuella förmåga att på egen hand, eller med andra likasinnade, komma tillrätta med dessa problem än vad de tror på de politiska partiernas förmåga att göra det. Förklaringen står således att finna mer i det politiska landskapets förändring än i minskat politiskt engagemang.

Forskningen visar också på att många unga och utrikesfödda medborgare använder sig av andra kanaler för sitt politiska engagemang än traditionella politiska partier och föreningsliv. I det individualiserade tillstånd som råder är det allt färre medborgare som vill låta sig representeras av någon annan. Till följd av samhällsproblemens komplexa karaktär blir det allt svårare att hitta

politiska lösningsförslag som är allmängiltiga och som människor kan känna sig bekväma med. Många söker istället småskaliga eller rentav egna lösningar på de samhällsproblem de står inför.

Ett annat strukturellt hinder utgörs av aktuella former för samhällsstyrning – New Public Management. Styrningsformen har över tiden, genom sina krav på evidensbaserade åtgärder och mätbara effektivitetskrav, kommit att reducera utrymmet för en tillitsbaserad styrning utifrån medborgarnas deltagande. Tillvaratagandet av den erfarenhetsbaserade kunskap de är bärare av anses alltför tidskrävande för att kunna tillgodose de krav på ett effektivt beslutsfattande som krävs. Detta speciellt när det gäller olika typer av insatser genom det privat-offentliga partnerskapet med sina strikta kommersiella lönsamhetskriterier. Förvaltningsforskningen visar också på hur styrningsrationalitetens framväxt bygger på mentala strukturer och föreställningar som i sig begränsar medborgarnas utrymme för politisk delaktighet. Styrningsrationaliteteten bygger på en människosyn som uppfattar människan som objekt istället för ett aktivt subjekt. Den bygger också på en evidensbaserad kunskapssyn som underskattar värdet av professionens erfarenhetsbaserade kunskap och övervärderar förmågan hos den sociala ingenjörskonsten. Flera samhällsforskare menar emellertid att samhällsutvecklingens tilltagande komplexitet tillsammans med de krav som den hållbara utvecklingen ställer och som ytterst beror på människors livsstil (inte minst när det gäller att komma tillrätta med aktuella klimatförändringar) gör att den planetära överlevnaden på sikt per automatik kommer att tvinga fram ett mer medskapande förhållningssätt.

För framgångsrika rådslag och dialogmöten är det viktigt att tillsammans med dialogens initiativtagare och tänkt samtalsledare noggrant diskutera igenom hur dessa hinder skall kunna motverkas och överkommas. Speciellt viktigt härvidlag är det att inte alltför aningslöst romantisera förutsättningarna för de eftersträvade rådslagen och dialogmötena genom att utgå från deltagarnas öppna sinnelag och orubbliga vilja till förutsättningslös dialog. Det är här som de procedurmässiga hindren för dialogens genomförande kommer in i bilden.

Den ökade sociala polariseringen som följt med förstärkt socioekonomisk och sociokulturell ojämlikhet har inte bara medfört ett allt hårdare politiskt tonläge utan också hot och trakasserier mot såväl förtroendevalda kommunpolitiker som myndighetsföreträdare. I en situation där dialog och medskapande blir alltmer angelägen riskerar det hårdare samhällsklimatet att istället skapa mentala barriärer och till att makthavare på olika nivåer drar sig undan och minskar sina kontaktytor med omgivningen. Liknande mentala hinder för interaktion blir speciellt märkbar vid politiska miljöer där makthavarna känner sig ideologiskt obekväma. Speciellt gäller detta högerextrema miljöer där deltagarna under det

senaste decenniet har blivit också alltmer högljudda och tagit en alltmer större plats i det politiska rummet.

Forskningen har senare år uppmärksammat hur sådana yttringar ligger i linje med de politiska strategier som alternativhögern, den högernationalistiska och den starkt identitära rörelsen utformat och använt sig av för att långsiktigt underminera demokratins värdegrunder och spelregler. På ett sätt som närmast påminner om den italienske politiske filosofens Antonio Gramscis teorier om hegemoni och kulturell makt, poängterar flera av dessa strategier att politik inte enbart handlar om valresultat utan framförallt om att öka sitt inflytande över dominerande tankesätt, inte minst det tänkande som präglar förhållningssätt och handläggning hos samhällets institutioner och myndigheter (metapolitik). Genom att aktivt delta i samhällsdebatten och det offentliga samtalet liksom i medborgardialoger, studiecirklar, konferenser och seminarier samt ökad användning av social och alternativ media försöker man flytta fram sina ideologiska politiska positioner och få genomslag för sina politiska förslag. Det handlar om att gradvis öka sin förmåga till att i tillräcklig omfattning kunna ta över problemformuleringsinitiativet och tolkningsföreträdet för att därigenom bestämma den politiska agendan och samhällsdebattens innehåll.

