

11 tankar om medborgardialog i styrning

Delaktighet

Systematik

Tydliggör
roller

Medborgar-
dialog

Meningsfull
dialog

Vinster

Viktiga
delar

Lyssna
på alla

Frågor för
dialog

Skilj på
perspektiv

Risker

11 tankar om medborgardialog i styrning

Andra skriften i en serie från projekt Medborgardialog

© **Sveriges Kommuner och Landsting**

118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20

Tfn 08-452 70 00, *Fax* 08-452 70 50

info@skl.se, *www.skl.se*

Grafisk produktion Ordförrådet

Tryck Alfa Print, Solna

Upplaga 1 000 EX

ISBN 978-91-7164-427-5

Inledning

2006 startade Sveriges Kommuner och Landsting projektet Medborgardialog.

Utgångspunkten för projektet var förbundets kongressbeslut 2003 att förbundet ska stödja medlemmarna i arbetet med att stärka den medborgerliga förankringen. Bakgrunden till beslutet är den utveckling vi ser i vår demokrati med ett ojämnt valdeltagande med stora skillnader mellan olika områden inom kommuner och landsting, ett minskat intresse för att bli medlem i de politiska partierna och ett minskat förtroende för politiker och politiska institutioner. Samtidigt säger sig svensken vara intresserad av att diskutera samhällsfrågor och politiska frågor, vill engagera sig i olika frågor utifrån eget intresse och påverka beslut som får konsekvenser för den egna vardagen.

Projekt Medborgardialogs fokus ligger på att stödja kommuner och landsting att utveckla system och metoder för medborgardialoger som en del i styrprocessen och i utvecklingen av tjänster. Medborgardialogen ses som en del i styrprocessen, som ett av flera underlag för de förtroendevalda, när de ska fatta beslut. Genom medborgardialog fogas de värderingar som råder bland invånarna samman med de faktakunskaper som tjänstemän tar fram inför ett beslut.

Denna skrift tar upp ett antal områden som kan vara viktiga att ta ställning till innan man börjar med medborgardialoger som en del av styrningen. Ambitionen är att skriften ska ge dig och dina kollegor underlag för intressanta diskussioner och hjälp på vägen i arbetet att utveckla dialogen med medborgarna för att stärka demokratin och öka effektiviteten i kommunen eller landstingets verksamhet. Jag vill också tacka Martin Sande, Preera för inspel till skriften.

Vill du veta mer om projektet Medborgardialog kan du kontakta lena.langlet@skl.se, kjell-ake.eriksson@skl.se eller anders.nordh@skl.se

Lennart Hansson

Sektionschef
Demokrati och styrning

Innehåll

Bakgrund.....	5
› 11 TANKAR OM MEDBORGARDIALOG I STYRNING	
<i>Medborgardialog som en del i styrningen</i>	9
<i>Tydliggör roller</i>	10
<i>Skilj på perspektiv</i>	13
<i>Skilj på dialogtid och beslutstid</i>	15
<i>Diskutera vilka frågor medborgardialogen ska hantera.....</i>	17
<i>Tydlighet i vilken form av delaktighet som erbjuds</i>	19
<i>Metoder för att nå dem som inte naturligt deltar</i>	21
<i>Dialogen måste vara meningsfull</i>	23
<i>Viktiga delar i ett system för medborgardialog</i>	25
<i>Vinster som kan uppnås med en systematisk dialog.....</i>	28
<i>Risker att vara medveten om.....</i>	30
Avslutande kommentarer.....	32
Vill du veta mer.....	33

Bakgrund

Alla kommuner och landsting i Sverige har haft medborgardialoger i någon form.

Det som saknats har varit systematik där dialogen är återkommande och kopplad till de beslut som ska fattas av de förtroendevalda. Medborgardialogen sker oftast på arenor där politiker och tjänstemän känner sig trygga och man har ställt sig frågande till varför så få kommer? Är svensken verkligen så ointresserad? När kommunen eller landstinget har bjudit in till möten har det ofta varit de redan insatta som kommit. Kritiker till medborgardialoger har fått vatten på sin kvarn där de framhåller att dessa former för dialog ger resursstarka en arena till för att påverka beslut.

Behöver vi nya former för dialog?

