

## ■ Litteraturgranskningar

**Nilsson, Tom (2005) *Till vilken nytta? Om det lokala politiska deltagandets karaktär, komplexitet och konsekvenser*. Lund: Lund University, Lund Political Studies 139.**

---

ERIK AMNÅ<sup>1</sup>

---

Fyra frågor vill Tom Nilsson belysa med sin avhandling. De handlar om olika aspekter på det lokala politiska deltagandet i den svenska samtiden;

1. Hur förhåller sig olika former av politiskt deltagande till idén om *politisk jämlikhet*?
2. Hur kan vi *teoretiskt* förstå det politiska deltagandet och dess effekter?
3. Vilka demokratiska *effekter* följer på olika former av politiskt deltagande, och varför?
4. Vilka föreställningar och idéer utgör kärnan i den *nationella svenska demokratipolitiken* och vad spelar de för roll för de *lokala* demokratiformerna?

Efter att ha proklamerat sina utgångspunkter – en blandning av normativ strävan och nyttoönskan – ger han sig i kast med den demokratiteoretiska grundprincipen om politisk jämlikhet. Den som valdemokrater uttolkat till sin tyngsta invändning mot deltagardemokratin; ju fler deltagandeformer vid sidan om de allmänna valen, desto större är risken att det demokratiska fundamentet om en män-

niska – en röst ruckas. Därför kan inte något, aldrig så godhjärtat mellanvalsexperiment demokratiskt rättfärdigas.

Tom Nilsson accepterar förvisso det rimliga i påståendet att ”förutsättningarna för ett demokratiskt system att generera jämlikhet är bättre med en rättvis och jämlik process” (sid. 20). Han anknyter till Robert Dahls beslutsprocessprinciper om reell jämlikhet och personlig autonomi. Men han menar samtidigt att

... det är onmligt att utgå från att det ska finnas en form av jämlikhet som är gällande för alla medborgare i alla politiska situationer. Människor är olika, befinner sig i olika stadier av livet och relaterar sig till de politiska frågorna i olika utsträckning. (sid. 25)

För mycket jämlikhet inom ett visst område påstås till och med kunna skapa ojämlikhet på andra områden. Ibland, hävdar han, är det därför skäligt att använda ett så kallat nyanserat jämlikhetsbegreppet: för olika demokratiska processerna får man definiera det jämlikhetskrav som ska gälla i faktisk politik.

Han förespråkar ett situationsanpassat jämlikhetsbegrepp. Det leder honom till att formulera två normativa kriterier mot vilka han senare vill bedöma det faktiska politiska deltagandet; i möjligaste mån dels *jämlika förutsättningar* så att alla som berörs av besluten kan delta, dels *jämlika beslutsprocesser*. I det konkreta demokratiarbetet får det fastställas hur mycket jämlikhet som är rimligt utifrån hur deltagandet är utformat, vilka frågor som behandlas och vilka som berörs. Överlag menar han emellertid att avstegen ter sig rimligast i ”den lokala demokratin och i mindre sam-

---

1 Docent Erik Amnå är verksam vid Örebro och Göteborgs universitet

manslutningar” (sid. 27). Därmed avspisar han dem som är emot demokratiför-sök utanför den representativa demokratiens ramar. Det bästa får inte göras till det godas fiende. En okomplicerad, absolut jämlikhetsprincip kan inte generellt få blockera försöken att sprida inflytande och deltagande. Det blir det öppna, pragmatiska svaret på den första frågan.