Såväl partipolitiken som kommunala förvaltningar oroas över det allt hårdare samhällsklimatet. Många politiker känner sig dåligt förbereda på att delta i det offentliga samtalet och i medborgardialoger där de avkrävs enkla lösningar på en komplex samhällsproblematisering. Övergången mellan det nationalstatliga projektet och det mer gränsöverskridande nätverkssamhället i vilket samhällen befinner sig har medfört ett "interregnum" där regeringsduglighet utsätts för mycket hårda prov. Det gamla tillåts inte att försvinna och ersättas av någonting nytt vilket gör att detta nya ännu inte kan födas. För framåtblickande politiker blir det vårt att koka soppa i framtidens kök. Det politiska manöverutrymmet och samhällets färdriktning beror på alltför många okända faktorer. Det är betydligt lättare för konservativa, reaktionära och populistiskt inriktade politiska ideologier att luta sig mot de goda tider som varit och drömma sig tillbaka till det gamla beprövade välfärdssamhället. Detta blir tydligt för den nationalistiska populismen som trots sin bristande verklighetsanknytning, men utifrån tidigare erfarenheter, kan mobilisera stöd utifrån föråldrade nationellt baserade visioner om ett folkhem. Problemet härvidlag är att de etablerade politikernas rädsla för att ta debatten i brist på egna politiska alternativ låter förenklade lösningar stå oemotsagda och spä på folklig misstro gentemot ett demokratiskt politiskt system som visar sig handlingsförlamat. Ur detta allt vanligare förhållningssätt uppstår utrymmet för allmänhetens rop på starka politiska ledare.

Det förslag till att komplettera den representativa politiska demokratin som föreslås i denna promemoria erbjuder möjligheter till att alternativt

förhållningssätt för den kommunala politiken. Det handlar om att ta debatten, erkänna komplexiteten i samhällsproblemen och under ordnade former inleda en medborgardialog med berörda medborgare om det sätt på vilket de komplexa samhällsproblemen tar sig lokala uttryck, om vilka olika perspektiv det finns såväl när det gäller problemens orsaker liksom om de sätt med vilka problemen skulle kunna tänkas hanteras. Inte minst handlar det om att inleda ett samtal med medborgarna om vad som krävs för att kunna leva anständiga liv tillsammans i en värld i förändring liksom om hur ett lokalt samhällskontrakt skulle kunna tänkas utformas som klargör medborgarnas rättigheter och skyldigheter. Det är liknande medborgardialoger som avses med de förslag till perspektivdemokrati och kommunala rådslag som diskuteras i denna promemoria.

Erfarenheter från 1900-talets början då samhällsförändringen präglades av övergången mellan jordbrukssamhället och industrisamhället visar på den viktiga roll som studieförbunden och dess studiecirkel spelade för att underlätta den tidens samhällsomdaning. Det känns angeläget att undersöka möjligheterna till förstärkt samverkan mellan kommunala förvaltningar och studieförbunden för att folkbildningens och studiecirkelns roll skulle kunna tillvaratas för att underlätta också vår tids samhällsomdaning och bidra till en hållbar samhällsutveckling. Genom samverkan med studieförbunden erbjuds också de medborgare som deltar i perspektivinsamlingarna möjligheten att tillsammans ta initiativ till att starta upp studiecirkel för att vid behov och intresse ytterligare fördjupa sig i någon av de samhällsfrågor som kommit upp till diskussion.

Samma svårigheter med att ta samhällsdebatten präglar emellertid för närvarande också en del studiecirkel som arrangeras av de olika studieförbunden. Det hårdare samhällsklimatet och den alltmer framträdande nationalistiska populismen har medfört att några av de mer etablerade studieförbunden tränar sina samtalsledare i att inte låta studiecirkeldeltagarnas egna (många gånger dolda) agendor och olika särintressen ta över sammankomsternas diskussioner och låta dessa präglas av alltför enkla förklaringsmodeller och lösningar. Risken för detta bedöms ibland så överhängande att sammankomsterna görs exklusiva, begränsar deltagarna till redan välkända samhällsmedborgare och läggs upp utifrån en väl förberedd och avgränsad dagordning. Problemet är att olika gruppidentiteter härigenom utesluts från samhällsdebatten och det offentliga samtalet och istället ökar sin närvaro på sociala medier. De olika perspektiv som liknande rådslag och dialogmöten fångar in blir därigenom allt mindre representativa för de tankegångar som rör sig i folkdjupet.

