

Offentlig förvaltning: vetenskap, demokrati och deltagande

Presentation i samband med mottagande av Förvaltningshögskolans pris 2023, 12 oktober 2023, Förvaltningshögskolans dag, Göteborg.

Linda Soneryd, professor i sociologi vid Örebro universitet samt forskningsledare på Score, Stockholms Centrum för Forskning om Offentlig Sektor, Stockholms universitet och Handelshögskolan i Stockholm

Ett pris i "bästa nyttiggörande av forskning" är i min mening alltid ett delat pris. Som forskare kan man inte vara ensam om att nyttiggöra forskningen för andra, utan de andra måste på något sätt vara med. Eftersom priset gäller nyttiggörande av forskning om offentlig förvaltning tänkte jag inleda med att säga något om offentlig förvaltning och hur demokratiska värden kan utmanas eller främjas. Sen vill jag ta upp några specifika utmaningar som har att göra med deltagande och demokrati när det gäller komplexa frågor som i hög grad är vetenskaps- och expertberoende. Jag tänkte framförallt presentera några generella slutsatser från min forskning och också ge förslag på hur vi kan se på möjliga motkrafter till utmaningarna, alltså hur demokratiska värden kan främjas.

Förvaltningshögskolans dag samlar deltagare från många olika verksamhetsområden inom offentlig förvaltning, både praktiker och forskare. Det är ni som får relatera det jag säger till er egen verksamhet och avgöra om det är relevant, och om det översättbart till era egna områden och praktiker.

Offentlig förvaltning: att ta ansvar för något för någon annans räkning

En bred definition av förvaltning är att ta hand om något eller ta ansvar för något för någon annans räkning. Offentlig förvaltning handlar om att ta ansvar för det gemensamma, för allas vår räkning och egentlig utan några förutbestämda tidsramar. Ansvar att ta hand om det gemensamma gäller både nu levande och framtida generationer, och innefattar människor och andra levande varelser och deras livsmiljöer.

Det är en stor uppgift och ansvaret faller inte bara på tjänstepersoner inom den offentliga sektorn. Det är ett delat ansvar, och det är här frågor om vetenskap, demokrati och

deltagande kommer in. Hur vet vi att det som vi fått ansvar för förvaltas väl? Vem kan bedöma det?

När jag var i början av min forskarutbildning vid Örebro universitet trädde Miljöbalken i kraft. Miljöbalken ”syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.” (Miljöbalken 1998 Kap 1 §1). I förarbeten till miljöbalken så lyftes bland annat problemet med svårbegripliga expertbaserade bedömningar – bättre insyn till exempel genom lättfattliga sammanfattningar av förväntade miljökonsekvenser av nya anläggningar – skulle motverka teknokrati, alltså expertstyre. En annan aspekt som lyftes var att fler kunskapsbärare kan leda till bättre och mer robusta beslut. Bestämmelserna om samråd i Miljöbalkens 6:e kapitel möjliggör att processer öppnas för fler kunskapsbärare, och potentiellt kan det vara människor, grupper och organisationer som kunskap om vissa naturområden eller lokala värden, för att de bor och är verksamma där eller som besitter andra expertområden än den expertis som har anlåtats.

När jag skrev min avhandling – som handlade om samråd enligt miljöbalken (Soneryd 2002) – så tog jag fasta på detta med fler kunskapsbärare och såg det som en öppen fråga – vem kan bidra med kunskap om det som vi har ansvar för, och vem kan avgöra vad som är en god förvaltning eller inte. Det är frågor som relaterar till demokratiska värden som insyn, deltagande, tillit, legitimitet och ansvarsutkrävande.

Det är demokratiska värden som inte kan tas för givna utan som behöver ständigt underhåll. Det är också frågor som kräver en slags ständig växelverkan mellan in-zoomningar och ut-zoomningar. Vi behöver kunna zooma in på det lokala, praktisknära och fallspecifika och att zooma ut för att se de bredare sammanhangen och vad de innebär, vilket kan ta oss till både bortom det lokala och nationella till globala eller transnationella skeenden och tendenser. Inte minst vad gäller frågor om vilka värden det är som styr? Vilken insyn finns i planerings- och beslutsprocesser och på vilka sätt kan den förbättras? Är processerna öppna för fler

kunskapsbärare än bara för en snäv grupp av experter? Om viktiga kunskapen och värden har förbisetts, vilka möjligheter finns då till ansvarsutkrävande?

Ökad specialisering och möjligheter till insyn och deltagande

Möjligheter till insyn, öppenhet och deltagande skiljer sig åt på olika områden, och jag har forskat om deltagarprocesser på ganska olika områden: till exempel en flygplatsutbyggnad, infrastruktur för mobiltelefoni, genmodifierade grödor, slutförvar för kärnavfall, stadsplanering, vattenförvaltning, klimaträttvisa och hållbara bostäder. Vissa av de deltagarprocesser jag studerat var inom ramen för miljöbalkens bestämmelser om samråd, medan andra var dialogprocesser som initierats på grund av medborgares protester och misstro, andra var protestaktioner initierade av aktivister och sociala rörelser.