Under Sveriges Kommuner och Landstings kongress 2007 stärktes förbundets uppdrag att ge stöd i utvecklingen av medborgardialogen och förbundet fick uppdraget att

» SKL ska verka för att stödja medlemmarnas arbete för att skapa nya former för medborgarnas delaktighet, valmöjligheter och integrera dialogen med medborgarna i styrprocess och verksamhetsutveckling. «

Vad kan då ligga bakom behovet av en förnyad, förbättrad och utvecklad dialog med medborgarna. Det finns ett antal faktorer som gör att behovet av att utveckla en systematisk medborgardialog framträder allt tydligare, syftet är att stärka demokratin men också öka effektiviteten i kommuner och landsting.

Vi tar här upp några faktorer:

- › I internationella jämförelser har Sverige ett högt valdeltagande men det har sjunkit från 1970- och 1980-talets höga nivåer. Särskilt oroande är att det är stora skillnader mellan olika kommuner, områden och valkretsar. I valet 2006 hade Lomma i söder det högsta valdeltagandet på 89,4 procent och Haparanda i norr det lägsta på 59,5 procent. Ännu större skill-

nader kan vi se mellan olika områden inom kommuner och landsting. Socioekonomiska förhållanden är det som framförallt avgör om människor går till valurnorna eller ej.

- › Färre och färre blir medlemmar i politiska partier. Drygt 5 procent av svenskarna är medlemmar i ett politiskt parti och knappt 2 procent är aktiva. Medelåldern är hög och partierna har svårt att locka ungdomar och nya svenskar till medlemskap och förtroendeuppdrag.
- › Förtroendemannauppdraget har blivit allt svårare och mer professionaliserat. Kommuner och landsting omfattar allt större och komplexare verksamheter som kräver kunniga och insatta förtroendevalda. De förtroendevalda blir färre och ska klara en större kontaktyta mot sina medborgare. På femtiotalet gick det fem medborgare per förtroendevald. I dag finns det 43 654 förtroendevalda på en befolkning som 2007 var 9 182 977 personer vilket innebär ett snitt på 210 medborgare per förtroendevald.
- › Inom kommuner och landsting bildas allt fler lokala partier och enfrågepartier. Koalitioner med många partier är mer regel än undantag. En stor koalition kan innebära att partipolitiken blir otydligt för medborgarna.
- › Det finns ett ökat stöd för antidemokratiska rörelser som för fram värderingar som strider mot de konventioner som Sverige har undertecknat.

Hur är då vi svenskar?

- › Enligt World Value Survey är Sverige landet annorlunda. World Value Survey är en världsomspännande undersökning av människors värderingar i olika länder. Svensken sticker ut som den som är mest sekulariserad, uppskattar frihetsvärden och tror på sin egen förmåga att fatta beslut över sitt liv. En självständig individ som ställer individuella krav på den service som kommuner och landsting tillhandahåller.
- › Svensken vill diskutera samhällsfrågor. I olika undersökningar säger tre av fyra att de vill diskutera samhällsfrågor och 50 procent att de vill diskutera politiska frågor.
- › Svensken ägnar i snitt 6 timmar per dag till att lyssna på radio, titta på TV, surfa på Internet och läsa tidningar. Media har fått en allt större påverkan på medborgarnas åsikter och värderingar.

- › Svensken är generellt en ”protestmedborgare”. Man är nöjd med att det finns förtroendevalda som sköter kommuner och landsting ända tills de beslutar om något som drabbar mig, nedläggning av mina barns skola, nedläggning av sjukhuset som jag hör till, bygget av mobilmast eller vindkraftverk nära mig. Då deltar vi i olika protestaktioner.

Dessa faktorer framträder allt tydligare och utgör bakgrunden för behov av att utveckla medborgardialogen. Vi ser problem i utvecklingen av den lokala demokratin och vi har medborgare som vill vara med att diskutera och delta i samhällsutvecklingen men på sina villkor.

Alla håller säkert med om att den dialog man för med sina medborgare måste vara meningsfull och utgå ifrån ett verkligt intresse av att vilja veta vad medborgarna tycker i en viss fråga. Att medborgaren blir en medspelare i samhällsutvecklingen. Det kan både handla om att man ser det som en rättighet för medborgarna att delta i beslut som rör det samhälle de lever i, eller som en möjlighet för att göra egna val eller som en utmaning att ta eget ansvar för utförandet av en service man ser behov av.