Mina egna erfarenheter från olika konflikthanteringsprocesser visar på vikten att tillåta alla åsiktsskillnader. De rådslag och dialogmöten som hör perspektivdemokratins till syftar inte till att deltagarna skall diskutera sig fram till

en gemensam ståndpunkt och komma överens. Rådslagens och dialogmötets syfte är snarare att synliggöra olika perspektiv och lyfta fram meningsskiljaktigheter. Ett ytterligare syfte är att genom rådslagen och under dialogmötet få till stånd en kunskapsprocess som ökar deltagarnas medvetenhet om de faktiska förhållanden som råder och därigenom stimulera deltagarna till att också ta till sig och sätta sig in i andra deltagares perspektiv. Ett rimligare förhållningssätt för att få liknande perspektivskiften till stånd vore därför att träna samtalsledarna i att klara av att hantera sina egna rädslor för ett skapa dålig stämning i rummet. Som forskningsstudien bakom detta PM redogör för kan det ibland, speciellt vid hantering av mer komplexa samhällsfrågor, bli aktuellt att använda dialogmetoder som tillåter konfrontativa inslag för att stimulera deltagarna till att reda ut, inte minst för sig själva, vilka tidigare erfarenheter och känslomässiga upplevelser som motiverar deras aktuella ställningstagande. Det handlar i detta avseende därtill om att träna upp samtalsledarens förmåga att utifrån deltagarnas individuella och partikulära uppfattningar och erfarenheter kunna generalisera problembilden tillräckligt mycket för att denna också skall bli mer allmängiltig och av principiell karaktär.

Studieförbunden utgör därutöver, liksom det civila samhällets organisationer och rörelser i övrigt, viktiga kanaler för att nå ut till de samhälls- och medborgargrupper som den kommunala förvaltningen normalt har få eller inga kontaktytor med. Det är inte realistiskt att tro att den kommunala förvaltningens olika enheter i egen regi, alldeles oavsett de resurser som ställs till förfogande, har möjligheter att i önskvärd utsträckning få kontakt med de samhällsgrupper som hyser liten erfarenhet av eller stor tveksamhet och misstro mot myndighetskontakter och som därför själva valt att befinna sig i samhällets utkanter. Erfarenheter och förhållningssätt hos de samhällsgrupper som präglas av ”de exkluderades identitet”, är särskilt viktigt att få med i arbetet med liknande perspektivinsamlingar.

Avslutande uppsummering

Denna idépromemoria har med hjälp av den genomförda forskningsstudien fört en principiell diskussion om demokratibarometerns användning och utformning utifrån de nya krav som ställs på kommunernas demokratiska uppdrag. De komplexa samhällsfrågor som följer i spåren på vår tids stora samhällsomdaning medför behov av att demokratisera demokratin och av att öka den representativa demokratin förmåga att fatta medvetna politiska beslut och därmed förstärka sin verkanskraft när det gäller att möta den hållbara utvecklingens framtida utmaningar. Detta gäller inte minst förmågan att hantera de nya socioekonomiska och sociokulturella konfliktlinjer som växer fram och dess olika samband med resursförbrukning och pågående klimatförändring.

Den del av forskningslitteraturen som idépromemorian tar spjörn emot visar på att det demokratiska uppdraget bara kan uppfyllas och en hållbar utveckling möjliggöras genom medborgarnas ökade tillgång till och aktivt deltagande i det politiska rummet. Demokrati handlar inte bara om att lära om demokrati utan framför allt om likvärdig tillgång till möjligheter att göra och leva demokrati. Demokrati handlar i detta avseende också om att öka medborgarnas kognitiva förmåga att känna sådan samhällelig tillhörighet att det blir meningsfullt att delta i det politiska offentliga samtalet. Medborgarnas delaktighet i att formulera komplexa problem och identifiera åtgärder blir nödvändigt för att beslutet skall uppfattas som legitima och kunna genomföras som tänkt.