När det gäller den andra frågan, den om att teoretiskt förstå vad politiskt deltagande är och vilka konsekvenser det har, är författarens idé att först och främst utkristallisera vad som är *politiska* aktiviteter. Ur centrala studier om politiskt deltagande, drar han slutsatsen att synen på vad som ska menas med politiskt deltagande med tiden har vidgats. Forskarna har gått från en begränsad politisk sfär, över en administrativ och social sfär fram till att nu även inkludera aktiviteter i den privata livssfären. Iris Marion Young formulerar sin förståelse av vad politiska aktiviteter är i denna sistnämnda anda, i fri översättning:

Politisk aktivitet är varje aktivitet som syftar till att *politiser*a socialt och ekonomiskt liv, att resa frågor om hur samhället ska organiseras och vilka handlingar som bör tillgripas för att åtgärda problem eller skapa rättvisa (sid. 35)

Med denna politikförståelse vill Tom Nilsson skrida till verket. Men innan dess vill han också orientera sig om vad deltagande står för i fem olika demokratiteorier; elitdemokrati, representativ demokrati, deltagardemokrati, deliberativ teori och kommunitär demokrati. Utifrån olika demokratiska ideal värderas medborgarnas deltagande olika ifråga om när det ska ske i beslutsprocessen, var (på vilka områden), hur (i vilka former), i vilka frågor och slutligen vilken kraft det ska ha (om det ska vara verkligt beslutande eller mer

av opinionsdrivande och rådgivande karaktär). Genomgången för fram till följande hypotes:

... om medborgarnas inflytande är indirekt och diffust kan fler deltagare och ämnesområden inkluderas och, vice versa, om medborgarnas inflytande är direkt och bindande begränsas antalet deltagare och/eller antalet sakområden. (sid. 51)

Olika demokratiideal behöver därför inte alls utesluta varandra vare sig normativt eller empiriskt.

Han förbereder sin empiriska studie också genom att konkretisera ett antal dimensioner. Han gör det med hjälp av bland andra Verbas, Warrens och Andersens men också Elinor Ostroms undersökningar. Han kritiserar dem sedan för två stora brister; de har varken problematiserat deltagandeformerna med avseende på hur man där löser konflikter eller preciserat deltagandeformernas relation till den offentliga makten. Därför skapar han en typologi som kan koppla ihop dussintalet deltagandeformer med olika effekter, som ju den tredje frågan handlar om. Hans hypotes är nämligen att det finns skillnader i effekter som beror både på hur de olika formerna relateras till politiska institutionerna och på deras konfliktgrad.

Empiriskt vilar avhandlingen huvudsakligen på sekundärmaterial. Det rör sig framför allt om sociologisk och statsvetenskaplig forskning av fallstudiekaraktär men också ett antal intervjuer. Han refererar också kommittébetänkanden och utvärderingar av skilda slag. På ett mer allmänt plan åberopar han dessutom personliga föreningserfarenheter.

Den empiriska genomgången, som ska besvara hans tredje fråga, visar bland annat att:

■ *Integrerade deltagandeformer*, som lokala folkmöten och folkstämor

inom den representativa demokratin kan fungera som vägledning åt beslutsfattarna särskilt om partierna är oeniga. Genom att de öppnar beslutsprocessen kan de vara både lärande och utvecklande för medborgare. Däremot är det mer tveksamt om de underbygger någon känsla hos vare sig vinnare eller förlorare om att de tillhör samma, politiska gemenskap;

- *Inympade deltagarformer*, som brukarstyrelser, medborgarpaneler och kundvalsmodeller, fungerar framför allt som informationskanaler. De tillför verksamheten ett engagemang från de berörda. Verksamheten får viss legitimitet bland annat genom att de medborgare som inlemmas får en ökad förståelse för politikens möjligheter och begränsningar. Men när valda politiker inte vågar lita på dessa organ uppstår en risk att deltagarna blir besvikna på grund av orealistiska förväntningar på genomslaget av sitt deltagande;

- *Fristående deltagarformer*, som föreningar och proteströrelser, kan visserligen i lyckliga stunder skapa möjligheter för medlemmarna att lära sig demokrati och demokratiskt beslutsfattande. Samarbetet med de offentliga institutionerna är dock en krävande balansakt mellan inflytande och självständighet. Hur mycket anpassning är inflytandet värt? Samarbetet med de politiska institutionerna kan hota sammanhållningen och identiteten hos deltagarna.