Oavsett vilket perspektiv man har som utgångspunkt, behöver den systematiska dialogen med medborgarna utvecklas som ett underlag för de beslut som fattas i kommuner och landsting. Behovet av att utveckla medborgardialogen som en del i styrningen bygger på att:

- › Förtroendevalda behöver ett bredare underlag inför beslut, så att tjänstemännens faktakunskaper kombineras med kunskap om medborgarnas värderingar kring ärendet.
- › Förutsägbarheten behöver öka. En systematisk dialog som utgör underlag för beslut kan öka förutsägbarheten för hur det demokratiska systemet fungerar.
- › Medborgarna vill engagera sig och då framförallt i frågor som ligger nära dem. Men om vi vill ha mer än bara ”protestmedborgare” så krävs att dialogen är både meningsfull och ger möjlighet till påverkan samt att denna påverkan blir tydlig.
- › Det finns behov av att öka tilliten och förtroendet till det demokratiska system som till stor del påverkar människors vardag.

Att föra in medborgardialoger som en del i styrprocessen innebär inte att den ersätter det representativa systemet. Syftet är snarare att stödja det genom att skapa transparens, öka kunskapen om systemet och utveckla ett samspel mellan de som styr och de som blir styrda.

Vad menar vi då med systematiska medborgardialoger. Medborgardialog är för oss ett bredare begrepp än en dialog mellan två människor. Det handlar om att se medborgarnas kunskaper som en tillgång för att forma framtidens kommun och framtidens landsting. Det handlar om att använda flera olika metoder för att få kunskap om medborgarnas värderingar och att ge medborgarna kunskaper om kommunens och landstingens ansvar, styrning och verksamhet. Det handlar om att genom systematiska dialoger både stärka demokratin och öka effektiviteten.

I denna skrift lyfter vi fram ett antal områden som kan vara viktiga att diskutera innan man utvecklar medborgardialoger som en del av kommunens eller landstingets styrprocess.

Medborgardialog som en del i styrningen

Medborgardialog som en del i styrprocessen uppfattas av många som ett viktigt utvecklingsområde för kommunen eller landstinget. En fråga som då måste ställas är vad vill man uppnå? Vad vill man vinna på att införa systematiska medborgardialoger?

I utvärderingar efter medborgardialoger framkommer ofta en tveksamhet från deltagarna om någon bryr sig om det som framkommit eller om det finns en dold agenda. Om det fanns ett ärligt uppsåt eller om dialogen bara var till för att förankra redan tagna beslut eller manipulera deltagarna så att man får det svar man vill ha. Den verkliga dialogen kräver möjlighet att påverka. Det är bättre att avstå från medborgardialog och bjuda in till ett informationsmöte om de förtroendevalda redan har tagit ställning i en fråga.

Erfarenheten från kommuner och landsting som infört medborgardialoger är att det krävs ett arbete internt innan man går ut till medborgarna. Dialogen är en interaktiv handling, som kräver förberedelse, före, under och efter genomförandet. Ett första steg kan vara att starta med en dialog om dialogen. Där kan man ställa sig ett antal frågor om varför man ska införa medborgardialoger och inte minst vad medborgardialog innebär för den organisation man verkar i.

FRÅGOR ATT DISKUTERA

- › Vad innebär medborgardialog för oss?
- › Vad gör vi idag?
- › Vad vill vi vinna på att utveckla dialogen med medborgarna?
Vad tror vi att de förtroendevalda, tjänstemännen och medborgarna kan vinna på en systematisk medborgardialog?

