



15

# Medborgardialog i styrning

FÖR ETT STÄRKT DEMOKRATISKT SAMHÄLLE



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting



# Medborgardialog i styrning

FÖR ETT STÄRKT DEMOKRATISKT SAMHÄLLE



Upplysningar om innehållet:  
Lena Langlet, lena.langlet@skl.se  
Anders Nordh, anders.nordh@skl.se  
Nils Munthe, nils.munthe@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2019  
ISBN: 978-91-7585-780-0  
Text: Lena Langlet, SKL  
Illustration/foto: Edward Andersson  
Produktion: Advant  
Tryck: LTAB, 2018

# Inledning

Sveriges Kommuner och Landsting har sedan 2006 drivit Projekt Medborgardialog med uppdrag att stödja kommuner, landsting och regioner i att utveckla medborgardialogen i styrning och verksamhetsutveckling för ett demokratiskt och socialt hållbart samhälle.

Under dessa tolv år har projektet samarbetat med i princip alla kommuner, landsting och regioner och vi kan se att utveckling pågår för att skapa delaktighet för medborgarna som gör det möjligt att både få inflytande men också för att ta ansvar för det lokala samhällets utveckling.

Projektet har gett ut två tidigare skrifter av hur medborgardialog kan utgöra en del i styr- och beslutsprocesser och vi ser nu att det behövs en uppdatering av hur medborgardialogen kan användas för detta. I vårt samarbete och utvecklingsarbete tillsammans med kommuner, landsting och regioner så utvecklas hela tiden både teori och praktik och vi finner ett behov av att sprida de erfarenheter som görs inom området. Det ger möjlighet för andra kommuner, regioner samt myndigheter och forskare att ta del av erfarenheter vi gjort sedan 2006.

Som komplement till denna skrift ger vi också ut två andra skrifter med praktiska erfarenheter av två system för medborgardialog, Medborgarbudget och Medborgardialog i komplexa frågor. Vi har också samarbetat med Hans Abrahamsson, tidigare forskare vid Göteborgs Universitet, Globala studier som gjort en genomgång av forskning och teorier om varför medborgardialog blir allt viktigare för både social hållbarhet och för en utveckling av en stark demokrati och där ett självstudiematerial tagits fram.

Vi hoppas ni ska finna det intressant att ta del av dessa skrifter och att det kan leda till diskussion och utveckling i er egen verksamhet. Skriften kan läsas på olika sätt, från pärm till pärm, eller något avsnitt som är särskilt intressant och för att få en överblick så kan du starta med sammanfattningen.

Stockholm i maj 2019

Mattias Jansson  
*Sektionschef*  
*Demokrati och styrning*

Sveriges Kommuner och Landsting

# Innehåll

<b>6</b>	<b>Kapitel 1. Bakgrund</b>
7	Varför medborgardialoger?
<b>9</b>	<b>Kapitel 2. Begrepp</b>
9	Medborgare
10	Medborgardialog
10	Vad är inte medborgardialog
11	Styrning
11	Dialoginitiativ
12	Vägval
14	Delaktighetstrappan
<b>17</b>	<b>Kapitel 3. Styrkarta under utveckling</b>
17	2007 års version
18	2013 års version
19	2019 års version
<b>20</b>	<b>Kapitel 4. Principer, löften och organisation</b>
20	Principer/riktlinjer
22	Löften till medborgarna
22	Organisation
24	Frågor att diskutera:
<b>25</b>	<b>Kapitel 5. Frågan för medborgardialog</b>
25	Frågan/området
26	Tydliggörande
26	Mål
27	Frågor att diskutera
<b>28</b>	<b>Kapitel 6. Styrprocess</b>
28	Kartlägg styrprocess
30	Omfattning och djup av delaktighet
31	Målgrupper
33	Bredd
34	Frågor att diskutera
<b>35</b>	<b>Kapitel 7. Medborgardialogprocessen</b>
36	Beslut kring frågan för dialogen
36	Tidsramar
36	Metodval
37	Sänka trösklarna

37	Vem gör vad
37	Samarbetspartners
37	Avstämning
38	Resultat
38	Återkoppling
38	Genomförandeplan och förankring
38	Frågor att diskutera:
39	<b>Kapitel 8. Kommunikationsprocessen</b>
39	Skapa kunskap om frågan
40	Mål för kommunikationen
40	Skapa känslor för att få deltagare
41	Återkoppling
41	Media
41	Intern kommunikation
42	Frågor att diskutera
43	<b>Kapitel 9. Utvärderingsprocess</b>
43	Utvärdera mot mål för resultat
43	Analys
45	Frågor att diskutera
46	<b>Kapitel 10. Resultat</b>
48	Frågor att diskutera
49	<b>Kapitel 11. Fortsatt utveckling</b>
49	Styrkedjan
50	Charter
50	System för tillit
51	Komplexa frågor
51	Platsens utveckling
52	Digitala system för delaktighet
53	<b>Sammanfattning</b>
54	Principer och löften
54	Organisation
54	Frågan för dialogen
54	Styrprocess
55	Dialogprocessen
55	Kommunikationsprocessen
55	Utvärderingsprocess
55	Resultat
55	Fortsatt utveckling

## Bakgrund

Sveriges Kommuner och Landsting har sedan 2006 drivit projektet Medborgardialog. Det första beslutet togs redan 2003 av Kommunförbundets och Landstingsförbundets kongresser. I början av 2000-talet kom den omfattande Demokratiutredningen som lyfte medborgarnas minskade vilja att rösta och minskade intresse för att vara med i politiska partier samt i de traditionella civilsamhällets organisationer. Forskare lyfte alarmistiskt att det inte skulle finnas politiker på lokal nivå 2017. 2002 upplevde vi det lägsta valdeltagandet sedan 1950-talet även om det fortfarande var på en hög nivå i internationell jämförelse. De båda medlemsförbunden fattade då, på sina kongresser 2003, beslut om att medborgardialogen behövde stärkas och att förbundens kansli skulle arbeta stödjande till och utvecklande med kommuner, landsting och regioner. Under de första åren utforskades området. 2006 startades projekt Medborgardialog och det första året, som också var valår, ägnades åt att besöka ett sextiotal kommuner och hälften av landstingen/regionerna för att få förståelse för hur de uppfattade medborgardialogen och vad som behövde utvecklas. Det som framgick tydligt vid dessa besök var att dialoger med medborgarna hade skett ad hoc och alldeles för sent i beslutsprocesserna. Dialogerna skedde ofta när det redan fanns ett beslut som man försökte övertyga medborgarna om var det rätta beslutet. Många upplevde dialogerna som obehagliga och aggressiva möten där de förtroendevalda fick stå i skottgluggen, ta emot kritik och mycket ilska. Den andra formen av dialog som förekom var att förtroendevalda och tjänstepersoner åkte ut till framförallt mindre orter som låg utanför centralorten och inbjöd till möte där man genomgående frågade vad medborgarna önskade sig. De förtroendevalda som deltog i intervjuerna upplevde även dessa dialoger som problematiska för man kom hem från mötena med en önskelista som det inte fanns någon möjlighet att uppfylla. I princip ingen av de besökta kommunerna eller landstingen/regioner hade någon systematik i hur man arbetade med medborgardialoger



där mål, syfte, målgrupp och process var klarlagd innan det genomfördes medborgardialoger. Det fanns inte heller någon särskild profession som arbetade med att genomföra medborgardialoger.

Besöken/intervjuerna i kommunerna och landstingen/regionerna resulterade i inriktningen som valdes i projektet att, dels arbeta med kunskapsuppbyggnad både för förtroendevalda och tjänstepersoner, dels med utvecklingsarbete tillsammans med kommuner, landsting och regioner som var intresserade av att utveckla ett mer systematiskt arbete med medborgardialoger som del i styrningen.

## Varför medborgardialoger?

Varför har medborgardialoger blivit allt mer angelägen för kommuner och regioner och dess förtroendevalda och tjänstepersoner, trots att valdeltagande har ökat och Sverige sägs ha en stark demokrati? Vad är det som trots det gör att gapet mellan medborgarna och dess förtroendevalda ökar?

Projekt Medborgardialog har under ett antal år samarbetat med forskaren Hans Abrahamsson som studerat hur samhällsomdaningen påverkar behovet av att utveckla demokrati och komplettera den med medborgardialog. I en kort sammanfattning beskriver han utmaningarna på detta sätt:

”Samhällsomdaningen har medfört att samhällen blivit (och fortsätter att bli) alltmer heterogena, socialt polariserade och därmed präglade av nya sociala konfliktlinjer samtidigt som statens roll förändrats. Staten har självmant dragit sig tillbaka (eller tvingats dra sig tillbaka) i det politiska rummet och överfört alltför många uppgifter till lokal nivå – inte minst när det gäller att hantera dessa nya (såväl socioekonomiska som sociokulturella) konfliktlinjer. Därtill kommer att sammanfattningen av det lokala med det globala medfört ett antal nya samhällsrelaterade fenomen som vi inte ens skulle kunna föreställa oss skulle kunna hända – unknown unknowns. Dessa nya samhällsrelaterade fenomen är komplexa till sin karaktär, dels på grund av att vi saknar beprövade erfarenheter från hur de skall kunna hanteras, dels på grund av att de är lokalt specifika och kontextberoende. De är därtill i ständig förändring vilket gör att problemen är svåra att sätta ord på och definiera – the problem of the problem is the problem. Detta innebär att det är endast tillsammans med de medborgare som berörs som problemen kan formuleras och åtgärder för att hantera dem kan identifieras och genomföras. Detta behov av inbjuden medborgardialog uppifrån sammanfaller med medborgarnas önskemål om att få göra sin röst hörd och om ökad delaktighet i det politiska beslutsfattandet. Den ökade individualisering som följer i samhällsomdaningens spår med allt större tillgång till information och olika sociala nätverk har nämligen samtidigt medfört att människor ökat sin tilltro till sin egen förmåga och tappat tilltro till auktoriteter och

etablerade samhällseliters intresse av att komma tillrätta med lokala problem. I stället finner man nya auktoriteter företrädesvis på sociala medier eller i andra digitala forum, som man väljer att följa. Det politiska landskapet förändras och människor söker mer direktdemokratiska former för att kollektivt kunna kanalisera sina kollektiva anspråk på den lokala utvecklingen än vad de traditionella partipolitiska systemen kan erbjuda på egen hand”.

Vår tids komplexa samhällsfrågor ger också medborgardialogen en viktig roll för att förbättra beslutsunderlag och effektivitet vid genomförande av kommunala handlingsplaner. En medskapad och tillitsbaserad samhällsstyrning är därtill av betydelse för att värna demokratin och stärka det representativa politiska systemets legitimitet. Medborgardialogens betydelse ökar i arbetet med lokal anpassning och genomförande av Agenda 2030. Den blir ett viktigt medel för att underlätta Sveriges ambitioner att vara ledande i arbetet med FN:s globala mål för en hållbar utveckling. Medborgardialogens roll vid genomförandet av Agenda 2030 liksom svenska åtaganden vid implementering av en rad andra internationella konventioner (till exempel frågan om mänskliga rättigheter) och regionala överenskommelser (till exempel Europarådets olika beslut) ställer förnyade krav på att utveckla styrkedjor som stärker kommunal handlingskraft när det gäller ett lokalt verkställande av såväl nationella som övernationella beslut. Det handlar alltså att knyta ihop det globala med det lokala. Du kan läsa mer om Samhällsomdaning och medborgardialog på följande webbsida: <https://www.omvarldskunskap.se>

Kommuner och regioner har två roller, de är både serviceaktörer och demokratiaktörer. Under många år i och med införandet av NPM (New Public Management) så har serviceaktörskapet varit i fokus. Det handlar om att tillse att medborgarna ska få den välfärd som de har rätt till och att den utförs rättvist, rättssäkert, i rätt tid och med god kvalitet. Demokratiaktörskapet har inte prioriterats på samma sätt möjligtvis utifrån att det tas för självklart och det finns en föreställning att alla vet vad demokrati innebär och värnar detta. Det visar sig dock att demokratiaktörskapet behöver utvecklas genom ett aktivt arbete för legitimitet för systemet, förståelse för prioriteringar, ökad delaktighet både för att kunna påverka och ta ansvar. Medborgardialogen spelar en viktig roll i detta.

Det är i denna brytningstid som medborgardialoger för att stärka det demokratiska systemet blir av speciellt stor betydelse.

# Begrepp

När ett verksamhetsområde utvecklas så prövas också olika begrepp för att beskriva, förklara och rama in området. Många begrepp som blir populära används bredare än vad de egentligen borde och de kan till och med motverka förståelsen för begreppet och därmed utvecklingen. Här nedan följer en förklaring till hur begreppen inom SKL:s arbete med medborgardialog definieras utifrån de erfarenheter som gjorts i projektet.

## Medborgare

Medborgare är det första ordet som behöver förklaras. Under åren har det förts många diskussioner om vilket begrepp som bäst beskriver de som kan vara berörda av medborgardialoger. Inom projekt Medborgardialog har vi valt medborgare som begrepp. Genom att titta på hur begreppet används inom forskningen, i utredningar och internationellt är medborgare ett begrepp som vi uppfattar beskriver en bredare målgrupp än till exempel invånare. Invånare definieras som de som bor på en viss plats vilket begränsar gruppen som behöver delta i en medborgardialog. Medlem i en kommun används i lagtext för de som är skrivna i en kommun. Medborgare ska inte förväxlas med medborgarskap som innebär juridiska rättigheter. Medborgare ges en bredare beskrivning om man ser till äldre beskrivningar där man kan vara medborgare i en stat, medborgare i en stad och medborgare i en grupp. I nutidabeskrivningar kan man vara EU-medborgare, världsmedborgare etcetera. I engelsktalande länder använder man begreppet citizen och i tyskan bürger när de beskriver de som deltar i en medborgardialog vilket översätts till medborgare. Projekt Medborgardialog definierar därför medborgare som de som bor, verkar, lever i eller har en relation till kommunen eller regionen.