Utifrån aktuell forskningslitteratur och erfarenheter från dialogarbete runt om i landet för att hantera komplexa samhällsfrågor, har promemorian diskuterat kring vikten av att komplettera den representativa demokratin med ett medborgerligt politiskt deltagande mellan valen i form av en perspektivdemokrati. Denna demokratiform gör inga anspråk på representativitet och politisk jämlikhet i traditionell mening utan legitimeras mer av behoven av att i högre utsträckning *tillgängliggöra* det politiska beslutsfattandet och tillvarata medborgarnas problemlösningsförmåga på ett sätt som är likvärdigt. Perspektivdemokratin syftar till att genom möten och medborgardialog samla upp och typologisera de uppfattningar och förhållningssätt som finns hos olika berörda samhällsgrupper när det gäller hur de olika problemställningar och utmaningar som samhället står inför lämpligen skall formuleras och hanteras.

Promemorian argumenterar med stöd av forskningslitteraturen för att en demokratibarometer bör utformas utifrån de nya krav som ställs på kommunernas demokratiska uppdrag. Demokratibarometerens syfte bör vara att tillhandahålla information om kommunens förmåga att fatta medvetna beslut genom att införliva medborgarnas erfarenhetsbaserade kunskap i beslutsprocessen. Med medvetna beslut avser promemorian således beslut som fattats också utifrån medborgarnas perspektiv på problemens omfattning och angelägenhetsgrad. Demokratibarometern bör också kunna ge underlag för att bedöma i vilken riktning kommunen härvidlag rör sig och på vilket sätt kommunen skulle kunna förstärka denna förmåga ytterligare.

PM:et diskuterar mot denna bakgrund kring den kombination av olika åtgärder som krävs för att införskaffa, sammanställa och tillhandahålla sådan information. Det handlar om att internt med hjälp av befintlig forskning genomföra och sammanställa omvärldsanalyser som kan utgöra diskussionsunderlag för de perspektivinsamlingar och kommunala rådslag som måste genomföras för att tillvarata medborgarnas erfarenheter och förhållningssätt till olika problemområden. Det handlar också om att utforma

enkäter för att undersöka medborgarnas och beslutsfattarnas uppfattning om kommunens medskapande arbetsförmåga och det sätt på vilket en sådan skulle kunna förstärkas. Med utgångspunkt i vår tids stora samhällsomdaning, och det sätt på vilket det lokala flätats samman med det globala, förändras också det kommunala demokratiska uppdraget och med denna demokratibarometerns funktion, utformning och metod. Den bör i ökad utsträckning stimulera medborgare och beslutsfattare till att tänka bortom kortsiktig individuell behovstillfredsställelse, att också se till samhällsnyttan och den hållbara utvecklingens mer långsiktiga krav och därtill utifrån ett globalt perspektiv. Det handlar alltmer om att tillhandahålla möjligheter till en global utblick och att rusta människor för den nya tid som står för dörren.

Frågan om global etik medför förstärkta krav på lokal identitet och samhällelig tillhörighet. Denna idépromemoria avstår därför från att upprätta en checklista över klassiska frågeställningar och indikatorer utifrån vilka demokratibarometern skall utformas för att kunna mäta medborgarnas vertikala tillit och uppfattning om det partipolitiska systemets och den kommunala förvaltningens legitimitet. De frågeställningar och indikatorer som skall ligga till grund för demokratibarometerns utformning kan bara formuleras tillsammans med medborgarna utifrån de bekymmer och den oro inför framtiden som de är bärare av och som synliggörs under perspektivinsamlingen. Denna perspektivinsamling kan i sin tur endast låta sig göras med hjälp av den aktuella analysen om de aktuella samhällstrendernas lokala uttryck.

Det är viktigt att inte idealisera och romantisera medborgarnas villighet och förutsättningar för medskapande. Idépromemorian avslutas därför med en diskussion kring några av de strukturella och procedurmässiga hinder som föreligger för medborgarnas delaktighet och medskapande. Det är hinder som lokala beslutsfattare och kommunal förvaltning måste förhålla sig till för att dessa skall kunna övervinnas och förutsättningar skapas för en mer inkluderande och hållbar samhällsutveckling.

Idépromemorian normativa slutsats blir att det förslag till en utvidgad demokrati i form av en perspektivdemokrati som presenterats i promemorian, tillsammans med en demokratibarometer som utformats med syftet att kartlägga den kommunala förvaltningens vilja och förmåga att demokratisera demokratin och bjuda in medborgarna till att tillsammans tänka nytt och göra annorlunda, utgör viktiga exempel på verktyg för att hantera och undanröja dessa hinder.