Tydliggör roller

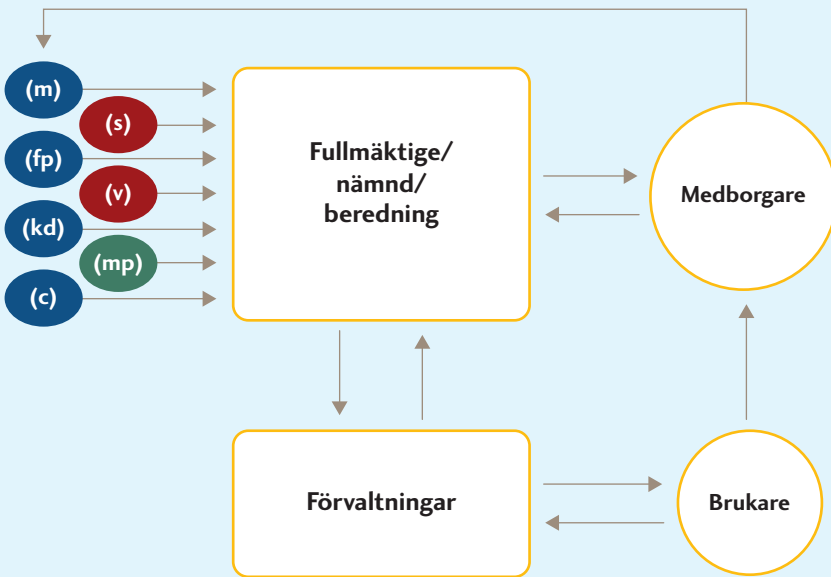
Erfarenheter visar att när kommuner och landsting beslutat sig för att genomföra medborgardialoger är det inte alltid klart vem eller vilka som har ansvar för planering, genomförande och hur man ska använda materialet. För att resultatet av dialogen ska bli ett användbart underlag för de förtroendevalda behöver roller tydliggöras innan någon dialog genomförs. Här kan finnas behov av att diskutera och förtydliga ett antal olika skärningspunkter såsom

- › ansvarsfördelning för dialogen mellan rollen som politiker i partiet och som politiker i fullmäktige, styrelse, nämnd eller beredning
- › ansvarsfördelning för dialogen mellan förtroendevalda och tjänstemän
- › ansvarsfördelning för medborgardialog i förhållande till brukardialog

Det är viktigt att komma ihåg att dialoger mellan medborgare och politiker pågår ständigt, där den enskilda politikern möter medborgare i sitt dagliga liv och där samtal uppstår kring aktuella frågor som berör den enskilde människan. Det sker också många möten och samtal mellan partimedlemmar som utgår från partiets ideologi och de analyser som partierna gör av samhällsförändringar. Den fråga som den valda församlingen i en kommun eller landsting bör ta ställning till är om man anser att dessa dialoger räcker för att fatta goda beslut.

En tydlig internationell och nationell trend är att det behövs dialoger där de förtroendevalda ges möjlighet att få en bredare kunskap om medborgarnas värderingar, som underlag för beslut i viktiga frågor. Som förtroendevald har man ansvar för alla invånare och det är en utmaning att få kunskap om hur olika grupper i kommunen och landstinget ser på en fråga. Det som dock är avgörande är att ta ställning till på vilken/vilka arenor vi i vår kommun/vårt landsting ska föra dialog kring frågor som det ska fattas ett beslut om.

TYDLIGGÖR ROLLER



Bilden kan vara en utgångspunkt för diskussion om vem som ansvarar för dialog i olika situationer.

Det andra steget i att förtydliga roller är förhållandet mellan tjänstemän och förtroendevalda i förhållande till medborgardialogen. Det är inte helt ovanligt att medborgardialogen har blivit delegerad till tjänstemännen som genom detta blir bäst på att veta både vad brukarna och medborgarna tycker i en fråga. Gapet mellan medborgarna och de förtroendevalda blir därmed allt större. Även här finns det tydliga signaler om att de förtroendevalda vill ta tillbaka medborgardialogen och ser det som sin arena. Frågan är dock inte så enkel. För att få en fungerande dialog som kan vara ett underlag till de förtroendevalda inför beslut så behöver dialogen ske i ett trepartsarbete mellan politiker, medborgare och tjänstemän. Politiker ges möjlighet att vara de som lyssnar. Lyssna för att förstå och för att få ytterligare kunskaper om medborgarnas värderingar kring en viss fråga och inte svara eller försvara. Tjänstemännens roll blir att vara processledare för att ta fram faktaunderlag, leda processen utifrån den metod som valts för dialogen och stå för dokumentation av det som kommer fram.

Medborgarnas roll blir att föra fram sin syn på en fråga och i samspel med andra argumentera och lyssna på olika ståndpunkter.

Den tredje delen att diskutera när det gäller roller är, vem/vilka som har ansvar för brukardialogen och vem/vilka som har ansvar för medborgardialogen. Båda dialogerna behövs och den ena kan aldrig ersätta den andra.