För att kunna besvara sin sista fråga, den om svensk demokratipolitik i allmänhet, sätter Tom Nilsson in sina empiriska observationer i ett övergripande maktperspektiv, dvs. i ljuset av den så kallade diskursiva kraft som den svenska (nationella) politiken utgör och som får vissa demokratiideal att framstå som lämpligare än andra. Det gäller både i retoriken och i

den faktiskt förda politiken. Vad beträffar den nationella retoriken tidsbestämmer författaren en brytpunkt kring millennieskiftet; det var då principer om ett utökat medborgerligt deltagande knäslattes. När det gäller de faktiska institutionella, lokala förändringarna menar han att de väsentligen inte genomgått någon motsvarande förskjutning. Makten har inte omfördelats. Det är partierna som alltjämt styr och ställer, bland annat genom sin diskursiva underordning av deltagardemokratiska idéer.

### Teoretiska utgångspunkter

Avhandlingen får en spänst av att författaren inte räds att ta "tjuren vid hornen"; dvs. gå i närkamp med den politiska jämlikhet som är demokratiteoriens hörnsten, prövosten och stötesten. Och den principen skapar också ett slags demokratipolitikens *Moment 22*; fastän forskningen lärmar om att den representativa demokratin försvagas avspisas andra, kompletterande demokratiska former därför att de kan hota att ytterligare försvaga den representativa demokratin och dess grundprincip om politisk jämlikhet.

Nilsson väljer att skilja mellan jämlikhet i utfall och jämlikhet i tillgång; jämlikhet i output eller input. Och det är framför allt den förstnämnda principen som Nilsson resonerar kring. Han introducerar det alldeles centrala synsättet med att konstatera att jämlik tillgång innebär att "de demokratiska kanalerna är öppna för samtliga medborgare" (sid. 20). Samtidigt inser han:

Det finns naturligtvis en rad undantag från den regeln, exempelvis får barn inte rösta. Det leder oss till frågan om vem jämlikheten bör omfatta. Det är en kärnfråga. En rimlig utgångspunkt är att de medborgare som

omfattas av beslutet eller verksamheten ska ges lika möjligheter att utöva inflytande. Det kan innefatta samtliga medborgare men det kan också vara en mindre grupp – beroende på hur många som frågan berör. Det bör vara frågans omfång som avgör vem som ska omfattas av den politiska jämlikhetens krav. (sid. 20)

Detta är en mycket central passage i Nilssons argumentation mot en generell jämlikhetsprincip – jämlikhet till alla – till förmån för en selektiv jämlikhetsprincip – jämlikhet till likar. Den reser emellertid en rad följdfrågor. För det första, vilka andra grupper än barn är det som Nilsson menar utgör allmänt undantag från den regeln? För det andra menar han tydligen, att inte alla fyra av Dahls krav – jämlikhet ifråga om effektivt deltagande, lika röst, upplyst förståelse och agendakontroll skulle handla om jämlikhet; jag förstår inte riktigt vilka som gör det och vilka som i så fall skulle gälla folkviljans förverkligande (sid. 23).

För det tredje, varför kan inte Nilssons egen argumentation för selektivitet nöja sig med en förankring i Dahls påstående att *demos* är kvalificerat att bedöma på vilka premisser som *demos* delegerar beslutsrätten? Antag att det rådde jämlikhet i (den representativa demokratis) *demos* när beslutet fattades att delegera en del av sin beslutsrätt till en grupp medborgare, vilar delegationen då på en solid grund från jämlikhetssynpunkt? Om alla medborgare är beredda att ta den risken, så är de i sin fulla rätt att göra det. Varför räcker alltså inte detta, att låta *demos* själv avgöra när alltför viktiga värden står på spel för att tillåta ett risktagande ifråga om jämlikhetsprincipen?

För det fjärde efterlyser jag en skarpare argumentation för att avsteg från en generell jämlikhetsprincip är rimligare i den lo-

kala demokratin och i mindre sammanlutningar (än i exempelvis den nationella demokratin). Skulle "risken" för skadan i ett policyutfall mindre i och med att färre medborgare är berörda? Även om de få som berörs är desto mer berörda?