## Medborgardialog

Det finns även behov av att definiera ordet medborgardialog för att ge en tydligare bild av vad det innebär och för att skilja begreppet i förhållande till andra samtal och dialoger. Medborgardialog i kommunens eller regionens hägn innebär att medborgardialoger anordnas i frågor som är påverkbara och där beslutsfattare är påverkbara. Frågan och målgrupp ska vara tydligt definierad liksom påverkbarheten. Det ska ske systematiskt och resultatet ska användas.

### Vad är inte medborgardialog

För att ytterligare tydliggöra begreppet medborgardialog är det viktigt att beskriva vad som inte är medborgardialog.

Det är inte en medborgardialog när ett beslut redan är fattat eller det finns ett tydligt ställningstagande och där de förtroendevalda inte är beredda att ändra sin ståndpunkt utan mötet med medborgarna handlar om att informera om beslutet. Informationsmöten är viktiga och lägger grunden för förtroende och delaktighet och bör genomföras genom fysiska möten eller genom webb-information. Det viktiga är dock att kalla det för vad det är, alltså information och inte medborgardialog, då det inte finns någon påverkansmöjlighet.

Den enskilde politikern har en mängd samtal i olika forum och på olika platser. Dessa samtala är viktiga för att prata politik och upprätthålla det demokratiska samtalet, det är dock inte medborgardialog. Medborgardialog kan aldrig ersätta det partipolitiska samtalen utan är kopplade till kommunens och regionens kompetensområden.

Dialog med de som använder välfärdstjänsterna, brukare, elever, föräldrar, klienter, patienter etcetera är viktiga dialoger för att få återkoppling på verksamheter och ger utvecklingsmöjligheter. ”Brukardialogen” är dock inte medborgardialog eftersom den riktas mot endast en grupp som använder en tjänst och oftast svarar på frågan hur tjänster upplevs eller behöver utvecklas. Brukardialogen är viktig i kommunens och regionens roll som serviceaktör. Medborgardialogen har ett bredare anslag och försöker få olika gruppers perspektiv på en fråga och omfattar också frågorna varför och vad? Medborgardialogen blir därför central för rollen som demokratiaktör.

Kommunikation är inte heller samma sak som medborgardialog. Kommuner och regioner kommunicerar om verksamheten på ett flertal sätt för att göra den känd, för att beskriva kvalitetsnivåer, för att informera om vad som kommer att hända inom olika verksamheter med mera. Kommunikation är viktig och kanske än viktigare när lokala medier läggs ner och var och en kan skapa sina egna nyheter via sociala medier. Kommuners och regioners roll att kommunicera fakta snabbt och korrekt blir därför allt mer centralt.

Marknadsföring av kommuner och regioner har ökat under de senaste åren och mer resurser läggs på detta. Regionernas utvecklingsuppdrag kan också sägas innefatta marknadsföring för regionens möjliga tillväxt. Marknadsföring är dock inte heller medborgardialog utan har ett eget syfte för att framstå som attraktiv för etablering av medborgare, företagare och andra aktörer.

Medborgardialog är inte heller något som tjänstepersoner gör själva, det krävs att förtroendevalda är engagerade, fattar beslut och äger processen för att det ska bli på riktigt, om något viktigt som skapar resultat.

## Styrning

Styrning är ett mångfacetterat begrepp och det finns många olika beskrivningar av vad styrning kan innehålla såsom regelstyrning, ekonomistyrning, målstyrning, resultatstyrning, processtyrning, New Public Management, Public Value Management, tillits baserad styrning etcetera. Egentligen kan det sägas att styra en kommun eller region är en konst som innehåller alla dessa former av styrning beroende på olika faktorer till exempel om det finns en stark rättighetslagstiftning för verksamheten, om det är ett frivilligt åtagande, om det är ett utvecklingsansvar för territoriet eller om det är tvärsektoriella frågor som påverkar alla verksamheter. En stor del av styrformerna beskriver styrningen utifrån ett serviceaktörskap. I demokratiaktörskapet ingår medborgardialog som en del i styrningen och kan, dels utgöra ett av flera underlag till beslut, dels vara en del i ett utvecklingsarbete, dels vara lagstyrd som i plan- och bygglagen. Utgångspunkten är att medborgardialogen ska utgöra ett stöd till det representativa systemet.

## Dialoginitiativ

Oftast är det kommunen eller regionen som tar initiativ till medborgardialog för att det finns behov av kunskap från medborgarna eller behov av att bygga förtroende och tillit. Under de senaste tio åren har kommuner och regioner börjat forma system för detta. Det som dock upplevs som svårt är när medborgare eller medborgargrupper själva tar initiativ till medborgardialoger och väljer plats och metod. Detsamma gäller när samhällsutvecklingen leder till komplexa situationer som kräver mångas delaktighet för att lösa problem till exempel otrygghet, social oro, gruppkonflikter eller nedläggning av skola, förtätning av områden etcetera. Kommuner och regioner behöver utforma system för att bjuda in till dialog men systemet behöver också kunna hantera att initiativ kommer från andra såsom medborgare, andra myndigheter eller civilsamhället. I ett styrsystem för medborgardialog behöver detta ingå.

## Vägval

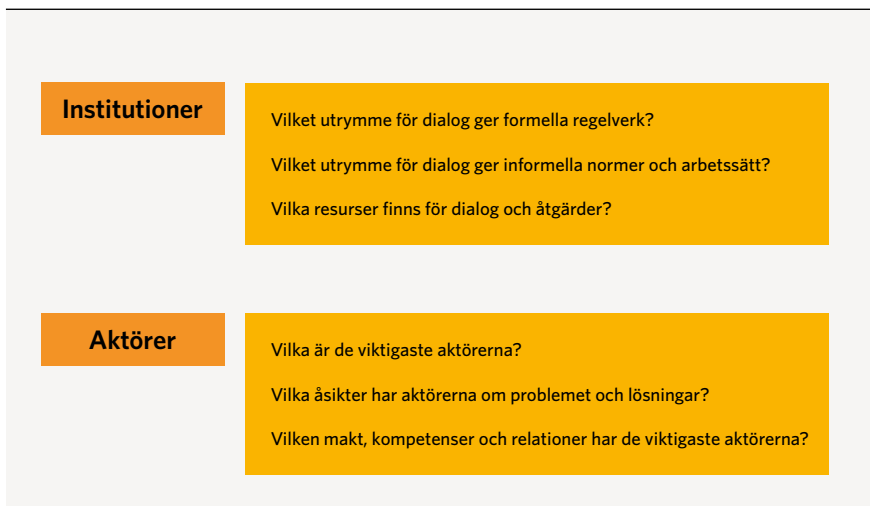
För att systematisera medborgardialogen behöver kommuner och regioner utveckla kompetens för att göra vägval. Att göra vägval innebär att det är klart hur beslut om medborgardialog förbereds och var beslut om medborgardialog fattas. I kompetens ligger analys, kategorisering och beslut. I analysen finns de två frågor som projekt Medborgardialog definierat som avgörande för att genomföra en medborgardialog:

- › Är frågan påverkbar?
- › Är vi som beslutsfattare påverkbara?

Om svaret är nej på någon av dessa frågor bör inte en medborgardialog ske, däremot kan informationsinsatser behöva göras.

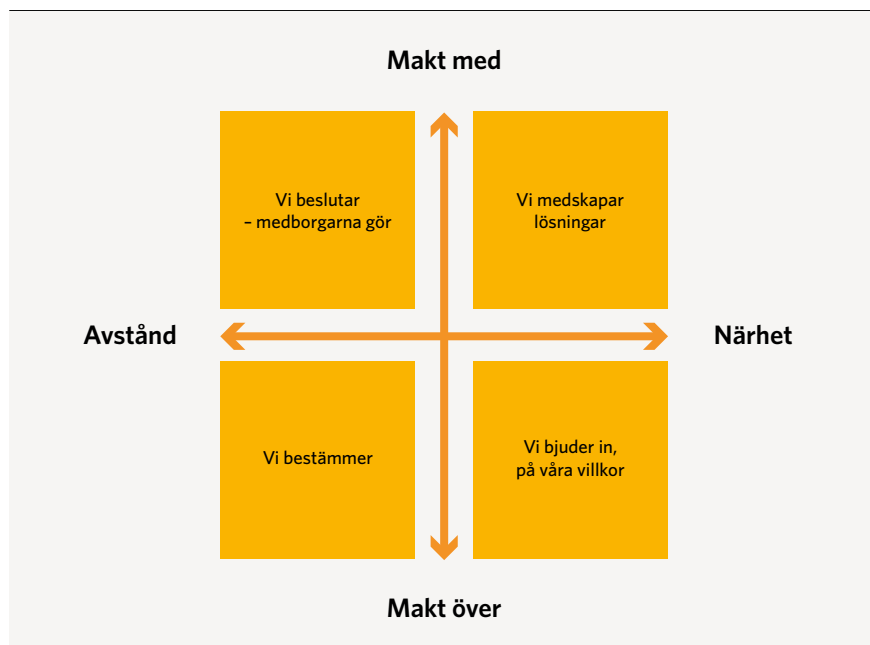
I analysen ingår dock flera delar till att början med kan en kontextanalys vara till nytta. Följande kontextanalys har utvecklats av forskarna Martin Westin och Alexander Hellqvist på Swedesc, Uppsala Universitet.

FIGUR 1. Kontextanalys



De flesta beslut i en kommun tas utan att det sker någon medborgardialog. När kommunen eller regionen har beslutat sig för att ha medborgardialog eller att initiativ tagits till dialog från andra behöver beslut om form tas. Nedanstående fyrfältare har som syfte att analysera och göra riskanalys utifrån frågan som dialogen ska behandla för att göra vägval av vilken form av dialog som behövs för att nå framgång. Fyrfältaren är utvecklad tillsammans med Martin Sande, Dialogues.

FIGUR 2. Vägval



I det nedersta vänstra hörnet finns de beslut som de förtroendevalda eller tjänstepersonerna tar utan medborgardialog. Det kan vara regelstyrda beslut som tas av tjänstepersoner utifrån lagar och riktlinjer eller det kan vara beslut där en tydlig politisk inriktning är definierad. Det är också de frågor där politiken har svarat nej på frågorna om påverkbarhet. Besluten fattas alltså över medborgarna med ett avstånd från dem.

I det nedersta högra hörnet befinner sig de flesta medborgardialoger som sker idag. Kommuner och regioner vill vara nära sina medborgare i sitt beslutsfattande och inbjuder till dialog. Det är kommunen eller regionen som bestämmer över målgrupp, metod och hur de använder resultatet. Det blir en del i det representativa systemets beslutsfattande.

I det övre vänstra hörnet väljer kommunen eller regionen att lämna över ett visst ansvar till medborgarna. Man bestämmer fortfarande över form och resurser samt hur det ska följas upp. Ofta utses stödperson från organisationen men det är medborgarna som tar ansvar för genomförande. Ett exempel på detta är många av de ungdomsråd som kommunerna har. Syftet är att dela ansvar.

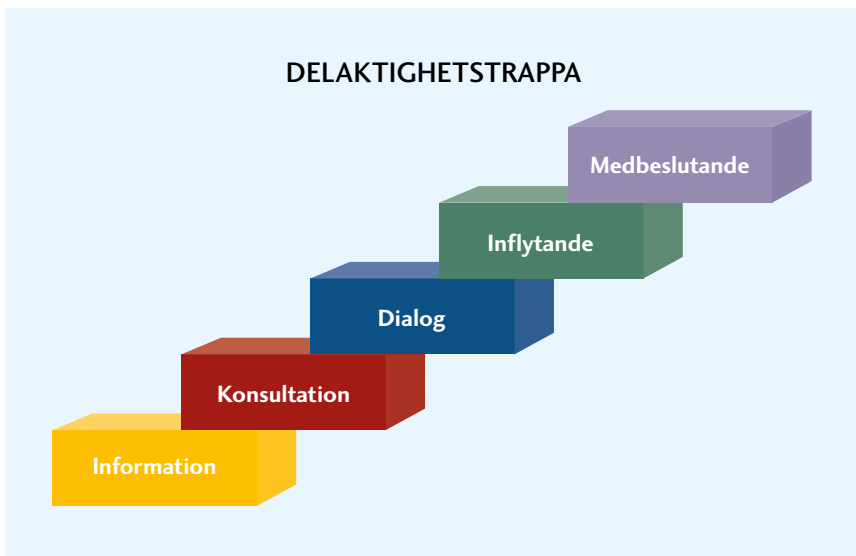
I det övre högra hörnet arbetar kommunen och regionen i medborgardialog tillsammans med medborgarna för att tillsammans medskapa lösningar på mer komplexa frågor. I komplexa frågor behövs både närhet och delat

ansvar/makt för att finna lösningar. Komplexa frågor kan, dels vara ”mjuka” som social oro, otrygghet etcetera, dels vara ”hårda” som nedläggningar av olika verksamheter, byggnation och förtätning av området etcetera vilka kan leda till motstånd och konflikter. Initiativ till medborgardialoger kring komplexa frågor kommer inte alltid från kommunen/regionen utan kan komma från initiativ från medborgare eller andra aktörer eller genom att samhällsutvecklingen kräver samarbete och dialog.

I analysen om vilken form av medborgardialog som ska användas kan man använda fyrfältaren för riskanalys och ställa sig frågorna; vad händer om en medborgardialog inte genomförs eller behandlas på fel sätt?

## Delaktighetstrappan

I analysen av vilken form av medborgardialog man ska genomföra kan SKL:s delaktighetstrappa också användas. SKL:s delaktighetstrappa behöver också förklaras inte minst i förhållande till sin inspirationskälla Sherry Arnsteins delaktighetstege.



SKL:s delaktighetstrappa.