FRÅGOR ATT DISKUTERA

- › Vem/vilka ansvarar för medborgardialogen hos oss?
- › Hur ser vi på de olika rollerna för politiker, tjänstemän och medborgare? Vem borde göra vad?

Skilj på perspektiv

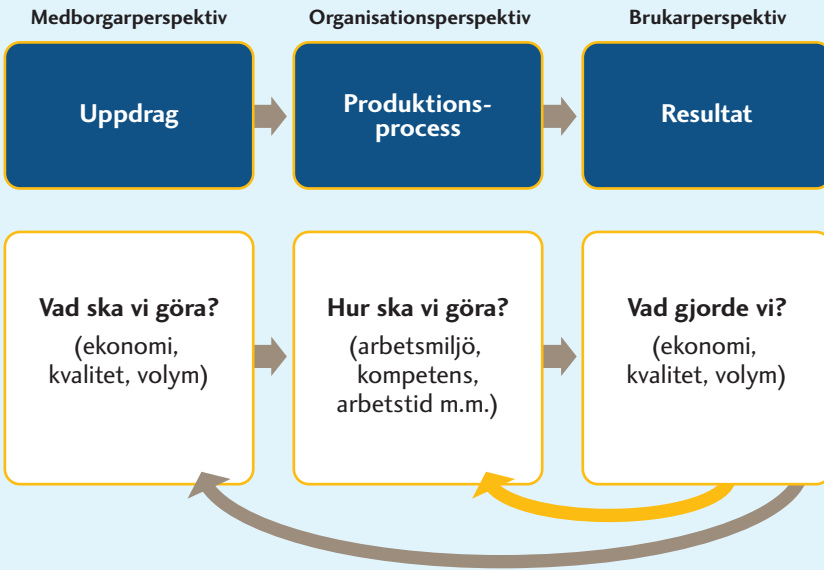
I en kommun och ett landsting behövs flera underlag inför beslutfattande. I detta kan man utgå ifrån tre perspektiv.

Organisationsperspektivet har kommuner och landsting ofta goda kunskaper om. Det kan handla om det ekonomiska läget, arbetsmiljö, kompetensutvecklingsbehov, lagar och regler. Kunskapen om detta är nödvändig för att driva en rättssäker och effektiv kommun som uppfyller sitt arbetsgivaransvar.

Brukarperspektivet handlar om att ha kunskap om hur brukarna ser på servicens och de tjänster som de nyttjar i kommunen eller landstinget. Denna kunskap är nödvändig för att förstå kommunens/landstingets förmåga att erbjuda kvalitet i den service invånarna erhåller.

Medborgarperspektivet handlar om medborgarnas uppfattning, om kommunen/landstinget gör rätt saker till rätt kostnad och till rätt kvalitet utifrån ett medborgarperspektiv där man bidrar med resurser i form av skatt. Det är oftast medborgarnas perspektiv som kommunen/landstinget har minst kunskap om och där ett systematiskt arbete saknas. Saknas systematik i att ta reda på hur olika medborgargrupper ser på verksamheten finns en risk att de som skriker högst får stort inflytande på enskilda frågor.

SKILJ PÅ PERSPEKTIV



Tre perspektiv som är viktiga för organisationens utveckling.

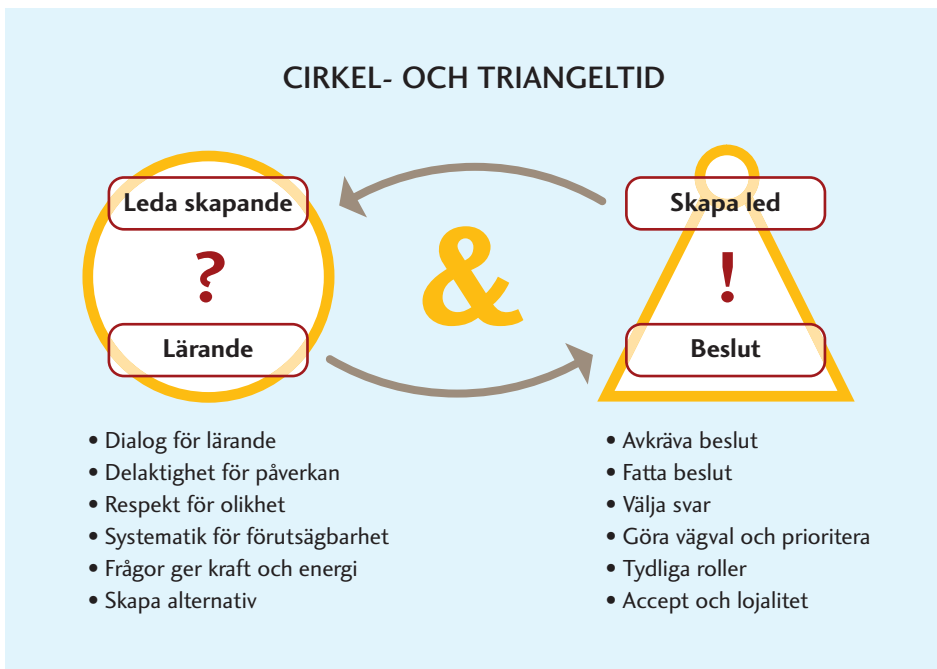
De tre perspektiven är alla viktiga och det går inte att utesluta något eller att ersätta det ena med det andra. Medvetna arbetssätt och processer behövs för de tre perspektiven och behovet att utveckla system framträder starkast inom medborgarperspektivet.