Nilsson söker, för det femte, stöd hos Sartori och hans nyansering av jämlikhetsbegreppet. Men min tolkning av den är att de fyra subkriterierna bakom en selektiv jämlikhetsprincip i huvudsak gäller utfall, inte tillgång till beslut. För det sjätte, slutligen, för Nilsson in andra värden som inte gäller jämlikheten men som kan tillåta avsteg från jämlikhetsprincipen: "... att för mycket jämlikhet kan utmana andra viktiga värden – dels för att jämlikhet inom ett visst område kan innebära ojämlikhet i andra avseenden" (sid. 26). Vidare:

De brister som de deltagardemokratiska formerna har utifrån ett generellt jämlikhetsperspektiv måste ställas mot den ökade grad av öppen och insyn de möjliggör i den offentliga verksamheten. (sid. 173)

Han ifrågasätter därmed valdemokraternas prioritering av jämlikhetsvärdet. När man ska utforma system för politiskt deltagande kan, eller kanske rentav måste undantag göras från den generella jämlikhetsprincipen därför att det finns andra värden som kan vara viktigare än demokratis. Men argumentationen saknar ett förtydligande av vilka dessa andra, mer överlägsna värden skulle vara. Detta är hans ena invändning mot en generell jämlikhetsargumentation. Den andra handlar om att ett för långt drivet jämlikhetskrav kan hämma utformandet av jämlika beslutsprocesser. Dessvärre klarlägger han inte vad det är det för mekanism som skulle göra att jämlikheten perverterar sina egna värden: Skulle exempelvis inte insyn för de få berörda motverka offentlig insyn för alla?

Nu blir emellertid konsekvenserna av detta intressanta men ofullbordade jämlikhetsresonemang inte så förödande. Författaren avstår nämligen från möjligheten att ge forskningen ett stort tillskott också empiriskt, att försöka krama ur uppgifter om hur den existerande floran av deltagandeformer ter sig från hans icke-kategoriska jämlikhetssynpunkt.

### Analysinstrumenten – typologin

På tjugo sidor presenterar Nilsson den internationella deltagandeforskningens perspektiv och resultat när det gäller vad som kan användas som antingen taxonomier eller förklarings teorier. Det är centrala rön och spørsmål. Men omedelbart därpå lägger han dem åt sidan:

Efter denna beskrivning av hur några relevanta studier behandlar frågan om deltagandets dimensioner är det dags att presentera vilka dimensioner som ska användas i den kommande analysen. (sid. 61)

Nu introduceras istället två nya analysdimensioner som ska "göra det möjligt att säga något om deltagandets konsekvenser" (sid. 63). Därutöver säger författaren att konfliktdimensionen består av en inre och en yttre dimension; där den förra handlar om hur besluten fattas och den andra om deltagarformens relation till de offentliga institutionerna. Men är den senare, yttre konfliktdimension i så fall identisk med institutionsdimensionen? Om så är fallet, hur kan det sammanlagt ändå bli en fyrfaltstablå över olika deltagandetyper? Diskussionen blir oklar, såvitt Nilsson inte bara menar att det är två konfliktdimensioner; en intern och en extern. Men att kalla den ena för en institutionsdimension förvirrar. Vidare undrar man om det är möjligt att avgöra konfliktintensitetens närvaro *a priori*? Påståendet att parti-

erna skulle utmärkas av hög konfliktgrad, stämmer det ens med författarens egna iakttagelser? Och på vilka grunder karakteriseras valdeltagandet som ett lågradigt konfliktsystem?

Här finns det tendenser till en förklarings teori. Det är tydligt ifråga om den ena analysdimensionen, institutionaliseringsgraden, som kan kopplas till fråga tre. Men jag är osäker på vad analyserna ger ifråga om den andra dimension, konfliktlösningen.

Nilsson resonerar principiellt om framgångskriterierna. Under den empiriska iakttagelsen gör han däremot ingen systematisk prövning av dem och någon slutlig sammanvägning utifrån olika aspekter äger aldrig rum. Varken mått eller kriterier är så systematiskt utvecklade att de kan ordna den empiriska analysen på individrespektive systemnivå. Även om de kan vara intressanta i sig, blir de därför av begränsat instrumentellt värde.