SKL valde bort de lägre nivåerna från Arnsteins steg utifrån syftet för hur kommuner och regioner uppmuntrades att använda den. SKL:s syfte var att kommuner och regioner skulle bli mer systematiska och strukturerade när de valde att genomföra medborgardialoger. Trappan ger en beskrivning av omfattning och djup av delaktighet från information som skapar möjlighet till delaktighet till medbeslutande som innebär både medskapande i lösningar, deltagande i beslut och genomförande. Att det formats som en trappa beskriver just omfattningen och djupet av delaktighet. Men innebär inte att det översta trappsteget är bättre än de andra utan val av omfattning av delaktighet ska göras utifrån det behov som finns för varje medborgardialog.

För att nå systematik i valet av metoder för medborgardialog så är alltså syftet med SKL:s trappa att skapa medvetenhet om vilken omfattning och djup av delaktighet kommunen/regionen vill erbjuda medborgarna i medborgardialogen. Genom att medvetandegöra detta görs det även tydligt för medborgarna vilket inflytande de kan förvänta sig i den aktuella frågan för medborgardialog.

**Information** – beslut är taget om att inte genomföra medborgardialoger men kommunen/regionen tar ställning till vilken information som måste ges för att medborgarna ska ha kunskap om frågan och på så vis ha en grundläggande förutsättning för delaktighet. En utveckling som skulle vara önskvärd här för att möjliggöra ett bättre ansvarsutkrävande vore att även politiska ställningstagande kring frågan beskrevs.

**Konsultation** – beslut om att genomföra medborgardialog är taget. Kommunen/regionen har ett antal alternativ som de vill att medborgarna tar ställning till. Konsultation innebär att den enskilde medborgare får tycka till utan att behöva höra eller ta del av vad andra medborgare tycker i frågan.

**Dialog** – beslut om att genomföra medborgardialog är taget. Kommunen/regionen bjuder in eller söker upp grupper för att höra om deras synpunkter kring en särskild fråga. Medborgare får möjlighet att träffas och höra andra medborgares synpunkter men det finns ingen strävan efter konsensus. Kommunen/regionen för in de olika synpunkterna som underlag till beslutsunderlag.

**Inflytande** – beslut om att genomföra medborgardialog är taget. Kommunen/regionen bjuder in och/eller söker upp grupper av medborgare och involverar dem i en längre process för att ta fram förslag till lösningar som presenteras för politiken. Medborgare får möjlighet att möta andra medborgare för att bryta sina perspektiv med varandra, för att skapa kunskap och mer hållbara lösningar.

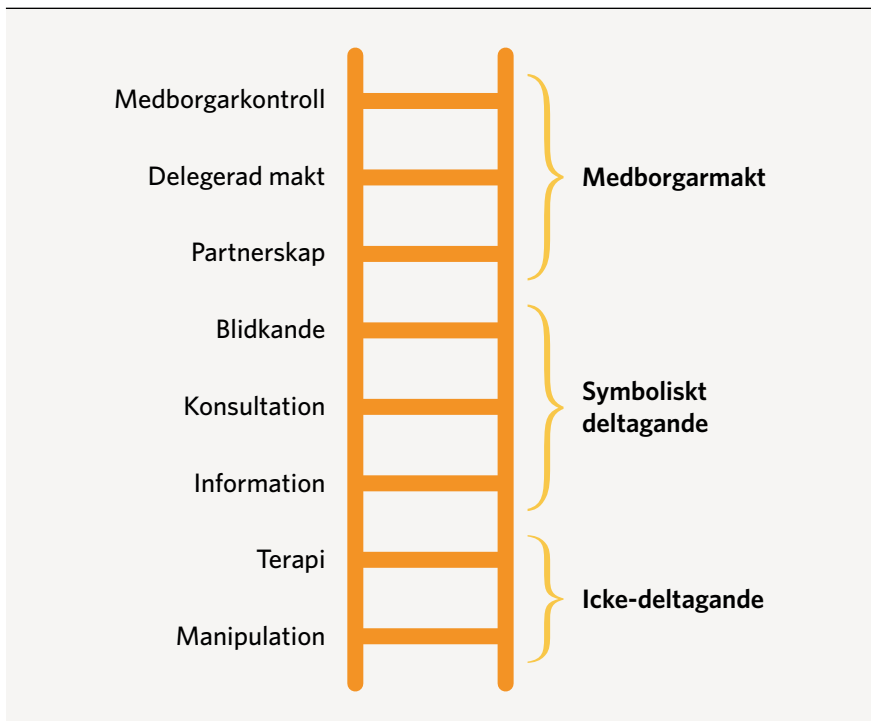
**Medbeslutande** – beslut om att genomföra medborgardialog är taget. Kommunen/regionen bjuder in och/eller söker upp medborgare/grupper för att involvera dem i längre processer där medborgarna tillsammans med förtroendevalda, tjänstepersoner och andra aktörer i samhället medskapar, beslutar och tar ansvar för lösningars genomförande.

Erfarenheter visar att i en och samma medborgardialog kan man växla mellan olika metoder som innebär olika omfattning och djup av delaktighet samt att det underlättar för medborgarna som deltar att få kunskap om vad de kan förvänta sig i olika steg.

SKL:s trappa stödjer kommuner och regioners val av omfattning och djup av delaktighet för medborgare i de olika medborgardialoger som organisationen ska genomföra.

Arnsteins tog fram stegen för att analysera genomförda medborgardialoger och den kan vara användbar för detta även idag när kommuner och regioner ska utvärdera dialoger som genomförts. Inte minst kan det användas för att synliggöra dolda syften som kan motverka dialogens trovärdighet. Dock gör Arnstein andra tolkningar av vissa begrepp än vad som gjorts i SKL:s delaktighetstrappa.

FIGUR 3. Arnsteins delaktighets steg

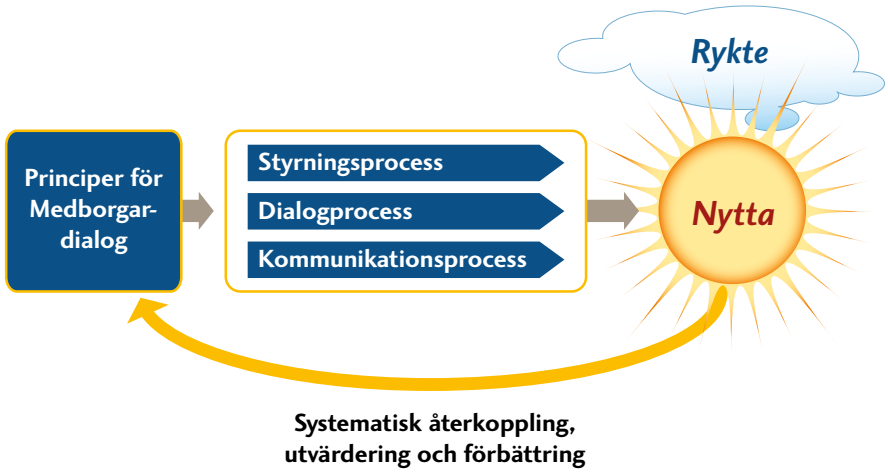


# Styrkarta under utveckling

Projekt Medborgardialog har sen starten utifrån nationella och internationella erfarenheter utvecklat det vi valt att kalla Styrkarta för medborgardialog. Bakgrunden till styrkartan är att det framkom i de intervjuer som genomfördes att kommuner och regioner hade valt metoder innan de beslutat om vad dialogen skulle handla om och vilka som skulle delta. Det fanns ingen tydlig koppling till beslutsprocesser, det var inte tydligt om frågan var påverkbar och alla hade olika bilder av varför dialogen skulle genomföras. Det behövdes ett system för att inte medborgardialogen skulle bli kontraproduktiv. Styrkartan har hittills funnits i två versioner och nu utvecklas den tredje.

## 2007 års version

Styrkartan som togs fram under 2007 var framförallt inspirerad av Toronto stad som under mer än tio år hade arbetat aktivt med medborgardialoger både i budgetprocessen och i förändringen av hamnområde till bostadsområde. Toronto lyfte fram att det behövdes en politisk vilja och ett engagemang från tjänstepersoner för nå framgång och ett viktigt mål för dem var att bättra på deras rykte som en stad att leva ett gott liv i och där man som medborgare hade möjlighet att påverka samhällsutvecklingen. Vi tolkade Torontos framgångsfaktorer i nedanstående styrkarta och använde de som hjälp till svenska kommuner och regioner i deras utveckling av systematik.



SKL:s styrkarta 2007.

### 2013 års version

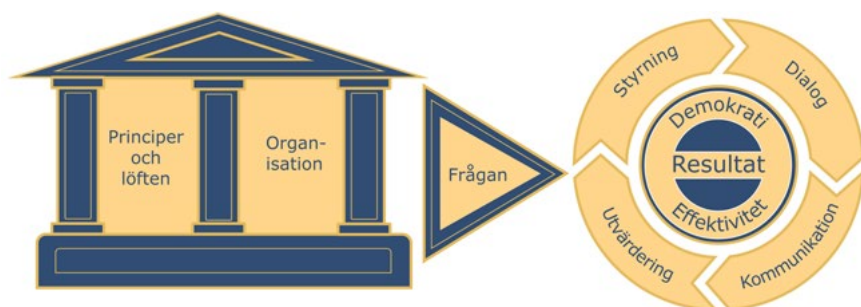
2013 uppdaterades SKL:s skrift om hur medborgardialog kan vara en del i styrningen. Projekt Medborgardialog hade tillsammans med kommuner och regioner i nätverk arbetat för att utveckla en systematiskt medborgardialog som hade bäring både på styrprocesser och verksamhetsutveckling. Principer för varför kommunen/regionen skulle arbeta med medborgardialoger blev viktigare och en särskild profession för att hantera medborgardialoger började anställas. Erfarenheterna visade också att mål och syfte för varje medborgardialog behövde tydliggöras för att skapa trovärdighet. 2013 års styrkarta ser ut som nedan.



SKL:s styrkarta 2013.

## 2019 års version

Under den senaste mandatperioden har vi återigen bjudit in till olika nätverk för att utveckla styrsystem och modeller för medborgardialog. Syftet har dels varit att utveckla styrningen och verksamhetsutvecklingen, dels demokratin och social hållbarhet. Det som framkommer tydligt i kommuners och regioners arbete är att det interna arbetet för att institutionalisera medborgardialog som en del i styrningen tar längre tid än vad som tidigare antagits. Det krävs, dels tydliga strukturer med styrdokument, organisation och beslutsfattande, dels en förändrad kultur där politiska beslut om dialog slår igenom och där medborgarna ses som resurser i samhällsutveckling. Det tar tid att förändra en kultur där både tjänstepersoner och förtroendevalda har som utgångspunkt att de vet vad som behöver göras och tar beslut för medborgarna till att ha nätverk och samarbete som grund och en vilja att åstadkomma förändring tillsammans med medborgarna. Medvetna val för att institutionalisera måste alltså utvecklas. Styrkartan delas också i två nivåer, en som avser grunden för alla medborgardialoger i en kommun eller region och en del som behöver genomföras för att forma varje medborgardialog. 2019 års styrkarta ser ut som nedan.



SKL:s styrkarta 2019.

I följande kapitel går vi igenom varje del av styrkartan.

# Principer, löften och organisation

Första delen i styrkartan består av principer/riktlinjer, löften till medborgarna och organisation. Dessa utgör grunden för alla medborgardialoger inom kommunen och regionen. I de nätverk som genomförts har det visat sig att det behöver sättas av tid för processen att bygga denna grund för att skapa förståelse för medborgardialogens mål, syfte och resultat i organisationen och skapa möjlighet till institutionalisering.

## Principer/riktlinjer

När det gäller principer/riktlinjer så kan de återfinnas i särskilda dokument, i riktlinjer med bredare fokus på samarbete eller som del i budget dokumentet. Det finns inget rätt eller fel utan var dessa placeras utgår från den lokala kontexten.

Principerna/riktlinjerna bör svara på åtminstone dessa tio frågor.

- › Varför ska vi ha medborgardialog?
- › Vilka mål har vi för medborgardialogen?
- › Vilka strategier har vi för att nå målen?
- › Hur ska resultaten användas och hur ska de komma in i styrningen?
- › Hur ska återkoppling ske?
- › Hur hanterar vi interna initiativ till medborgardialog?
- › Hur hanterar vi externa initiativ till medborgardialog?
- › Vilket/vilka beslutsorgan bestämmer om en dialog ska genomföras?
- › Vilken intern kultur krävs för att nå våra mål?
- › Vilka strategier har vi för att nå den kultur vi önskar?

Internationella erfarenheter visar att för att institutionalisera medborgardialogen så behöver principer/riktlinjer ha ett långsiktigt fokus. För att nå målen och få effekt av medborgardialogen måste det finnas en uthållighet och ett förhållningssätt där det ges tillåtelse att hela tiden utveckla och att se misslyckande som en möjlighet till lärande. De som väntar på att forma det perfekta systemet innan man vågar pröva kommer inte att lyckas.

Erfarenheter från kommuner och regioner nationellt och internationellt visar att det finns i princip fyra olika former av principer.

Den första formen av principer bygger på att den tas fram internt i organisationen och beskriver hur organisationen ska arbeta med medborgardialoger. Ofta omfattar den tydliggörande av ansvarsfördelning, hur processen för medborgardialog ska gå till. De lyfter också upp utgångspunkter om varför kommunen/regionen ska genomföra medborgardialoger. Det kan handla om vilka grupper som ska prioriteras, hur tillgänglighet skapas, hur resultat ska användas och vilka vinster som är tänkta att uppnå.

Den andra formen av principer är också ett internt framtaget dokument men är inriktat på vad organisationen lovar medborgarna när det gäller inflytande och deltagande för att påverka den lokala utvecklingen. Det kan handla om öppenhet och transparens, graden av inflytande som ges, hur tillgänglighet skapas och hur återkoppling sker. De omfattar också ofta vad de förtroendevalda utlovar till medborgarna.