FRÅGOR ATT DISKUTERA

- › Vad gör vi för att få kunskaper om hur organisationen fungerar?
- › Vad gör vi för att få kunskaper om vad brukarna tycker?
- › Vad gör vi för att få kunskaper om vad medborgarna tycker?
- › Vad behöver vi utveckla?

Skilj på dialogtid och beslutstid

I Sverige är systemet med en representativ demokrati på lokalnivå en stark tradition. Den representativa demokratin utgör grunden för beslutsfattande och ansvarstagande i kommuner och landsting. Medborgardialogen kan förstärka och vara ett stöd för den representativa demokratin när beslut ska fattas. Inför beslut behöver de förtroendevalda både professionens faktakunskaper och en kunskap om medborgarnas värderingar. För att dialogen ska kunna vara ett av flera underlag för beslut behöver det tydliggöras skillnaden på beslutstid och dialogtid. Dessa två olika sätt att samspela skall inte ställas mot varandra, utan de är kompletterande. Beroende på situation, är förmågan att välja dialogform det som är det avgörande.



Cirkel- och triangeltid är framtaget av Preera.

I bilden på sid 15 skiljer vi på dialogtid och beslutstid. Preera som har tagit fram denna bild har valt att kalla dialogtiden för cirkeltid och beslutstiden för triangeltid. Tanken är att formen cirkel ska ge en visuell bild av vad som krävs av dialogen. Alla ges möjlighet att lyssna på andra och argumentera för sin sak, ingens åsikt är mer värd än någon annans. Beslutstiden kallar Preera för triangeltid vilken även den ska ge en visuell bild av vad som sker och där triangel är formen för att beskriva beslutsnivåer i organisationen.

Dialogtid innebär att man innan beslut ger medborgare möjlighet att ge sin syn på den fråga man ska fatta beslut om. Det mest avgörande för dialogtiden/cirkeltiden är att det finns verklig påverkansmöjlighet och att motivet för dialogen är att skapa "valbara alternativ". Alltså en skapande process, där flera kanske motstridiga viljor samsas om utrymmet i dialogen. Den avgörande samspelsregeln för dialog är: att vara överens om att man inte behöva vara överens. Olika grupper ges möjlighet att föra dialog med varandra och argumentera för sina åsikter och värderingar. De förtroendevalda deltar i dialogen för att lyssna för att förstå, inte för att svara eller förklara.

När dialogen är genomförd ansvarar de förtroendevalda för att fatta beslut och ärendet övergår då till beslutstid/triangeltiden. Beslutstiden innebär att behandling av frågan sker i de institutioner som finns för att besluta i kommuner och landsting och som innebär att medborgarna kan utkräva ansvar från de som är valda att styra.

Att vara tydlig med skillnaden på dialogtid och beslutstid till medborgare, förtroendevalda och tjänstemän ger en grund för ökad tillit och förtroende. Erfarenheter visar att man alltför ofta hamnar i möten där de förtroendevalda får försvara sig, ibland på grund av att dialogen sker för sent i processen eller för man inte har avgränsat området för dialog. Erfarenheter från många dialoger visar att deltagarna på mötet tror att beslutet ska bli det som kommer fram i dialogen. Skälet kan vara att informationen om mötets syfte och roll i beslutsprocessen inte har varit tydligt. Detta måste vara glasklart när man inför systematiska medborgardialoger som del i styrprocesser.