### Empirisk prövning

De så kallade "empiriska iakttagelserna" vilar på ett starkt varierande underlag där många metoder kommit till användning. Mestadels rör det sig om befintliga studier men även intervjuer har genomförts. Data har insamlats vid olika tidpunkter. De är tillika av en ojämn kvalitet. Det är naturligtvis ingen otvetydig nackdel. Men så vildvuxna sekundärdata kräver mer av en resonerande och värderande källkritik. Urvalet förefaller bitvis grunt. Jag ser inte alltid författarens vägledande, sovrande forskningsfråga som gjort att somt fick duga, somt kasseras. Hans analys av partierna kan få exemplifiera problemet. Studierna behandlar så olika saker som medlemsutveckling, aktivitet, professionalism, finansiering, intern organisation, centralstyrning, demokratisyn och träningsmöj-

ligheter. Men däremot observerar han inte alls de nya partier som utvecklats på olika samhällsnivåer som utskott på civilsamhället och dess protestgrupper. Analysen blir inte heller här ointressant men svepande och punktvis. Det är ett högt pris Nilsson får betala för sin ”iakttagelse”-strategi; att i stället för att själv samla in data ta vad som finns.

Hans data matchar inte den självständiga teoretiska ansatsen. Den ambitiösa utrustningen av analytiska distinktioner och begrepp kommer bara fläckvis till användning.

Stora forskningsfält inom och mellan sociologi och statsvetenskap kring sociala rörelser berörs bara flyktigt. När det gäller föreningar och folkrörelser, refereras Putnam medan andra forskares kritiska diskussioner av hans socialt kapital-teser förbigås, till exempel Selles och Wollebaeks analyser av just hur olika slag av föreningar, olika intensitet och olika vidd av medlemskapen samvarierar med socialt och politiskt kapital till exempel. Samma sak med makten, som skulle bli så viktig. Den liksom bara försvann. Ett operativt maktbegrepp antyds visserligen i analyserna av partiernas roll i demokratipolitiken. Men i övrigt? När Nilsson sammanfattningsvis hävdar att de olika deltagarformerna ”i flertalet fall inte inneburit någon reell förändring i maktstrukturerna” (sid. 178), vet man följaktligen inte riktigt på vilken grund den mycket centrala slutsatsen vilar, bland annat därför att detta inte varit vad primärkällorna koncentrerat sig på.

Därför undrar jag om inte den sammanlagda bild Nilsson ger av alla utvecklingsförsök i Sveriges kommuner – ”en effektbild utifrån dimensionerna konflikt och institutionalisering” (sid. 175) – lika gärna kunde ge anledning till att, på teoretiska grunder, fördöma och skåpa ut somligt

som bristfälligt, vilseledande och kontra- produktivt som leda till slutsatsen:

I en tid av privatisering, partnerskap, otydliga ansvarsstrukturer och fragmentering – som underminerar den värdegrund som den representativa politiken vilar på – krävs olika former av deltagande som kompletterar varandra och möjliggör ökad insyn, ökat ansvarsutkrävande och ökat medborgerligt ansvarstagande. Kanske är det så att ett komplext politiskt system kräver ett komplext deltagande. (sid. 175 f.)

Därmed är Nilsson tillbaka till utgångspunkten. Men vad som kunde ha varit en intressant startpunkt på avhandlingsarbetet blir en mer allmänt förhoppningsfull och trotsig slutvinjett efter spridda empiriska iakttagelser. Det finns en risk för rundgång i avhandlingen när inte empirins tillskott klart framgår. Författaren förefaller att kapitulera inför uppgiften att väga och värdera de olika alternativens demokratiska funktionsduglighet, just det han förberett sig för så länge genom alla typologier och normativa analyser. Det är ett snöpligt slut, så mycket mer som man saknar en metodologiskt sinnad självkritik. Finns det andra tolkningar som är väl så rimliga? Kanske var konfliktdimensionen inte något bra val eller ett tillräckligt vasst analysinstrument för att skapa reda bland de olika effekterna?

