

Bilaga 3, policy för medborgar- och brukardialog:

Fördjupad bakgrund

Remissversion 2017-08-25



Innehållsförteckning

Varför medborgardialog?	3
Definition och ansvar	4
Grad av delaktighet	5
Byggstenar för en långsiktigt värdeskapande medborgardialog	6

Varför medborgardialog?

Regeringsformens portalparagraf lyder *All offentlig makt i Sverige utgår från folket* och i andra paragrafen anges att *det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället*.¹ Målet för den nationella demokratipolitiken är *en levande demokrati där individens möjlighet till inflytande förstärks*.²

Formellt utövas det reella inflytandet över det politiska beslutsfattandet genom de allmänna valen, vilka ligger till grund för det svenska styrelseskicket; representativ demokrati. Väljarna ges härigenom inflytande genom att rösta fram partier som ska företräda deras intressen.³

Medborgardialog är en kanal för inflytande och delaktighet mellan valen. De senaste 50 åren har invånares inkludering i politiska beslutsprocesser mellan valen stärkts.⁴ I ett underlag till 1997 års demokratiutredning beskrev forskaren Stig Montin utvecklingen vad gäller medborgarinflytande på kommunal nivå som ”lokala demokratiexperiment”. Ett starkt motiv till denna utveckling hävdar Montin vara den representativa demokratins kris, bland annat genom de politiska partiernas tapp av medlemmar.⁵

Inom stadsbyggnad och samhällsplanering har experimentlustan med medborgardialog varit särskilt stark. Sedan 1987 års plan- och bygglag finns en lagstadgad form av medborgardialog som kallas samråd. Samrådet är en formaliserad medborgardialog kopplad till framtagandet av planer och program för att styra den fysiska planeringen. I lagstiftningen anges: ”syftet med samrådet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan.”⁶

SKL listar i skriften *Medborgardialog som del i styrprocessen*⁷ fyra övergripande motiv för att genom medborgardialog inkludera medborgare i beslutsprocesser och styrning:

- bättre styrning: t.ex. för att uppnå legitimitet, tillit, insyn och bra beslut.
- bättre tjänster för att öka effektiviteten och kvaliteten, och skapa tjänster som bättre möter medborgarnas behov.
- kunskapsbyggande: för att öka deltagarnas kompetens, kunskap, medvetenhet och självförtroende.
- aktivt medborgarskap: för att främja bättre relationer mellan medborgare och kommunen/landstinget/regionen och motarbeta utanförskap.

Dessa värden gör medborgardialog till en viktig del av den kommunala verksamheten och är kopplade till uppfyllandet av nationella och lokala mål kring inflytande och delaktighet. Samtidigt finns det problem kopplade till medborgardialog. Forskningen lyfter fram att det ofta är personer från resursstarka grupper som deltar i medborgardialoger, vilket leder till svag representativitet.⁸ Forskningen lyfter även fram att det faktiska inflytandet under medborgardialoger är svagt och att dialoger tenderar vara skilda från det faktiska politiska beslutsfattandet.⁹ I den offentliga utredningen *En effektivare plan- och bygglovsprocess*

¹ SFS 2011:109

² Regeringens skrivelse 2013/14:61 En politik för en levande demokrati

³ SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden, sid 81

⁴ SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden, sid 389

⁵ SOU 1998:155 Lokala demokratiexperiment

⁶ Plan- och bygglagen (2010:900) 3 kap 9§

⁷ SKL 2013, sid 29-30

⁸ SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden, sid 407

⁹ Tahvilzadeh, Nazem, 2015, Medborgardialog – demokrati eller dekoration, sid 44f

hävdas: *”Formerna för medborgardeltagande är ett av de stora problemen i dagens samhällsplanering. Samrådsmöten, informationsmöten och medborgardialoger är ingredienser i planeringsprocessen. Visst finns det undantag, men en sammantagen bild visar att dessa aktiviteter ofta fungerar dåligt ur såväl demokratisk synvinkel som när vi tittar på resultatet av processen.”*¹⁰

I slutbetänkandet från 2014 års demokratiutredning varnas för risken med att bjuda in till dialog där deltagarna har förhoppningar om reell och direkt påverkan, utan att dessa infrias. Detta riskerar, enligt utredningen, leda till att förtroendet för demokratin undermineras. En slutsats i slutbetänkandet är att vara tydlig med syftet för dialogen och att den bör ses som ett komplement till den representativa demokratin: *”medborgardialog bör i första hand vara en metod för beslutsfattare att lyssna in och fånga upp intressen och åsikter i samhället för att på så vis få ett bättre beslutsunderlag.”*¹¹