FRÅGOR ATT DISKUTERA

- › Hur hanterar vi dialogtid och beslutstid systematiskt?
- › Hur gör vi det tydligt för deltagarna vilket syfte och roll dialogen har?

Diskutera vilka frågor medborgardialogen ska hantera

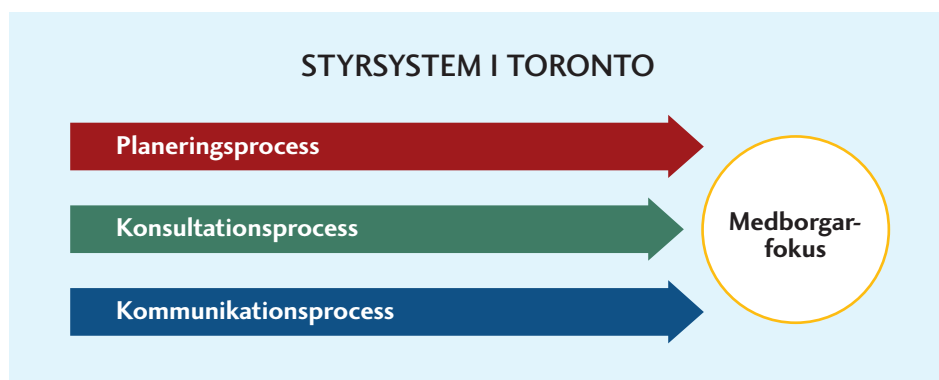
Om de förtroendevalda redan har tagit ställning i en fråga bör man inte inleda en medborgardialog. Att ha en dialog där medborgare upptäcker att det inte går att påverka ökar misstroendet mot organisationen och dess företrädare. Istället kan man skapa grund för delaktighet genom att informera om bakgrunden till beslutet, varför och konsekvenser. En tydlig information och transparens om tagna beslut är det första steget för att kunna bli delaktig, att få möjlighet att vara välinformerad.

En kommun och ett landsting tar en mängd beslut under ett år och det är omöjligt att ha dialoger inför alla beslut. Man kan ställa sig två frågor för att komma fram till vilka frågor man vill genomföra medborgardialog kring:

- › Behöver vi som förtroendevalda mer kunskaper om medborgarnas värderingar, prioriteringar och åsikter kring denna fråga för att fatta det bästa beslutet.
- › Kan en medborgardialog kring denna fråga ge medborgarna större kunskaper om kommunens/landstingets ansvar och behov av prioriteringar

Det finns egentligen ingen fråga som inte medborgarna kan tycka till om förutom beslut som rör enskilda individer.

I Toronto införde kommunen i början på 2000-talet ett styrsystem där medborgardialoger ingår som en naturlig del. Inför beslut tas tre processer fram för att ge det bästa underlaget för beslutet.



Del 1. Beslutsprocessen – ska ge en tydlig struktur för hur den administrativa processen inför ett beslut ska se ut. Inför varje beslut tar man ställning till om man ska genomföra medborgardialog för att få en bättre kunskap om medborgarnas värderingar och synpunkter i en aktuella frågan.

Del 2. Konsultationsprocessen – Om man beslutar sig för att ha dialog tydliggörs strukturen för när, hur och var dialogerna ska ske och inom vilka ramar.

Del 3. Kommunikationsprocessen – kommunen inser att de inte kommer att kunna nå alla i medborgardialogerna men man strävar efter att alla ska ha möjlighet att vara informerade. Detta görs genom att ta fram en tydlig process för hur medborgarna ska informeras om beslutet och vägen fram till beslut. Det handlar om att agera istället för att reagera i kontakten med media. Men det handlar också om att arbeta med egenproducerad information.

Erfarenheterna från Toronto visar att kommunen har medborgardialoger om fler och fler frågor. De farhågor man från början hade att lobbygrupper skulle ta all plats och rätthaverister skulle komma med tokiga idéer, har visat sig helt ogrundade och man imponeras av medborgarnas kompetens och ansvarstagande för lokalsamhällets utveckling.