Den tredje formen av principer tas fram i samarbete med medborgarna och utgör någon form av avtal, på engelska ofta benämnt charter, för hur medborgarna, kommunen/regionen och andra aktörer tillsammans ska verka för en god utveckling av det lokala samhället. Principerna beskriver både hur delaktighet och inflytande ska ske men också hur de olika aktörernas ansvar för att upprätthålla avtalet ska ske.

I den fjärde formen av principer, som framförallt förekommer i samband med att kommuner/regioner arbetar med medborgarbudget, är det medborgarna som i dialoger tar fram principer för medborgarbudget och deltar i revidering av dem årligen. Oftast är det en utvald grupp medborgare som tar fram förslag till principer som godkänns av kommunen/regionen. Principer omfattar framförallt ansvar för olika roller i medborgarbudget processen, alltså vem gör vad.

De vanligaste principerna som förekommer i Sverige är principer som styr hur kommunen eller regionen ska arbeta med medborgardialog. Det förekommer att de också innehåller vissa löften till medborgarna men det är mer sällan. Vi ser dock ett behov av att tydliggöra vad som utlovas till medborgarna.

## Löften till medborgarna

Internationella erfarenheter visar att det är allt viktigare att vara tydlig gentemot medborgarna om vad kommunen/regionen utlovar när det gäller delaktighet och vilka mål som har satts upp för medborgardialogerna. Medborgare vill inte delta i aktiviteter eller evenemang som de inte förstår eller vet vad de syftar till. Det finns också ett misstroende mot kommuner och regioner om de menar allvar med medborgardialogens möjlighet till inflytande. De exempel på löften som finns formas oftast i ett särskilt dokument som tar upp både mål, vad medborgarna kan förvänta sig att kunna ha inflytande över och hur resultat av medborgardialogerna återkopplas och används. Dokumentet görs publikt på ett lättillgängligt sätt för medborgarna och återkopplas till i de dialoger som sedan genomförs.

## Organisation

Om kommuner eller regioner beslutat att föra in medborgardialog som en del i styrprocessen så krävs det också att det formas en organisation för att hantera detta. I arbetet med att forma organisation för medborgardialog bör hänsyn tas till:

- › **Struktur** – hur ska strukturen se ut för att nå framgång i medborgardialogsarbetet?
- › **Resurser** – vilka resurser ska avsättas? Ekonomiska och personella
- › **Kultur** – vilken kultur ska utvecklas i organisationen för att se medborgarna som en resurs i den lokala utvecklingen?

För att medborgardialoger ska skapa nytta så behöver den institutionaliseras och i detta behöver organisationen tydliggöras. När kommunen/regionen formar strukturen för medborgardialog som en del i styrningen så behöver roller klargöras dels mellan de olika politiska beslutsorganen, dels mellan politiska beslutsorgan och tjänstemannaorganisationen.

I arbetet med strukturen ligger också att göra det enkelt för medborgarna att se hur de kan vara delaktiga i den lokala utvecklingen. Fler och fler kommuner och regioner samlar alla möjligheter för medborgarna att delta på samma ställe på hemsidan. Här återfinns även sammanställningar av dialoger och återkoppling kring hur resultatet används. Ett annat syfte med att samla de olika formerna för delaktighet som erbjuds är att inte utsätta medborgarna för dialoger om samma eller närliggande frågor från olika håll i organisationen, det handlar om respekt för medborgans tid. Öppenhet och transparens bör vara ledord.



Det finns ingen standardmodell för organisation för medborgardialog, det som dock har visat sig mer framgångsrikt är att tjänstepersoner med ansvar för medborgardialoger är placerade på central nivå nära politiken. Det visar sig också värdefullt att utveckla nätverk mellan olika förvaltningar för att lära av och hjälpa varandra. Fler och fler kommuner och regioner har särskilda tjänster som har ansvaret för att utveckla och stödja organisationen i medborgardialogerna. I dessa tjänster ställs ofta krav på särskild kompetens kring metoder både för att genomföra medborgardialogen men också för utvärdering och återkoppling.

I vissa kommuner och regioner har den politiska organisationen förändrats och särskilt uppdrag för medborgardialog getts till arbetsutskott, styrelse, beredningar eller fullmäktige.

Ett framgångsrikt arbete med medborgardialoger kräver också att det avsätts ekonomiska resurser förutom tjänstepersoner. Resurser behöver avsättas i förhållande till vad som ska uppnås. När det gäller personresurser så behöver insatser både från tjänstepersoner och förtroendevalda räknas med. När det gäller de ekonomiska resurserna för att genomföra medborgardialoger så behöver kommuner och regioner beräkna fasta kostnader för de dialoger som genomförs kontinuerligt och för tillfälliga kostnader för dialoger som ska genomföras kring en speciell fråga. Det är viktigt att avsätta resurser för hela processen det vill säga för arbetet som sker innan själva dialogen, under dialogen och för efterarbetet för att ta hand om resultatet. Eftersom människor vill föra dialog på olika sätt med kommunen eller regionen så behöver hänsyn tas till att det ofta behövs flera metoder för att nå de målgrupper som valts för medborgardialogen och ge dem möjlighet att föra fram sina synpunkter.

Om medborgardialog ska utgöra en viktig del i styrningen behöver alla medarbetare och förtroendevalda få kunskap och förståelse för varför kommunen/regionen ska ha medborgardialoger. Erfarenheter från projekt Medborgardialogs nätverk visar att det behöver ske en intern kulturförändring i många kommuner och regioner där kulturen behöver förändras från ”vi är snälla som lyssnar på medborgarna” till ”medborgarna har rätt att ha inflytande och är resurser i den lokala utvecklingen”. I ett arbete med att göra en kulturförflyttning är det viktigt att skapa utrymme för att diskutera för- och nackdelar, oro över sin professions status och förtroendevaldas roll. Diskussioner behöver även ske kring rädsla att förlora makt eller om det kan ge ökad makt då det skapar förståelse och acceptans för beslut. Ledande förtroendevalda och tjänstepersoner behöver ha och omfamna ett ägarskap för medborgardialogen. Det är mycket lättare att ändra en struktur än att göra en förflyttning av en rådande kultur. Det krävs tålamod, långsiktighet och upprepning av möjligheter till diskussion och utbildning för att utveckla en kultur där medborgardialog blir en naturlig del i styrprocessen och som genomsyrar hela organisationen.

## Frågor att diskutera:

- › Vad vill vi uppnå genom att utforma system för medborgardialog?
- › Hur ser det ut idag, har vi principer eller liknande som syftar till att göra medborgarna delaktiga? Behöver de utvecklas?
- › Vad utlovar vi till medborgarna?
- › Hur ser vår organisation ut? Vilka resurser finns avsatta idag?
- › Hur vill vi att organisationen ska utvecklas?

# Frågan för medborgardialog

Att tydliggöra frågan har visats sig vara viktigt för att nå ett användbart resultat i medborgardialogen. Speciellt viktigt har detta visat sig vara när det gäller komplexa frågor där det finns spänningar mellan olika grupper kring hur man ser på frågan.

## Frågan/området

Generellt så vinner medborgardialogen på om den sker tidigt i en beslutsprocess där påverkansmöjligheten är som störst. Förvaltningarna har ansvar för att göra långsiktiga bedömningar av vilka frågor som tjänar på att involvera medborgarna i. Dock så rör inte kommunen/regionen över alla frågor utan kan utsättas för ett starkt tryck från starka intressegrupper om att genomföra medborgardialoger.

För att tydliggöra om frågan överhuvudtaget är aktuell för en medborgardialog så behöver det utsedda beslutsorganet svara ja på dessa två frågor:

- › Är frågan påverkbar?
- › Är vi som beslutsfattare påverkbara?

Om svaret är nej så genomför informationsinsatser som både innefattar beslutet i frågan och varför beslut fattas utan medborgardialog. Om frågan är infekterad och det finns spänningar kring den bör en riskanalys göras av eventuell utsatthet för beslutsfattare och strategier tas för hur eventuellt hot och hat ska hanteras.

## Tydliggörande

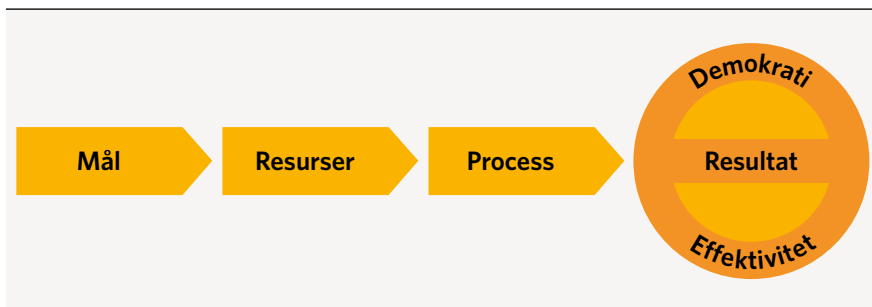
Om svaret på frågorna är ja så inleds planeringen för medborgardialogen. Att ha en struktur med frågor som ska besvaras innan dialogen planeras utgör en grund för institutionaliseringen. Följande steg kan vara till hjälp för att starta arbetet.

1. Tydliggör frågan och diskutera om kommunen/regionen själva kan definiera den eller om frågan skulle vinna på att medborgare, civilsamhälle eller andra aktörer är med och definierar frågan. Diskutera också om det kan vara olika frågor till olika målgrupper.
2. Ta fram mål, syfte och strategier för medborgardialogen, vad vill ni uppnå med just denna dialog? vad kan medborgarna och andra aktörer bidra med?
3. Tydliggör det politiska ansvaret för dialogen och dess resultat.
4. Klargör vilka förvaltningar och tjänstepersoner som behöver delta i arbetet. Forma en grupp med olika kompetenser som behövs för att genomföra medborgardialogerna och för att ta hand om resultatet.
5. Lägg upp strategi för hur den interna kommunikationen ska ske kring medborgardialogen och tydliggör vad som förväntas av övriga i organisationen.
6. Kartlägg också om det finns motstånd internt för dialog om den aktuella frågan och lägg fast hur det i så fall ska hanteras.
7. Redan här behöver också utvärderingsstrukturen tas fram för att vara klar över om målen nås.

## Mål

Mål för medborgardialogen kan formas för flera steg i processen. I kvalitetsutvecklings lyfts mål för resurser, processer och resultat fram för att tydliggöra helheten.

FIGUR 4. Olika former av resultat



**Resursmål** – tydliggör vilka mål kommunen har för användning av resurser för medborgardialogen och om det finns kriterier för resursanvändningen. Särskilt tydligt blir det när medborgarbudget genomförs. Balansen mellan resursmål och resultatmål behöver beaktas.

**Processmål** – tydliggör mål för processerna som ska ske i medborgardialogen oftast återfinns här kvantitativa mål som antal deltagare, fördelning kön och ålder etcetera.

**Resultatmål** – tydliggör vad som ska uppnås i medborgardialogen. I Sverige har kommuner och regioner framförallt fokuserat på mål för att stärka demokratin och att effektivisera verksamheten. Resultatmål brukar ofta redovisas som upplevelse och nöjdhetsmåt. Även indikatorer för förtroende och bemötande brukar vara varianter på nöjdhetsmåt. Internationella erfarenheter visar att det kan vara av värde att skilja på primära och sekundära mål. Där primära mål kan till exempel vara att stärka demokratin och öka förtroendet för organisationen och där det sekundära målet kan vara till exempel ökat valdeltagande, ökat politiskt intresse etcetera. När det gäller effektivitetsmål kan de primära målen vara minskning av skollokaler, minskat matsvinn etcetera och det sekundära målet vara kunskap om prioriteringar och bättre beslutsförmåga för de politiska församlingarna.

Erfarenheterna visar att kommuner och regioner behöver utveckla arbetet med att definiera mål för medborgardialog processerna. Fokus är oftast på processmålen och mindre på resultatmålen fast det är de sistnämnde som ger svaret på dialogens framgång.

När målen är satta behöver det redan i planeringsfasen definieras hur målen ska följas upp. Det krävs en klar koppling till de mål som satts både för den enskilda medborgardialogen och de övergripande principerna för medborgardialog i kommunen eller regionen.

## Frågor att diskutera

- › Har vi struktur för att tydliggöra frågan för den enskilda dialogen som ska ske?
- › Hur tar vi fram mål, syfte och strategier för de frågor som vi ska ha dialog om?
- › Har vi strategier för intern kommunikation om de frågor vi ska ha dialog om?

## Styrprocess

Medborgardialogen måste förhålla sig till någon form av styrprocess vare sig den utgör ett underlag i beslutsfattande, i utvecklingsarbete eller på olika sätt i utvecklingen av samhället.

I ett system för medborgardialog bör kommunen och regionen redan i starten av en beslutsprocess eller utvecklingsprocess ta ställning till om processen ska innehålla medborgardialoger. Resultatet ska då utgöra ett underlag till beslutet där medborgarnas värderingar kompletterar tjänstepersonernas sakkunskap. Kommuner och regioner har alltid flera olika styrprocesser, det finns en budgetprocess, det finns planprocesser, det finns utvecklingsprocesser med mera. Oftast finns tydlig arbetsgång för varje process och det är i denna som ställning behöver tas till om medborgardialog ska ske. Tjänstepersonernas proaktivitet i detta är central för att dialogen ska ske i ett tidigt skede där det finns påverkansmöjlighet.

Erfarenheterna visar att det egentligen inte finns några frågor som det inte går att föra dialog med medborgarna om förutom beslut som rör enskilda personer. Erfarenheter visar också att medborgarna är mest intresserade av att delta i dialoger om det finns tydlig koppling till hur resurser används och om frågorna uppfattas som ”heta” ur ett medborgarperspektiv.