Definition och ansvar

Definitionen av medborgardialog varierar mellan offentliga dokument och inom forskningen; begreppet kan ses som en samlingsterm för att inhämta synpunkter från allmänheten.¹²

I den handbok för medborgardialog som beslutades av Haninge kommunfullmäktige 2012 görs en distinktion mellan medborgardialog och brukardialog, som grundas i de olika roller som människor deltar i dialoger utifrån. Med brukardialog menas att man deltar som brukare och att det handlar om en specifik service, som skola eller omsorg. Denna typ av dialog sker mellan brukare och tjänstemän och leder sällan till politiska beslut. Medborgardialog berör deltagande allmänhet utifrån rollen som medborgare och kan exempelvis handla om situationen i ett bostadsområde, trafikplanering eller byggfrågor. Dessa frågor leder ofta till politiska beslut och förtroendevalda är den centrala motparten.¹³

Liknande skrivningar finns i många andra kommuners styrande dokument för medborgardialog och även i riktlinjer från Sverige kommuner och landsting (SKL). Förtroendevalda lyfts fram som ansvariga för att fatta beslut om medborgardialog och oftast även, i likhet med befintliga riktlinjer från Haninge kommun, som huvudpart för dialogen med medborgarna medan tjänstemän fattar beslut om och är motpart inom brukardialog.¹⁴

I praktiken verkar dock denna uppdelning mellan brukardialog och medborgardialog vara svårare att upprätthålla. Forskaren Nazem Tahvilzadeh beskriver i ett underlag till 2014 års demokratiberednings slutbetänkande arbetet med medborgardialog kopplat till stadsutveckling i Göteborg. Han menar att det är svårt att skilja på medborgar- och brukardialoger, eftersom den distinktionen inte görs i praktiken:

”Dialogerna tenderar också att ledas av tjänstepersoner. I intervjuer med tjänstepersoner som arbetar med att arrangera och leda dialogprocesser framgår att det råder osäkerhet om vilka som ska ansvara för processen. Politiker hänvisar till tjänstepersoner, som hänvisar tillbaka till politiker. Politiker leder sällan och deltar inte särskilt ofta i vare sig spontana eller

¹⁰ SOU 2013:34 En effektivare plan- och byggprocess, sid 355

¹¹ SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden, sid 412

¹² SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden, sid 394

¹³ Haninge kommun 2012 Handbok i medborgardialog, sid 9

¹⁴ SKL 2011 Medborgardialog som del i styrprocessen, sid 14

reguljära dialoger. Enligt stadens definition verkar alltså brukardialoger vara den vanligaste dialogformen.”¹⁵

Även SKL har beskrivit svårigheten att skapa tydliga roller mellan tjänstemän och förtroendevalda inom dialogarbete: ”erfarenheter visar att när kommuner och landsting beslutat sig för att genomföra medborgardialoger är det inte alltid klart vem eller vilka som har ansvar för planering, genomförande och hur man ska använda materialet.”¹⁶

Även i den utvärdering av metoder och verktyg för medborgardialog som genomfördes i Haninge lyfts denna bristande tydlighet fram. Ansvaret för att genomföra medborgardialog beskrivs i stor utsträckning som ”ett individuellt ansvar och intresse”, vilket utredarna lyfter fram som en brist som behöver åtgärdas.¹⁷

Det verkar således vara en brist på tydlighet inom rollfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän vilket torde hänga samman med en otydlig gränsdragning mellan medborgardialog och brukardialog.

Sammanfattningsvis verkar det råda brist på symmetri mellan den teoretiska inramningen av medborgardialog och det praktiska utfallet när det kommer till frågan om vad och vem.

Grad av delaktighet

En återkommande referens inom såväl forskning om, som kommunala vägledningar för, medborgardialog är delaktighetstrappan. Delaktighetstrappan togs fram av SKL 2009 och är en utveckling av en modell som forskaren Sherry Arnstein tagit fram. Arnsteins modell publicerades första gången 1969.¹⁸ På ett schematiskt plan kan de båda modellerna beskrivas som en åskådliggöring av olika grader av påverkan inom exempelvis en medborgardialog, från avsaknad (information) till påtaglig (medbeslutande). Arnsteins modell innehåller fler nivåer än delaktighetstrappan (se figur 1) och kan ses som mer radikal¹⁹ utifrån att den kan användas för att åskådliggöra såväl manipulation som total medborgarkontroll.