Själv väjer författaren också för en näraliggande förklaring av det klena utfallet. Han påstår att det är den goda viljan hos politiker, kanske också hos tjänstemän, som gjort att det inte blivit några större maktförskjutningar. Ett sådant resonemang skulle kunna indikera att den representativa demokratin fungerar väl; när viktiga värden står på spel, blockerar den varje tendens att skapa ojämlikhet. I de lokala experimenten är det kanske ytterst valdemokratins osynliga hand som i ren

självbevarelsedrift vakar och styr över den politiska jämlikheten.

Avsnittet om demokratipolitiken, som påkallas av den fjärde frågan, bjuder på en intressant analys som kastar ett delvis nytt ljus över den allra senaste demokratihistorien. Den diskursiva kraften ska inte underskattas. Här fattas väl bara den lindbeckska demokratikommissionen och den birgerssonska demokratiutvecklingskommittén. Att inkludera dem skulle inte ha ruckat Nilssons teser, bara nyanserat dem och stagat upp dem. Det intressanta med den så kallade lindbeckskommissionen är ju att den relativiserar demokratin i förhållande till ekonomiska tillväxtnål, medan det intressanta med den birgerssonska expertutredningen är att den inte bara blir en förelöpare till de följande årens demokratidebatt utan att den också blir en ideologisk djärvare tolkning av samhällsutvecklingen än den kommunala förnyelsekommittén som lämnade sitt betänkande samma år, 1996. Redan där kan man förmodligen se fröet till den demokratiteoretiska kontrovers som blommar ut i början av 2000-talet.

Till sist bör mina kritiska invändningar vägas mot avhandlingens förtjänster. För det första drivs den av en ambition att försöka lägga ett pussel av bitarna i det lokala demokratiarbetet. Det är lovvärt och delvis framgångsrikt. För det andra ger sig författaren i kast med en central dimension i kontroversen kring demokratidealen som alla åberopar men få djuplodar. För det tredje är han övertygande i sin argumentation för att man måste relatera deltagandeformerna tydligare till den offentliga maktsfären. Hans egen tredelning är också både klargörande och pedagogisk. Slutligen gör Tom Nilsson en förtjänstfull jämförelse mellan demokratiretorik och demokratipolitik i den svenska demokratidoktrinen samtida utvecklingshistoria.

**Anette Gröjer: *Den utvärderade(n)de staten: Utvärderingens institutionalisering på den högre utbildningens område.* Stockholm Studies in Politics 102, 2004.**

---

#### EVERT VEDUNG<sup>1</sup>

---

A process is said to be **path-dependent** if accidental events might have persistent effect on its course. ...

Consider for example the issue of *driving on the left or on the right*. Technically the two choices are equivalent. The initial choice might therefore have been due to accidental reasons. Once the choice was made, though, it became permanent because of the huge cost involved in modifying it. A similar issue is that of the *Rail gauge*.

[http://www.fact-index.com/p/pa/path\\_dependency.html](http://www.fact-index.com/p/pa/path_dependency.html) (22 okt 2004)

Utvärdering är för närvarande en otroligt populär styrmetod. Praktiskt taget allt skall utvärderas. Undersök noggrant resultaten av det du gjort och vägarna dit, så lär du dig att bättre orientera framåt, det är det simpla budskapet. Det är inte bara goda avsikter, ökade penninganslag och eggande visioner som räknas. Offentliga sektorn måste också leverera, uppvisa verkliga resultat. Den måste ge värde för pengarna.<sup>2</sup>

I sin rättframma form bygger utvärdering på en så generande enkel idé att man frestas tro att verksamheten alltid har funnits. Men faktum är att utvärdering kan-

---

1 Evert Vedung, professor emeritus i statsvetenskap särskilt bostadspolitik vid Uppsala universitet, är gästprofessor vid Mälardalens högskola i Eskilstuna.  
E-post: Evert.Vedung@ibf.uu.se