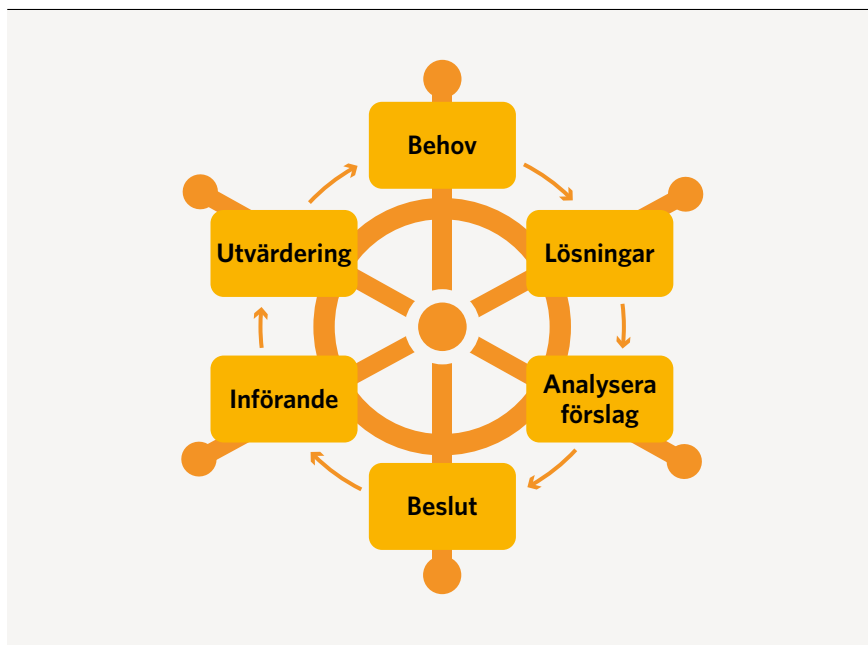
Beslut om att genomföra medborgardialoger är i de allra flesta fall de förtroendevaldas ansvar. Utgångspunkten är att det är de förtroendevalda som medborgarna utkräver ansvar av och det är därför de förtroendevalda som äger processen och framförallt dess resultat.

### Kartlägg styrprocess

Internationella och nationella erfarenheter visar att arbetet underlättas om styrprocessen kartläggs och det klargörs var medborgardialogen ska ske i processen. Nedanstående styrprocess ger en förenklad bild av var medborgar-

dialogen kan komma in vilket kan både vara i enskilda steg, i flera steg eller i alla steg av beslutsprocessen. Var dialogen ska komma in i beslutprocessen beror framförallt på mål och syfte som tagits fram när frågan/området för medborgardialogen fastställdes. Det kan vara tidigt i processer för att kartlägga behov av en viss utveckling eller förändring av verksamheten. Den kan vara när behov är kartlagda och kommunen eller regionen vill ha idéer om lösningar för att genomföra förändring. Det kan vara när det tagits fram ett antal lösningsidéer och analys av konsekvenser behöver ske och där medborgarnas vardagserfarenheter är viktiga att beakta. Det kan vara i beslutsfasen där medborgarna ges möjlighet att delta i besluten till exempel genom medborgarbudget eller folkomröstningar. Det kan vara när beslut ska implementeras och kommunen eller regionen vill ge medborgarna möjlighet att påverka hur detta ska ske. Det kan vara i utvärderingsfasen där medborgarna kan ge återkoppling om det önskade resultatet nåddes. Det underlättar både internt och i förhållande till medborgarna att alla vet vad dialogen handlar om.

FIGUR 5. SKL:s styrhjul

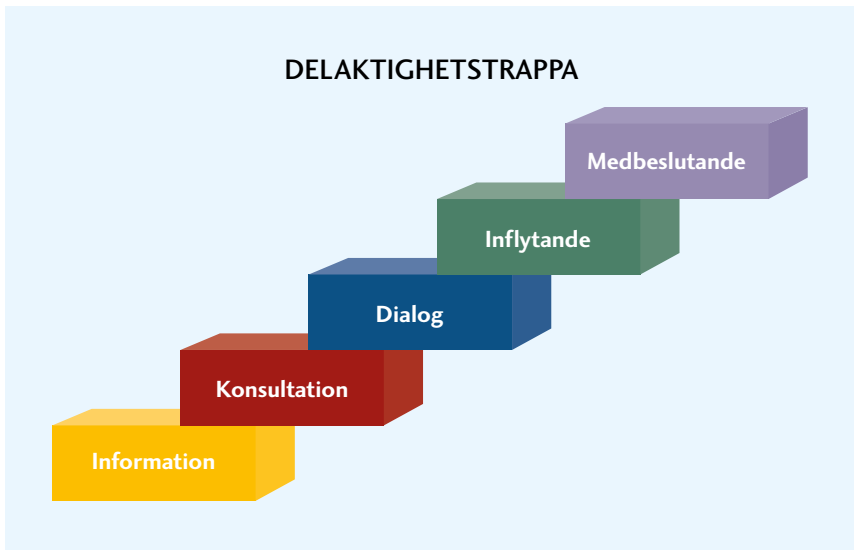


I kartläggningen bör också ingå vem som gör vad i de olika processtegen och när olika beslut tas. Flera kommuner och regioner har tagit fram processkartor för att tydliggöra detta.

I styrprocessen bör det också tydligt framgå hur och när resultatet från dialogerna tas om hand och hur återkoppling ska ske till de som deltagit. Om de som deltagit inte får information och återkoppling på hur deras synpunkter tagits emot finns stor risk att misstroendet ökar vilket kan motverka de principer och mål som satts upp för medborgardialogen. I styrprocessen ligger också att besluta om hur kommunikationen om den fråga som behandlas ska ske, vilket vi kommer till i ett senare kapitel.

## Omfattning och djup av delaktighet

Nästa steg att ta ställning till är hur stor omfattning och hur djup delaktighet som kommunen/regionen är beredda att ge medborgarna och det är här som delaktighetstrappan kan användas som stöd.



SKL:s delaktighetstrappa.



Internationella erfarenheter visar att de mest framgångsrika kommunerna och regionerna växlar mellan olika steg på delaktighetstrappan i sina medborgardialogprocesser. Inte minst tydligt är det i de kommuner och regioner som genomför medborgarbudget. I medborgarbudget startar man med en idéfas där medborgarna får komma med idéer kring hur resurser ska användas. I denna fas är delaktigheten på de övre stegen i delaktighetstrappan. I nästa fas utvärderar tjänstepersonerna vilka idéer som går vidare till röstning utifrån kriterier som satts upp för medborgarbudgeten. I nästa steg får medborgarna rösta på vilka förslag de vill ska genomföras, här befinner de sig på steg konsultation i trappan. De vinnande förslagen genomförs och förslagsställarna får ofta vara med och genomföra förslagen vilket gör att i detta skede är delaktigheten på det översta trappsteget medbeslutande. Ett antal svenska kommuner har genomfört medborgarbudget enligt denna internationella modell.

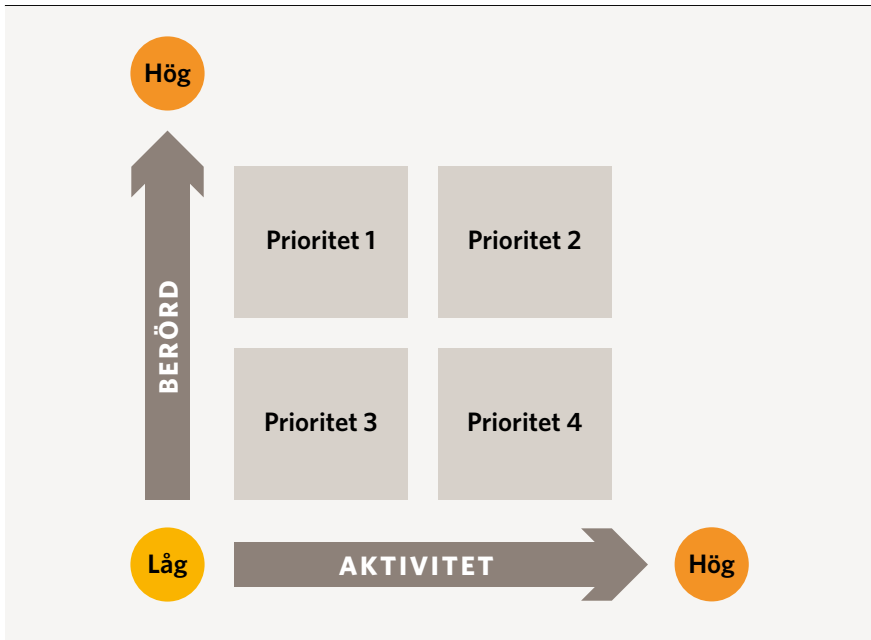
Erfarenheter från Sverige visar att ju mer komplex en fråga är desto mer omfattande delaktighet krävs för att gemensamt finna lösningar och gemensamt ta ansvar för lösningarna genomförande och hållbarhet.

## Målgrupper

När kommunen/regionen är klar över frågan och vad man vill veta kring frågan så behöver identifiering av målgrupper ske. Projekt Medborgardialog har sedan 2012 använt fyrfältaren för att kartlägga målgrupper. Fyrfältaren fanns vi under en konferens i Berlin där den presenterades av forskare som beskrev att Tyska kommuner använde den, dels för att identifiera vilka man skulle söka upp för dialog, dels för att utvärdera att de nått dem som de avsåg att träffa. Ingen medborgardialog kommer att träffa alla medborgare utan det krävs ett medvetet arbete för att nå dem som kommunen/regionen vill och behöver möta. Det handlar om att bjuda in men än mer om att söka upp medborgare där de är. Det har uppkommit diskussion i vissa kommuner/regioner om det är värt de resurser som de lägger ner på att nå medborgare som är svåra att nå och om det är ekonomiskt försvarbart. Anne Tortzen, forskare på centrum för Borgardialog Roskilde Universitet, ställde utifrån den diskussionen en tänkvärd retoriskt fråga på SKL:s internationella konferens om Demokratiutveckling och medborgardialog våren 2018:

*“Are they hard to reach or easy to ignore?”*

FIGUR 6. Prioritera deltagare



Vad behöver då kommunen/regionen ta ställning till när det gäller målgrupper?

Om vi ser på fyrfältaren så tolkas den som att alla grupper är viktiga för att få en balanserad bild av frågan utifrån starka målgruppers vilja i relation till det stora medborgarkollektivet.

***De fyra grupperna som behöver identifieras och kartläggas hur de nås är:***

**Berörda och lågaktiva** – detta är den grupp som kommunen/regionen behöver lägga ner störst resurser på att nå. De kommer inte till möten som de bjuds in till, några för att de inte vill delta men de flesta för att de inte känner att de blir lyssnade till. De har ofta låg tillit till kommunen/regionen och är inte bekväma på de möten som sker. För att nå dessa personer och grupper behöver kommunen/regionen hitta ingångar till dem, vilket kan vara en viktig person för gruppen, besöka naturliga mötesplatser och arbeta med att sänka trösklar. Vilket kan handla om att möjliggöra deltagande genom till exempel barnpassning, tolkning, förmöten.

**Berörda och aktiva** – dessa grupper är vana att delta i möten där de bjuds in till kommunen/regionen. De är väl bekanta i formen och har klara synpunkter på hur frågan i medborgardialogen ska hanteras. Ofta pratar de för starka sårbarheter. Kommunen/regionen måste ha former för att möta dessa grupper med tydliga dagordningar och information om att deras synpunkter är en del av underlaget och att hänsyn kommer tas till flera grupper. Det kan många gånger vara en fördel att låta olika intressegrupper möta varandra för att ge dem möjlighet att få förståelse för andras perspektiv på frågan.

**Icke berörda och aktiva** – i en kommun eller region finns alltid medborgare som anser att de har särskilda sakkunskaper och har en önskan att kommunen/regionen särskilt ska ta till vara deras kompetens i beslutfattandet. Ofta har de liten förståelse för att andra har andra perspektiv på frågan. Kommuner och regionen måste kunna hantera dessa medborgare så de inte förstör andra medborgares möjlighet och lust att föra fram sina behov och synpunkter. Dock ska dessa medborgare inte avfärdas som besvärliga och inte värda att lyssna på eftersom de har rätt att ge sina synpunkter. Det går ofta att finna någon klokskap i deras sakkunskap.

**Icke berörda och icke aktiva** – denna grupp är det stora medborgarkollektivet som inte känner sig direkt berörda av den fråga som är aktuell för medborgardialog. Gruppen består inte av samma medborgare utan växlar beroende på fråga. För att kunna ha en helhetssyn på hur medborgarna ser på frågan kan det vara viktigt att stämna av med en större grupp medborgare som inte är i den direkta intressesfären kring frågan. Till exempel även om du inte har barn i skolan kan du vara intresserad av att de resurser som finns används på bästa sätt. Även denna grupp kan vara svår att nå men mer kollektiva metoder kan användas för att få deras uppfattning.

## Bredd

Detta innebär att kommunen och regionen också måste ta ställning till bredden på deltagande. Hur många behöver nås för att få en bra bild av medborgarnas behov och synpunkter? Ska representativitet användas eller ska de som vill få delta? Även val av bredd har sin utgångspunkt i mål och syfte för frågan som dialog förs om.

Erfarenheter visar att det finns olika vägar att välja när det gäller bredd på deltagande:

- ✦ Medborgardialogen vänder sig till en särskild grupp i samhället antingen utifrån att gruppen är underrepresenterad eller för att frågan avgränsar målgruppen.

- › Dialogen sker utifrån ett geografiskt område där medborgarna ges möjlighet att delta utifrån sin vardagskunskap om att leva i området.
- › Ett representativt urval görs av befolkningen för att belysa en eller flera frågor.
- › Alla medborgare bjuds in och de som vill kommer.

Ofta lyfts vikten av representativitet fram i diskussioner om medborgardialog och det vanliga i Sverige är att vi fokuserar på kön, ålder och geografisk hemvist. Erfarenheter från andra länder visar att detta är allt för begränsande och att det sällan speglar de värderingar som råder i samhället. Livstilsval och grupptillhörighet har fått en allt större betydelse för vilka värderingar som människor har och det finns en allt större polarisering i detta. Hänsyn måste tas till detta när dialogen planeras. Det kan skapa ett extra värde för de förtroendevalda som ska kunna vara representativa och ta ansvar för helheten.