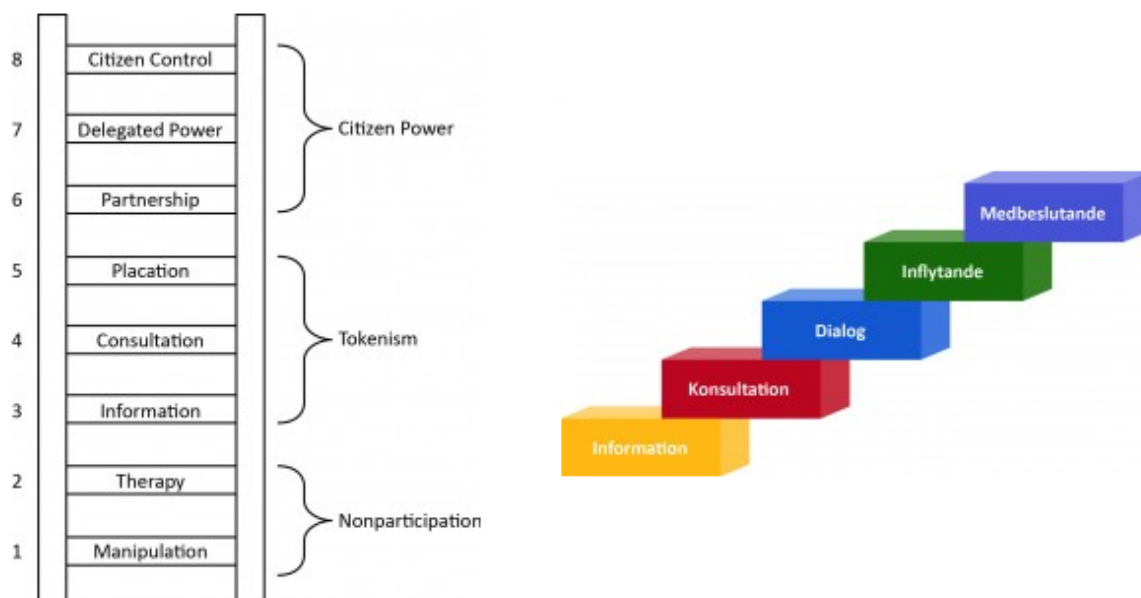
¹⁵ SOU 2015:96 Det våras för medborgardialoger, sid 527-528

¹⁶ SKL 2011 Elva tankar om medborgardialog i styrning, sid 10

¹⁷ Sweco 2016: Utvärdering av metoder och verktyg för medborgardialog, sid 41

¹⁸ Arnstein, Sherry 1969 A Ladder of Citizen Participation

¹⁹ Castells, Pål 2013, Stegen och trappan – olika syn på deltagande



Figur 1: Arnsteins "ladder of citizen participation" och SKL:s "delaktighetstrappa".

Delaktighetstrappan har kommit att få stor spridning och de flesta kommuner använder den för att vägleda arbetet med medborgardialog. SKL skriver att syftet med trappan är att vägleda och strukturera arbetet med medborgardialog genom "att ge en bild av olika nivåer av delaktighet i beslutsprocesser.²⁰ Båda modellerna har ett tydligt fokus på makten över beslutsfattandet kopplat till en dialog, vilket styr steg eller nivå som en dialog "hamnar på".

Även i relation till grad av delaktighet verkar det finnas en asymmetri mellan teori och praktik. Att utgå från att det inför en dialog går att säga vilken grad av påverkan som resultatet av dialogen kommer leda till är kanske allt för enkelt. Om det handlar om information eller medbestämmande i form av medborgarbudget är graden av delaktighet lätt att definiera. Om det däremot handlar om dialog eller konsultation i ett tidigt stadium av utvecklingsarbete, vilket inte sällan är fallet inom exempelvis planarbete, är det omöjligt att definiera grad av påverkan utifrån en teoretisk modell a priori. Exempelvis kan ett behov eller förslag som kommer fram under en tidig dialog resultera i beslut som möter behovet eller överensstämmer med förslaget senare i processen, vilket skulle klassas som medbestämmande. Att på förhand bestämma denna grad av påverkan riskerar att skapa en förenklad bild av vad en medborgardialog kan och bör uppnå, liksom att skapa väldigt hög förväntan eller total brist på förväntan utifrån ett medborgarperspektiv.