I en studie av renovering av miljonprogrammen, tillsammans med kollegor från Göteborgs universitet, fokuserade vi på två typer av deltagande: deltagande inom ramen för samrådsgrupper inbjudna av bostadsbolag och boendes egna organiserade protester mot bland annat höjda hyror. Jag har intresserat mig för konflikter om vilka värden som står på spel och hur deltagarprocesser kan organiseras både så att det döljs och synliggörs. I min forskning har jag kontrasterat försök att bredda perspektiven och ta in fler kunskapsbärare med tendensen till ökad specialisering och expertberoende som innebär att frågor snävas in. Även om de områden jag studerat skiljer sig åt vad gäller komplex vetenskap och stora osäkerheter – slutförvar av kärnavfall och renovering av ett hyreshusområde i Björnekulla är väldigt olika processer som präglas av olika tidsaspekter – så är dynamiken mellan att snäva inramningar och att stänga igen frågor och att öppna upp och belysa fler perspektiv det som varit mitt fokus i båda fall.

Skarpa gränser mellan vetenskapliga frågor och dialog med allmänheten

En utmaning mot demokratin är paradoxalt nog ett ökat intresse för deltagarprocesser och medborgardialog. I den mån som deltagarprocesser specialiseras och professionaliseras och blir ett verktyg för att lyssna på relevanta grupper och intressenter så läggs ytterligare ett lager av specialisering mellan de frågor som engagerar medborgare och det tolkningsföreträde som organisatören av dialogen har (Lezaun och Soneryd 2007). I flera

frågor där det funnits omfattande dialogprocesser har det dragits en skarp gräns mellan frågor som rör teknik och vetenskap och de frågor som behandlas i dialog och samråd med medborgare, berörda grupper och miljöorganisationer. Hur och var sådana gränser dras är ett resultat av min forskning till exempel i frågan om slutförvar för kärnavfall, där jag följde samråden med allmänhet och miljöorganisationer under många år. Man kan se den typen av gränsdragningar genom att helt andra frågor behandlas i de forum som är stängda jämfört med de frågor som behandlas i de forum som är öppna. Genom det sätt som processerna organiseras så formas också legitima aktörer och frågor för olika sammanhang.

Att vilja luckra upp gränserna handlar inte om att ifrågasätta behovet av tekniska och vetenskapliga experter – tvärtom, vi är beroende av experter och behöver de specialiserade kunskaperna. Men en effekt av specialiseringen kan vara att målkonflikter och avvägningar döljs. Tekniska experter kan fatta beslut som innebär sociala prioriteringar och värderingar, men utan att göra detta synligt och transparent för andra. Det innebär att projektet presenteras som *mer tekniskt* än vad det egentligen är, eftersom de sociala aspekterna döljs och bäddas in i experternas beslut.

Protester kan många gånger synliggöra dolda målkonflikter och vilka värden som står på spel, men också brister i hur frågor hanterats. Vad gäller slutförvar av kärnavfall har de formella processerna och samråden gjort att det decennier av diskussioner om målkonflikter och förändrade problemställningar dokumenterade och möjliga att ta del av. Möjligheten till insyn är ett demokratiskt värde som är ett slags grundvillkor för att perspektiven ska kunna breddas och brister ska kunna belysas.

Det finns också olika sätt att lyssna. Att organisera medborgardialoger behöver inte vara det bästa sättet. Att lyssna kan till exempel handla om att ta in kunskaper från fler discipliner, humaniora och samhällsvetenskap kan behövas mer på områden som är tekniskt komplicerade. Att zooma ut från den egna verksamheten och ställa frågor om vilka värden som styr kan vara ett annat sätt att bredda perspektiven. Om det finns en ödmjukhet och öppenhet hos experter och beslutsfattare att lyssna på fler och kanske oväntade kunskapsbärare så kan också brister i de snäva expertinramningarna uppmärksammas. Att ta tillvara vetenskaplig kunskap och teknikutveckling och samtidigt behålla en ödmjukhet inför

att den senaste kunskapen eller teknikutvecklingen inte är den enda eller slutgiltiga lösningen – är ett konststycke som inte en enskild expertmyndighet eller beslutsfattare kan hantera. Det är en attityd till vetenskap och teknik som bara kan utvecklas *mellan* beslutsfattare och medborgare.

Det är också något som kännetecknar både vetenskap och demokrati – det är praktiker som hela tiden måste upprätthållas. Både vetenskapens auktoritet och demokratins legitimitet är beroende av erkännande av andra. Principen som vetenskap och demokrati delar är att de alltid kan mötas av ifrågasättanden, som pekar på dess brister (Soneryd och Sundqvist 2023).

Hur kan vi se på de utmaningar som en ökad specialisering innebär, och hur kan demokratiska värden främjas? Ett första steg är att erkänna både vetenskap och demokrati som relationella och pågående processer. Det är bara genom att vara uppmärksam på nya ifrågasättanden, kanske också oväntade sådana, och genom att diskutera bristerna, som vi kan utveckla demokratin. Vi behöver också kontinuerligt växla mellan att zooma in på det lokala praktiknära och kontextuella och zooma ut till de större sammanhangen. För att kunna göra det behöver vi mötesplatser för praktiker och forskare, men också tillfällen att utveckla den typen av reflekterande processer tillsammans.

Referenser

- Lezaun, Javier & Soneryd, Linda (2007) Consulting citizens: technologies of elicitation and the mobility of publics. *Public Understanding of Science*, 16: 279-297
- Miljöbalken 1998, Svensk Författningssamling 1998:808
- Soneryd (2002) Environmental Conflicts and Deliberative Solutions. A Case Study of Public Participation. Örebro Universitet, Örebro Studies in Sociology.
- Soneryd, Linda & Sundqvist, Göran (2023) *Science and Democracy. A Science and Technology Studies Approach*, Bristol University Press.