### **Frågor att diskutera**

- › Hur fattas beslut om medborgardialogen ska utgöra en del av styrprocessen?
- › Hur ser vår styrprocess ut för att fatta beslut?
- › Hur kommer resultatet av medborgardialoger in i styrprocessen?
- › Hur behöver styrprocessen utvecklas för att medborgardialogen ska institutionaliseras?

# Medborgardialogprocessen

Först när kommunen eller regionen är klar över frågan, mål, styrprocess, målgrupper, djup och bredd av delaktighet så kommer val av dialogmetoder. Det finns en oändlig mängd metoder för medborgardialog, både fysiska och digitala så utmaningen är att välja rätt metod och ofta behövs flera metoder för varje medborgardialog. I SCB:s demokratiundersökning 2016 så uppgav alla kommuner och regioner som svarat att de genomfört medborgardialoger under 2015 men förstås med olika djup och bredd. Att hitta metoder för medborgardialog är alltså inte det svåra utan att välja rätt metod, för rätt målgrupp vid rätt tillfälle, är utmaningen. I process för medborgardialog ligger emellertid mycket mer än att välja metod för dialog.

Utgångspunkten är att det är de förtroendevalda som ska besluta om att medborgardialogen ska genomföras. Medborgardialoger innebär som sagt tidigare inte att det representativa systemet ersätts med direktdemokrati. Avsikten är att stödja det representativa systemet för att öka tilliten och möjliggöra beslutsförmåga.

Menar kommunen och regionen allvar med att de vill nå en bredd av målgrupper och ge möjlighet för flera att delta behövs flera vägar in.

Erfarenheter från kommuner och regioner är att det underlättar arbetet med medborgardialoger om det finns en checklista för vad som behöver tas ställning till när planering sker av den enskilde dialogens genomförande:

- › Mål, syfte – tydliggör vad som beslutats
- › Budget – tydliggör beslut som fattats kring budget
- › Fråga – tydliggör frågan som beslutats
- › Historia – finns det en tidigare historia kring frågan
- › Målgrupper, djup och bredd – tydliggör beslut kring målgrupper
- › Tidsramar – under vilken tid ska dialogen ske
- › Metodval – vilken/vilka metoder ska väljas

- › Underlätta – sänk trösklar för deltagande
- › Vem gör vad – vilka behöver vara inblandade i de olika stegen
- › Samarbetspartners – finns det andra som har nytta av att delta
- › Avstämning – hur följs processen så den går att korrigera
- › Resultat – hur hanteras resultaten, av vem och på vilket sätt
- › Återkoppling – hur ska återkopplingen ske till deltagare och andra
- › Genomförandeplan – upprätta
- › Ägare – genomgång genomförandeplan med ägaren alltså den grupp som har beslutat att dialogen ska genomföras

## Beslut kring frågan för dialogen

När själva medborgardialogprocessen ska planeras behöver de beslut som tagits för frågan för dialogen tydliggöras ytterligare, det gäller själva frågan för dialog, det gäller mål och syfte, vilken budget som finns avsatt, med mera. Alla förutsättningar måste vara klarlagda som start för arbetet. Det som också måste tas med i planeringen är kunskapen om det finns tidigare historia kring frågan som kommer påverka medborgardialogens förutsättningar. Även beslutet om målgrupper, bredd och djup i dialogen måste tydliggöras som utgångspunkt för planeringen av dialogen och val av metoder.

## Tidsramar

Erfarenheter visar att planeringstiden för medborgardialogen ofta är för kort och att det påverkar medborgardialogens kvalitet. De aktuella målgrupperna påverkar också val av tid för medborgardialoger speciellt om det avser längre processer. Berörda tjänstepersoner och förtroendevalda bör vara klara över när det förväntas att de ska delta i processen.

## Metodval

Utifrån målgrupper och bredd av deltagande kan det behövas flera metoder för att nå dem som kommunen/regionen vill nå. Hänsyn behöver också tas till vad som bestämts kring djup av inflytande. Erfarenheter visar att fler och fler kommuner och regioner väljer att erbjuda både fysiska möten och digitala kanaler för deltagande i medborgardialogen, det skiljer dock utifrån vilket nivå av djup som deltagandet läggs på. Digitala kanaler används framförallt när det gäller information- och konsultationsstegen i trappan. I dialogsteget används både digitala och analoga metoder och i samarbete och medbeslutande stegen används framförallt metoder som innebär fysiska möten.

## Sänka trösklarna

När kommunen/regionen väljer metoder så bör utgångspunkten vara hur målgrupperna vill delta och i vilken form de känner sig bekväma att föra dialog. För att nå de målgrupper man vill nå kan en analys av vilka trösklar som finns som hinder för att delta och hur de kan minskas så långt som möjligt. Det kan handla om kunskaper, tid, plats, språk, tillgänglighet och resurser.

## Vem gör vad

Medborgardialogprocessen vinner på tydlig ansvarsuppdelning med processledare, arbetsgrupp och styrgrupp. Den högsta ledningens uttalade stöd och ägarskap är också avgörande för den interna processen för genomförandet. I denna del behöver roller förtydligas mellan förtroendevalda och tjänstepersoner. Vilka deltar under själva dialogen och vilka deltar i beslut.

## Samarbetspartners

Medborgarnas tid är värdefull, de deltar dessutom oftast utan någon ersättning så det gäller att respektera deras tid. Det är därför bra att undersöka om andra delar av kommunen/regionen har intresse att delta i medborgardialogen. Detsamma kan gälla andra aktörer och myndigheter som kan utgöra samarbetspartners.

## Avstämning

I processkartan behöver avstämningar läggas in där man går igenom hur arbetet gått hittills och om något behöver ändras för att nå målen. Eventuellt behöver nya beslut fattas för att ändrad inriktning eller genomförande.

## Resultat

Ett ofta eftersatt område är beskrivning och beslut av hur resultaten ska tas om hand. Ska de sammanfattas i en rapport eller ska de presenteras muntligt? Ska beslut tas i flera steg eller ska ett slutgiltigt beslut tas och av vilken beslutsinstans? Vem har ansvar för att sammanfatta resultaten och hur förs de in i eventuella beslutsunderlag?

## Återkoppling

Hur återkoppling ska ske behöver synkroniseras med kommunikationsprocessen så det tydligt framgår vem som gör vad. Återkoppling och kommunikation beskrivs mer i nästa kapitel.

## Genomförandeplan och förankring

När alla delfrågor har blivit besvarade så sammanställs det i en genomförandeplan som går igenom med den/de som är ägare av medborgardialogen så uppdraget blir tydligt och att planen för genomförande är förankrad.

För att underlätta genomförande och öka kunskapen om medborgardialoger så har flera kommuner och regioner valt att skapa interna grupper för stöd och erfarenhetsutbyte. Det kan vara tjänstemannagrupper som fått i uppdrag att utveckla dialogen med medborgarna. Det kan också vara tvärsektoriella grupper där förtroendevalda och tjänstepersoner från olika förvaltningar samlas för att byta erfarenheter och lära av varandra. Projekt Medborgardialog har professionsnätverk och kunskapsnätverk för förtroendevalda och tjänstepersoner för att ge stöd i denna utveckling.

Projekt Medborgardialog har också samlat exempel och metoder i dialogguiden <http://www.dialogguiden.se/>

## Frågor att diskutera:

- › Hur fungerar vår medborgardialog i dag?
- › Är medborgardialogen kopplad till styrprocesser?
- › Hur vill vi att medborgardialogen ska fungera?
- › Hur når vi dem vi vill nå?
- › Hur skulle vår checklista för medborgardialog kunna se ut?



# Kommunikationsprocessen

Kommunikation och medborgardialog är inte samma sak men medborgardialog är helt beroende av en bra kommunikation för att dialogen ska nå framgång.

Redan i inledningen av en styr- eller utvecklingsprocess bör frågan om hur kommunikationen om processen ska se ut och hur den ska se ut om det ska ske medborgardialog i processen. Det finns en stor vinst i att på ett tidigt stadium ta fram en kommunikationsstrategi. Den ger kommunen/regionen möjlighet att agera i stället för reagera. Det är inte möjligt och inte alltid önskvärt att nå alla medborgare i en medborgardialog men alla medborgare ska ha möjlighet att ta till sig information om den fråga som det förs dialog om. Öppenhet, transparens och ärlighet skapar tillit. Det gäller att inte ducka för det svåra och komplexa. Liksom det är viktigt att föra dialog på olika sätt så är det viktigt att kommunicera på olika sätt eftersom människor tar till sig information genom olika kanaler. Det kan handla om fysiska möten, skriftlig och digital information, information på radio eller lokal-TV, sociala medier eller genom pod etcetera. Kommunikationsinsatsen måste dock stå i proportion till frågans vikt och intresse.

## Skapa kunskap om frågan

Förutom att beskriva fakta om frågan som ska föras dialog om så behöver också den politiska processen tydliggöras. Det handlar om att på ett lättillgängligt sätt beskriva politiska dilemman som de förtroendevalda står inför när det gäller aktuell fråga. Kommunikation för medborgardialog handlar mycket om ett lärande för medborgarna så att de ges möjlighet att delta på riktigt i en viktig fråga. Att skapa kunskap är ett sätt att sänka trösklar för deltagande. I kommunikationen om den politiska processen så bör också de förtroendevaldas ansvar för att se till helheten lyftas för att skapa förståelse för att medborgardialogens resultat är ett underlag av flera när de förtroendevalda fattar beslut.

## Mål för kommunikationen

Kommunikation inom en kommun eller region har många syften men när det är kommunikation för medborgardialog så är de främsta målen att ge medborgarna kunskap om frågan, att få medborgarna intresserade av att delta och återkoppla.

## Skapa känslor för att få deltagare

Medborgarna översköls av information från olika aktörer i samhället så att nå genom bruset kan vara svårt. I kommunikationen blir det därför viktigt att analysera vad som gör att medborgarna vill delta just i denna medborgardialog. Forskaren Erik Amnå lyfter i sin bok "Jourhavande medborgare" sex bevekelsegrunder för att delta som kan användas som utgångspunkt för hur kommunikationen ska ske.

**Plikt** – jag har ansvar för att vara med

**Vikt** – jag måste vara med

**Förmåga** – jag kan

**Efterfråga** – jag behövs

**Effektivitet** – det går

**Meningsfullhet** – det ger

De tre första handlar mycket om personens egen övertygelse om att man kan och vill delta. De övriga tre är påverkbara och kommunen/regionen kan forma kommunikationen för att visa på att medborgarna behövs, har kunskaper som efterfrågas och att det går att påverka frågan. Kommunen/regionen bör också arbeta på att skapa meningsfullhet i deltagandet. En bra kommunikation lyckas skapa en vilja att delta.

För att hjälpa medborgarna att förstå medborgardialogprocessen ser vi att fler och fler kommuner och regioner visualiserar processen och på så vis skapar kunskap om hur många delar processen består av och var man befinner sig just vid det aktuella tillfället.

## Återkoppling

Att ge återkoppling till de som deltagit är avgörande för om medborgarna ska känna förtroende och uppleva att medborgardialogen varit meningsfull. Erfarenheter visar att medborgarna är kloka och förstår om det inte blir precis som de tycker eller föreslår. Det som dock spelar roll är att återkopplingen inte bara består av vad medborgarna har sagt eller tyckt utan också på hur resultatet använts och hur de förtroendevalda ser på det som framkommit. Internationella undersökningar visar också att återkoppling avgör om deltagarna vill komma tillbaka till nya medborgardialoger. Återkoppling kan ske på olika sätt det vanligaste är att resultatet läggs på hemsidan eller redovisas i ett mail till deltagarna men även här bör man fundera på vilka olika sätt som medborgarna normalt tar till sig information och använda flera kanaler.

## Media

Samarbete med media är centralt, inte minst när beslut ska fattas kring frågor som det redan på förhand går att förutse kommer leda till protester och konflikter. Ett tidigt samarbete kan ge möjlighet att nyansera bilden, ge kunskap till journalisten om förutsättningar som de själva inte har möjlighet eller tid att ta fram. Att skriva pressmeddelanden med fakta och information på ett sätt som enkelt kan användas av media kan också underlätta att en mer rättvis bild presenteras.

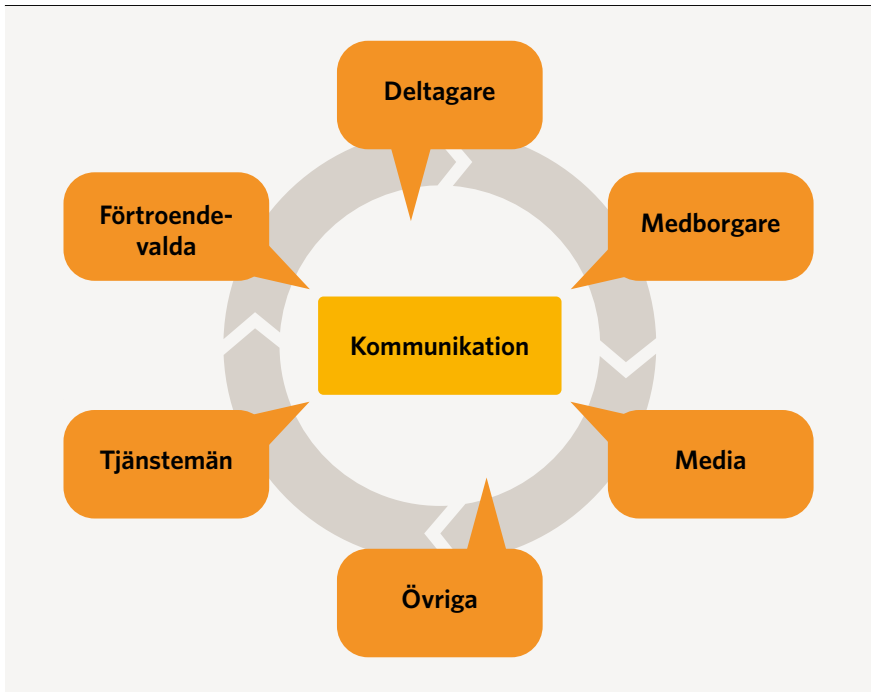
## Intern kommunikation

I kommunikationsprocessen måste hänsyn tas också till den kunskap som organisationen behöver för att vara medspelare i processen och inte motspelare. Det gäller både i förhållande till medarbetare och förtroendevalda. Oftast är kommunen/regionen stora om inte största arbetsgivaren och de flesta medarbetare bor i kommunen eller regionen. Medarbetarna är de som möter många medborgare i verksamheten och är därmed en viktig kontaktyta för informationsspridning och kommunikation som inte ska underskattas.