Byggstenar för en långsiktigt värdeskapande medborgardialog

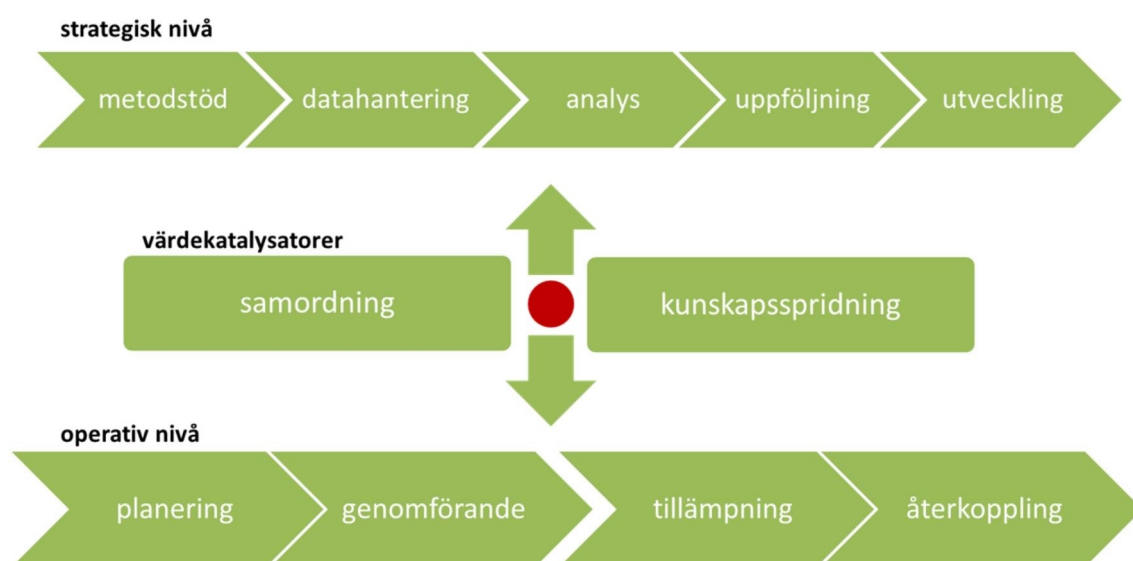
2014 års demokratiutrednings slutbetänkande lyfter fram samtida problem som kommuner står inför i sitt arbete med medborgardialog. Ett centralt problem är bristen i tillämpning av resultat från medborgardialog, som enligt forskare betänkandet refererar till kan leda till besvikelse och misstro utifrån ett medborgarperspektiv.²¹ Med andra ord riskerar medborgardialog att skapa sänkt förtroende för det demokratiska systemet, rakt motsatt dess syfte.

²⁰ SKL 2011 Elva tankar om medborgardialog i styrning, sid 19

²¹ SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden, sid 408ff

Även utvärderingen som genomfördes i Haninge lyfter fram denna brist på synlig tillämpning av resultat från medborgardialoger. Med tillämpning menas det avtryck som resultatet från medborgardialog ger i nämnders beslut och förvaltningars arbete och tjänster. Avsaknaden av tillämpning lägger grunden för svaga incitament till återkoppling. Sammantaget leder detta till svagt värdeskapande och riskerar att minska förtroendet för det demokratiska systemet.

Stort fokus har riktats på förutsättningar och metodik för genomförandet av medborgardialog. Det finns en stor mängd metodikhandböcker, checklistor och dylikt som vägleder hur en medborgardialog kan och bör bedrivas. Men att ta resultatet från dialogen vidare, att tillämpa och sprida dess resultat finns det svagare stöd för. Föreslagen policy och underlag till verksamhetsplanering lägger därav stort fokus på att stärka samordning och kunskapsspridning inom arbetet med medborgardialog, för att realisera ett långsiktigt värdeskapande inom arbetet med medborgardialog.



Figur 2: modell för långsiktigt värdeskapande medborgardialog

Arbetet med medborgardialog kan på ett schematiskt plan brytas ned i en operativ och strategisk del, vilket visualiseras i figur 2. Den operativa delen handlar om den enskilda dialogen, utifrån det specifika projektet, frågeställningen, kanalen och de specifika deltagarna. Den strategiska delen handlar om att sätta dialogen i ett bredare sammanhang. Bristen på koppling mellan operativ och strategisk nivå i arbetet med medborgardialog är en starkt bidragande orsak till bristen på tillämpning och återkoppling. Genom att stärka samordning och kunskapsspridning mellan dessa nivåer kan värdeskapande, inom den enskilda dialogen såväl som i det övergripande arbetet, realiseras. Inriktningen i policyn samt i underlaget till kommunstyrelseförvaltningens verksamhetsutveckling syftar till att stärka arbetet med kunskapsspridning och samordning inom arbetet med medborgardialog.

Ytterligare ett problem inom kommunernas arbete med medborgardialog, som demokratiberedningens slutbetänkande lyfter fram, är brister i deltagande. Betänkandet slår fast att det oftast är personer från resursstarka grupper som deltar i medborgardialoger.²²

²² SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden, sid 406f

Att aktivt arbeta för att sänka trösklar för deltagande och göra riktade satsningar för att jämna ut deltagandet nämns i betänkandet som en verkningsfull strategi för att stärka representativitet och legitimitet i arbetet med medborgardialog. Att underlätta och bredda deltagandet i medborgardialog utgör även fokus i såväl policyn som i underlaget till kommunstyrelseförvaltningens verksamhetsutveckling.