För att skapa större engagemang kring den lokala utvecklingen är det också viktigt att skapa information som alla medborgare har möjlighet att ta del av, dels kunskap om dialogen, dels vad som kommit fram i medborgardialoger som genomförts. Det ger medborgare som inte deltagit chansen att reagera på det som framkommit som de inte håller med om.

En kommunikationsstrategi bör innehålla svar på frågorna varför? Var? Hur? Vem? Den bör också innehålla både hur man ska kommunicera och hur man ska återkoppla till olika grupper. Analys av målgrupper för kommunikationen bör vara med i strategin och olika metoder utifrån målgruppernas behov behöver väljas.

FIGUR 7. Målgrupper för kommunikation



### Frågor att diskutera

- › Hur ser vårt arbete med kommunikation om medborgardialog ut i dag?
- › Hur vill vi att kommunikationen om medborgardialog ska se ut?
- › Hur ser återkopplingen ut idag?
- › Hur kan vi förbättra återkopplingen?
- › Vad vill vi att en kommunikationsstrategi ska innehålla?

# Utvärderingsprocess

Hur utvärdering ska ske och vilka mått och indikatorer som ska användas bestäms redan när frågan och målen för medborgardialogen definieras. Uppföljning och utvärdering har flera syften, dels att se att processen följer strategier för att nå mål, dels för att följa resultat, dels som underlag till förbättring av processer.

## Utvärdera mot mål för resultat

Utvärdering av resultat sker mot uppställda mål. Hur utvärderingen av målen ska ske och vad som ska följas upp bestäms redan när frågan definieras. Mål bör fastställas och indikatorer bör tas fram och ansvar fördelas för att kunna följa att de mål som satts upp för processen nås. Här används igen den struktur som användes när målen för medborgardialogen sattes, utvärderingen behöver alltså ske för:

- › Hur resurser har använts
- › Hur processen fungerade, före, under och efter
- › Vilket resultat som nåddes och om det uppfyllde målen

Frågor som behöver ställas är; använde vi resurserna på bästa sätt? Nåddes rätt målgrupper? Gav dialogen den nytta som avsågs? Använde vi rätt metoder? Fick förtroendevalda och tjänstepersoner ny kunskap? Fick medborgarna ny kunskap? Vad gjordes bra? Vad kunde gjorts bättre? Vad ska aldrig göras om?

## Analys

Det är viktigt att analysera resultatet utifrån målen som satts upp men också utifrån hur kommunen/regionen har uppfyllt sina principer för medborgardialog. I utvärderingen kan de som deltagit involveras för att få deras syn på

process och resultat. Det kan gälla medborgare, förtroendevalda och medarbetare. Utifrån analys av resultatet bör förbättringar tas fram inför nästa medborgardialog så det interna lärandet bör också vara i fokus för utvärderingen.

Allt går inte att mäta i procent och siffror så vid utvärdering av medborgardialogen visar erfarenheter att resultatet behöver redovisas i flera dimensioner.

FIGUR 8. Resultat i fyra perspektiv



**Kvantitativa mått** – här lyfts det som går att kvantifiera, såsom till exempel deltagande, kostnader etcetera.

**Kvalitativa mått** – här redovisas nöjdhet och upplevelser såsom till exempel förtroende, vilja att ta ansvar etcetera.

**Relation till forskning** – här ställs de egna resultaten i förhållande till vad forskning har kunnat påvisa från undersökta medborgardialoger

**Berättelser** – här beskrivs processen i en berättelse. Här finns möjlighet att beskriva händelser under processen som överraskat. Det kan vara citat, det kan vara nya relationer, det kan vara ögonblick när aha upplevelser har skett etcetera. Genom denna del kan kött och blod sättas på utvärderingen som inte går att fånga i de andra dimensionerna.

## Frågor att diskutera

- › Hur sker utvärdering i dag?
- › Hur utvärderas processen för medborgardialog?
- › Hur utvärderas resultatet?
- › Hur tas erfarenheter till vara?
- › Hur vill vi utveckla vår utvärdering?

## Resultat

Resultatet av medborgardialogen ska spegla de mål som satts. Erfarenheter visar att om kraft lagts på förarbete och planering så nås det resultat som satts upp i målen i högre grad.

Resultatet är inte det kommunen/regionen uppnår utifrån mål för processen såsom till exempel att x antal personer ska delta, det ska vara könsneutralt etcetera. Utan resultatet är svaret på medborgardialogfrågan. Vad var det kommunen eller regionen ville veta om hur medborgarna såg på frågan?

Syftet med att införa medborgardialog som del i styrningen är att det ska leda till nytta för förtroendevalda, medborgarna och organisationen. Det handlar om att ta tillvara medborgarnas kunskaper om de lokala förutsättningarna och skapa kunskap om hur de gemensamma resurserna används. Men för att veta om medborgardialogen leder till nytta så måste tydliga mål satts om vad som ska uppnås. Mål som kan vara generella för alla dialoger som genomförs och mål som är specifika utifrån den speciella frågan som medborgardialogen behandlar.

Internationella och nationella erfarenheter visar att det generellt finns fem övergripande motiv för att genomföra medborgardialoger:

- › Att uppnå bättre styrning som möjliggör för de förtroendevalda att balansera medborgarnas värderingar med tjänstepersonernas faktakunskaper det kan till exempel handla om att uppnå legitimitet, tillit, värderingar, skapa beslutsförmåga
- › Bättre tjänster med utgångspunkt att medborgarnas erfarenheter ger en ökad kunskap om hur tjänsterna kan effektiviseras och öka kvaliteten och att skapa tjänster som möter medborgarnas behov
- › Kunskapsbyggande som innebär att öka deltagarnas kompetens, kunskap, medvetenhet och självförtroende

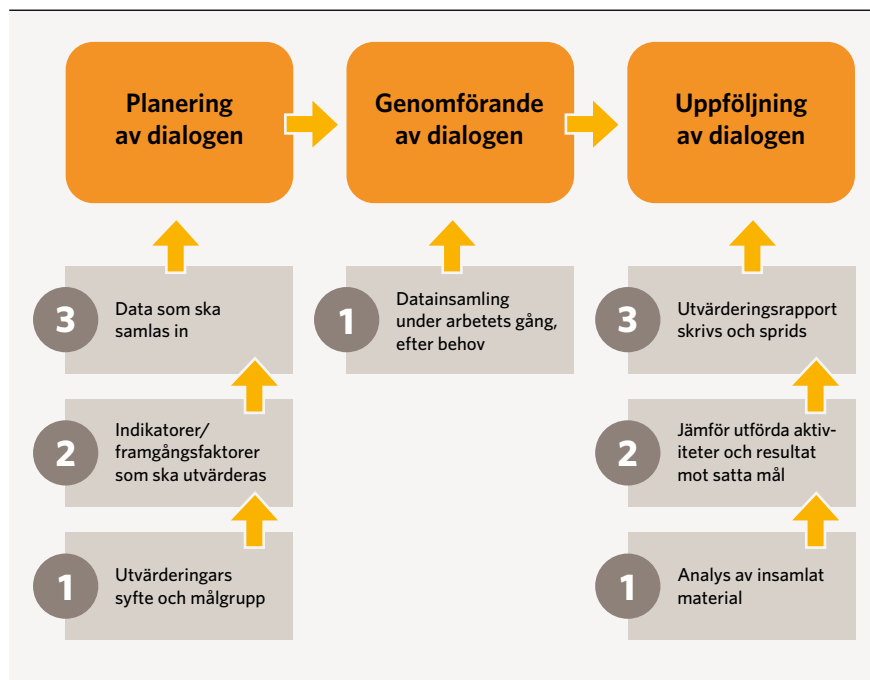


- Hållbarhet där olika aktörer deltar för att finna lösningar på komplexa frågor som rör både social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet
- Aktiva medborgare som syftar till att främja bättre relationer mellan medborgarna, förtroendevalda och tjänstepersoner för att skapa ett nytt samhällskontrakt

Fokus kan vara på ett motiv eller flera. Att besluta om mål för vad som ska uppnås genom medborgardialogen är centralt för att nå en systematik i arbetet med medborgardialoger som en del i styrningen. Att genomföra dialoger utan att vara klar över vad som ska uppnås gör det svårt att veta om resultat har nåtts.

Nedanstående bild kan utgöra en hjälp i det systematiska arbetet med uppföljning av medborgardialog för att se att resultat nås.

FIGUR 9. Resultatuppföljning



När resultatet är framtaget ska det användas och spridas. Beställaren av medborgardialogen behöver behandla resultatet och tydligt informera om vad som används och vad som inte används och varför. Utifrån vilken nivå på deltagande som har skett så kan det innebära att deltagarna i medborgardialogen också deltar i genomförande av resultatet av medborgardialogen.

Kommunikation om resultatet ska också ske och då inte bara till de som deltagit. I kommunikationsplanen bör beslut om målgrupper för mottagande av resultatet ha fastställts. Resultatet behöver spridas till deltagarna och förtroendevalda men det räcker inte med dessa två grupper utan resultatet behöver också spridas till andra intressenter såsom övriga medborgare, tjänstepersoner i organisationen och till media. Olika metoder behöver användas eftersom olika människor söker information på olika sätt och genom olika medier.

### **Frågor att diskutera**

- › Hur ser vårt system ut idag för att följa resultatet av medborgardialogen?
- › Hur vill vi att vårt system ska se ut?
- › Vad vill vi veta?
- › Kan vi beräkna vinsten av medborgardialoger ur effektivitet – och/eller demokratiperspektiv?

## Fortsatt utveckling

Det här är den tredje skriften om Medborgardialog i styrning och utvecklingen av medborgardialog stannar inte här. Runt om i världen ser vi att kommuner och regioner som arbetat länge med medborgardialog hela tiden utvecklar system för delaktighet vidare. Flera lyfter att de utvecklar ”Eko-system” för delaktighet och inflytande för att skapa ett hållbart samhälle. Vad är det då ”Eko-systemet” innehåller? Här nedan lyfter vi några områden som kan ingå i ett ”Eko-system” för delaktighet.

### Styrkedjan

Fler och fler kommuner och regioner kopplar ihop det lokala arbetet med delaktighet och inflytande, alltså medborgardialog, med internationella-, europeiska- och nationella mål som bryts ner till lokala mål. Inte minst målen i Agenda 2030 påverkar denna utveckling. Agenda 2030 målen har tagits fram utifrån att de alla är komplexa och ingen kan lösa dem på egen hand utan det måste ske i samarbete och partnerskap. Medborgarna blir här viktiga medspelare och medborgardialogen kan fylla en viktig funktion. Men det ställer också andra krav på medborgardialogen för det handlar inte bara om att få delta och tala om vad man tycker utan det innebär också att ta ansvar för utvecklingen. Utmaningen som flera lyfter är att dialogen också ska leda till beteendeförändring för hållbarhet vilket innebär att vi som medborgare kommer behöva avstå från saker och beteenden vi har vant oss vid. Ett exempel är Cascais i Portugal som arbetat mer än 10 år med medborgarbudget och utveckla detta till att omfatta fler och fler områden och grupper. Men Cascais utvecklar också andra former för deltagande till exempel har de utvecklat en app, City Points, där medborgarna kan få poäng för att bidra till samhällets hållbarhet. För att få poäng gör medborgarna olika handlingar till exempel

ställer upp som volontärer vid evenemang, lämnar sina egna lästa böcker till biblioteket etcetera. Poäng de får kan de sedan byta mot olika tjänster eller varor som till exempel biljetter för att delta i ett evenemang eller få plocka en låda ekologiskt odlade grönsaker. Målet är att få medborgarna mer delaktiga i och känna ansvar för den lokala utvecklingen utifrån globala mål. Utvecklingen visar tydligt att det globala flätas samman med det lokala.

## Charter

Några kommuner som vi mött har tagit fram "charter" för samarbete med medborgare, civilsamhället och näringsliv. Man kan säga att denna form av charter motsvarar ett överenskommet samhällskontrakt. Montreal, Luton och Mannheim är exempel på detta. Montreal började sitt arbete redan 2005 med Charter for Rights and Responsibility. Det innehåller paragrafer om rättigheter till inflytande och former för inflytande men också skyldigheter att till exempel rösta och att när man tycker annorlunda framföra sina synpunkter på ett respektfullt sätt. Montreals charter innehåller också prioriteringar på olika grupper till exempel bostadslösa där man gemensamt kommit överens om att åtgärder behöver ske för att samhället ska uppfattas som jämlikt och erbjuda livskvalitet för alla. För att inte chartern ska bli statisk så utvärderas den var fjärde år och paragrafer kan bytas ut och utvecklas utifrån samhällsutvecklingen. Som skydd av chartern har Montreal också infört en Ombudsman där parterna kan klaga om man tycker att någon part inte håller vad som utlovas i chartern. Det ses som ett nytt samhällskontrakt mellan kommunen, medborgarna, näringsliv och civilsamhället.

## System för tillit

Tillit är ett begrepp som under de senaste åren har blivit mer och mer aktuellt framförallt utifrån ett styrningsperspektiv. Frågan om tillitsbaserad styrning kan ses som en reaktion på New Public Management som påverkat styrningen i kommuner och regioner under de senaste 25 åren. Fokus i diskussionen har varit framförallt på tilliten mellan olika nivåer inom organisationerna och tilliten mellan professionerna och de som använder välfärdstjänster. Men vi kan också se att tilliten till det demokratiska systemet bygger på hur medborgarna uppfattar att de blir bemötta av förtroendevalda och tjänstepersoner. Forskning visar att det finns relation mellan tillit och en organisation som är fri från korruption och där det finns en tjänstemannakultur som kännetecknas av rättssäkerhet och rättvisa men också med möjlighet till att kunna påverka det som får konsekvenser för den enskilde personens vardag.

## Komplexa frågor

Samhället blir allt mer komplext och många frågor kan inte lösas av kommunen eller regionen själva. Medborgarna accepterar inte politiska beslut, dels utifrån att kunskap finns överallt vilket gör att det går att ifrågasätta underlag för beslut, dels utifrån att människor vill påverka och inte har samma auktoritetstro som tidigare. Vilket gör att de förtroendevaldas beslutsförmåga förändrats och kräver mer samarbete än tidigare. I de komplexa frågorna behöver alla berörda delta i att forma lösningar för att det ska vara hållbart. Hur ett sådant arbete kan ske beskriver vi i en egen skrift.

## Platsens utveckling

Varor, kapital och människor har aldrig varit så rörliga som nu. Vi kan se att det påverkar människors syn på platsen de lever på. Lite enkelt kan man säga att det finns två typer av människor, de som kan befinna sig ”var som helst” (any where) och de som behöver känna tillhörighet till en plats (some where). Det visar sig att båda grupperna inte ser kommunens eller regionens gränser som det centrala utan det är den plats där man befinner sig som blir i fokus. Platsens utveckling blir därför viktig och därmed den livskvalitet som man upplever finns på platsen. Olika internationella exempel visar att hur medborgarna involveras i utvecklingen av en plats kan vara avgörande för förtroendet. Exempel på detta är medborgardialoger som sker i Florens i samband med byggandet av ny landningsbana till flygplatsen. De beslutade att frågan inte var om det skulle byggas en landningsbana eller ej utan hur de ska hantera de problem som uppstår i samband med att det tillkommer en ny landningsbana. De mötte olika grupper utifrån olika problembilder till exempel de som kom att störas av mer buller, de som fick en längre väg till arbetet, de som förlorade en parkyta etcetera. På så vis kunde de stegvis tillsammans med medborgarna ta sig an de problem som uppkom i samband med förändringen av flygplatsen.

## Digitala system för delaktighet

Internationellt kan vi se att framförallt stora städer går före och skapar digitala system för delaktighet för medborgarna, där olika digitala verktyg tas fram för att ge medborgarna möjlighet att påverka och delta i samhällsutvecklingen. Det handlar både om att påverka olika beslutsprocesser och om att skapa relationer med andra medborgare och göra saker för samhället tillsammans. Madrid har tagit fram plattformen Consul som nu används av flera kommuner runt om i världen. En annan plattform är Empatia som tagits fram inom ett EU-projekt.

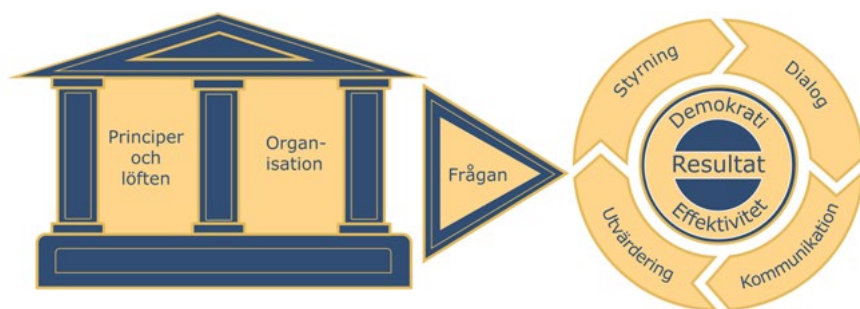
Utvecklingen går alltså vidare, medborgarna vill vara med och påverka sina livsförutsättningar så det handlar om hur kommuner och regioner tar hand om det engagemanget för samhällsutveckling.

# Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting, Projekt Medborgardialog, har sedan 2006 haft uppdrag från sin kongress att stödja kommuner och regioner i utvecklingen av medborgardialog som en del i deras styrprocesser.

Utvecklingsarbete har skett tillsammans med kommuner och regioner och i dagsläget arbetar i princip alla med medborgardialoger på något sätt. Erfarenheter från det utvecklingsarbete som skett visar på att för att nå framgång krävs att medborgardialoger sker systematiskt och att det institutionaliseras i kommunen/regionen.

Projekt Medborgardialog har utifrån nationella och internationella erfarenheter arbetat med en styrkarta med element som bör finnas på plats för att arbetet med medborgardialoger ska leda till nytta. Styrkartan har utvecklats under åren och i denna skrift presenteras den tredje versionen.



Styrkarta 2019.

2019 års styrkarta innehåller två delar, dels ett fundament som måste vara på plats och vara utgångspunkten för alla medborgardialoger, dels element som behöver ingå i planering och genomförande för varje enskild medborgardialog.

## Principer och löften

Principer utgör grunden för medborgardialog och omfattar varför kommunen eller regionen ska arbeta med medborgardialog. Principerna innehåller också ansvarsfördelning, om det finns särskilt prioriterade områden för dialog, vilken nytta som förväntas av dialog etcetera. Vissa kommuner och regioner har också principer som innehåller löften till medborgarna om vilken delaktighet kommunen/regionen garanterar ska ske.

## Organisation

Erfarenheter visar att för att genomföra medborgardialoger med hög kvalitet så behövs en organisation för arbetet. Arbetet behöver institutionaliseras. När kommunen/regionen formar en organisation behöver hänsyn tas till dels hur strukturen ska se ut inom organisationen, dels vilka resurser som behöver avsättas, dels vilken kultur som behöver utvecklas i organisationen för att se medborgarna som en resurs.

## Frågan för dialogen

Att tydliggöra frågan har visat sig vara viktigt för att nå ett användbart resultat. För att genomföra en dialog behöver kommunen/regionen svara ja på följande två frågor:

Är frågan påverkbar? Är vi som beslutsfattare påverkbara?

Om svaret är nej på någon av dessa frågor bör inte medborgardialog ske men en tydlig informationsinsats kan behöva göras.

Om svaret är ja behöver ett tydliggörande ske om vad man vill ha svar på. Vilka mål som ska uppnås och hur resultat ska följas upp.

## Styrprocess

Medborgardialogen måste förhålla sig till någon form av styrprocess vare sig den utgör underlag i beslutsfattandet, i utvecklingsarbetet eller på olika sätt i utvecklingen av samhället. Medborgardialogen är mest användbar om den sker i ett tidigt skede av beslutsprocessen. Kommunen och regionen behöver också klargöra vad det är man vill veta från medborgarna, är det deras behov eller förslag på lösningar med mera. Hur djupt involverade medborgarna ska vara och vilka som är de prioriterade grupperna som behöver delta i medborgardialogen.



## Dialogprocessen

Det är först i detta steg som val av metod sker och det finns ett stort antal metoder att välja mellan. Dock måste utgångspunkten vara vad som ska uppnås och vilka som ska delta. Metoderna måste passa målgrupperna vilket gör att det ofta behövs flera olika metoder för att nå dem man vill nå.

## Kommunikationsprocessen

Kommunikation och medborgardialog är inte samma sak men medborgardialogen är helt beroende av att en god kommunikation sker om att dialogen ska ske, att medborgarna känner sig inbjudna och att resultatet återredovisas till olika aktörer.

## Utvärderingsprocess

Alla processer behöver utvärderas, dels för att få kunskap om resultat har nåtts, dels för att lära för framtida processer. I de dialogprocesser som vi arbetat med svenska kommuner har vi utvärderat utifrån fyra perspektiv:

- › Resultat kopplat till forskning
- › Kvantitativa resultat
- › Kvalitativa resultat
- › Berättelsen om processen

## Resultat

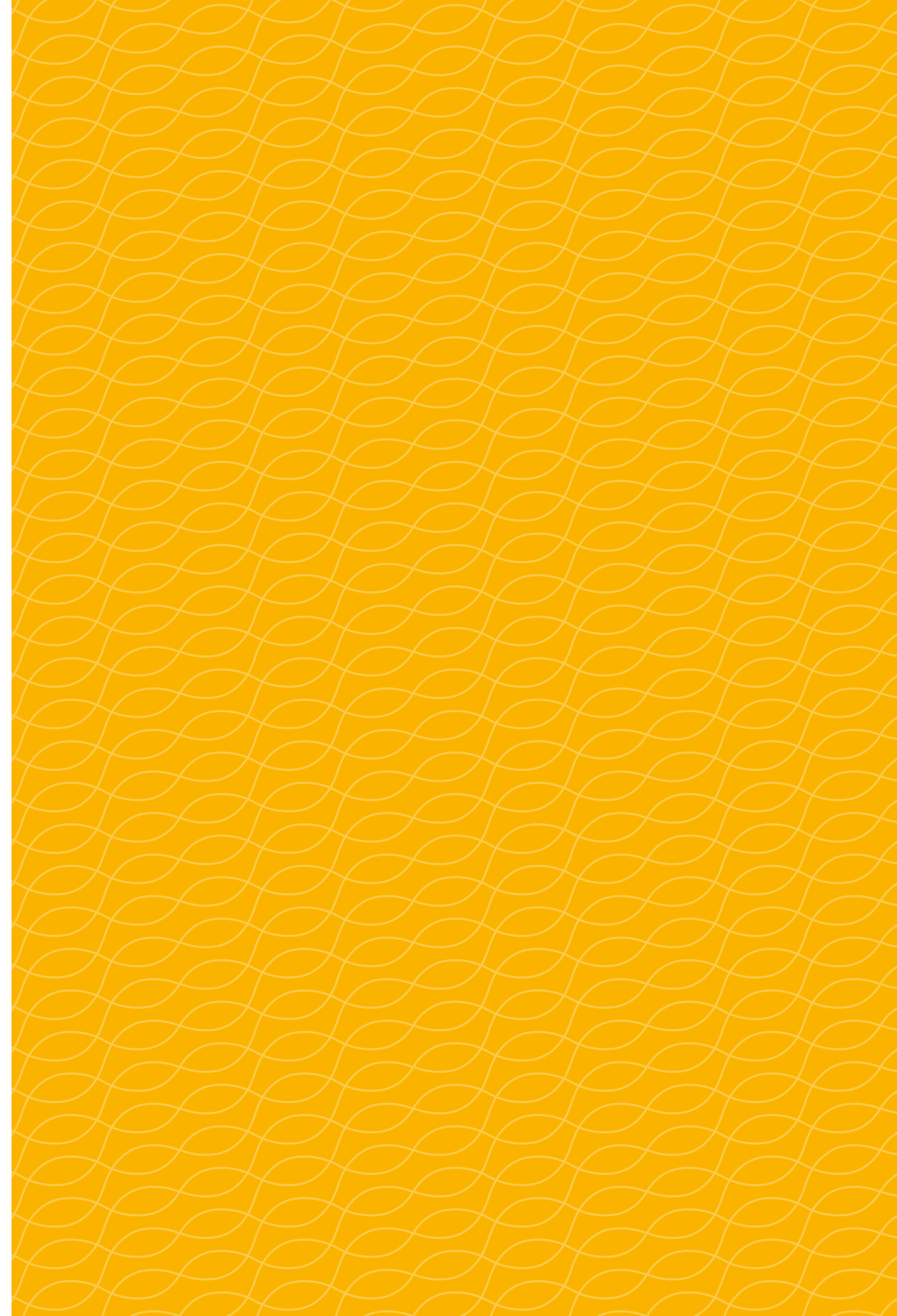
Den sista delen i styrkartan är fokuserad på själva resultatet och hur det följs upp och används i styrprocesser. Resultatet ska förstås ställas mot de mål som satts upp och kan riktas mot stärkt demokrati eller ökad effektivitet. Kommunikation om vilket resultat som nåddes och hur det påverkat behöver kommuniceras brett till olika intressenter i samhället.

## Fortsatt utveckling

Medborgarnas engagemang och delaktighet och hur kommuner och regioner arbetar med detta är under ständig utveckling och vi kan se att kommuner som ligger i framkant nu utvecklar:

- › Samhällskontrakt med medborgarna om hur uppnå en hållbarhet i kommunen eller regionen
- › System för att stärka tilliten i samhället speciellt i områden där medborgarna upplever ett utanförskap

- › Modeller för att involvera olika intressenter i att ta fram lösningar på komplexa samhällsfrågor
- › Modeller och metoder för att involvera medborgarna i den lokala platsens utveckling
- › Digitala system för delaktighet och inflytande



# Medborgardialog i styrning

## FÖR ETT STÄRKT DEMOKRATISKT SAMHÄLLE

Sveriges Kommuner och Landsting har sedan 2006 drivit Projekt Medborgardialog med uppdrag att stödja kommuner, landsting och regioner i att utveckla medborgardialogen i styrning och verksamhetsutveckling för ett demokratiskt och socialt hållbart samhälle.

Under dessa tolv år har projektet samarbetat med i princip alla kommuner, landsting och regioner och vi kan se att det skett en lovande utveckling i att skapa delaktighet för medborgarna som gör det möjligt att både få inflytande men också att ta ansvar för det lokala samhällets utveckling.

Projektet har gett ut två tidigare skrifter om hur medborgardialog kan utgöra en del i styr- och beslutsprocesser och vi ser nu att det behövs en uppdatering. Det är denna skrift du nu håller i din hand.