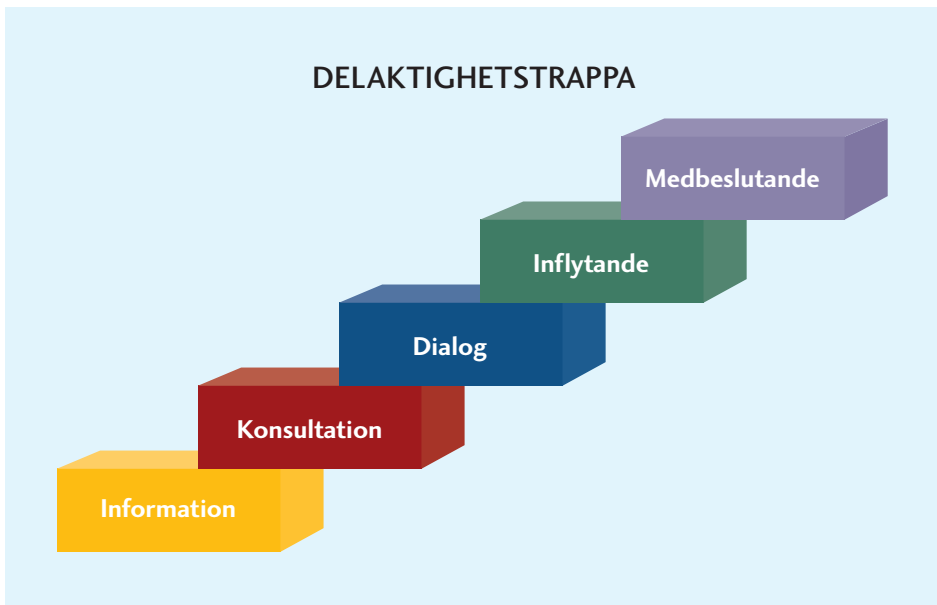
FRÅGOR ATT DISKUTERA

- › Vilka frågor passar för dialog i vår kommun/landsting?
- › Vilka frågor passar inte för oss och varför?

Tydlighet i vilken form av delaktighet som erbjuds

Som tidigare sagts så är "svensken" intresserad av att diskutera samhällsfrågor och politiska frågor. Kommunen och landstinget kan också välja olika metoder och verktyg för att skapa delaktighet. Den enskilda frågan avgör oftast vilken form av delaktighet som är lämplig. På 1960-talet tog Sherry Arnstein fram "ladder of participation" för att beskriva olika nivåer av delaktighet. I projekt medborgardialog har vi modifierat denna något för att ge en bild av olika nivåer av delaktighet i Sverige.

Inför de beslut som ska fattas bör man ta ställning till hur man kan möjliggöra för medborgarna att vara delaktiga. Det viktiga är också att vara tydlig gentemot medborgarna om vilken form av delaktighet de kan förvänta sig. Trappan ska försöka ge en bild av olika nivåer av delaktighet i beslutsprocesser.



Information – för att kunna vara delaktig behöver man vara väl informerad och ha möjlighet att ta till sig kunskaper om den fråga som ska behandlas. Vissa beslut är inte lämpade för medborgardialoger men medborgarna har rätt att bli informerade om vilket beslut som fattats. En transparent kommun/landsting skapar tillit och förtroende.

Konsultation- innebär att ge medborgarna möjlighet till att ta ställning till vilket alternativ de tycker är mest lämpligt för en aktuell fråga. Här utgår man från färdiga alternativ som är beredda av professionen och godkända av de förtroendevalda och där medborgarna får ta ställning till om de föredrar alternativ 1 eller 2 eller A eller B.

Dialog – här ger man människor möjlighet att möta andra för att föra dialog om en aktuell fråga. Utgångspunkten är att alla ska få föra fram sin åsikt och argumentera för sin syn på frågan. Grunden är att man behöver inte nå konsensus.

Delaktighet – innebär att medborgarna deltar under en längre tid och är med i en utvecklingsprocess från det vita pappret till färdigt förslag som underlag till politiska beslut. Deltagandet blir på en djupare nivå.

Medbeslutande – här har den representativa valda församlingen valt att delegera ansvar till nämnd eller styrelse där delegaterna inte är valda utifrån partitillhörighet utan valda som person. Exempel; Svågadalnsnämnden i Hudiksvall eller skolstyrelser där föräldrar ingår som medlemmar.

Delaktighetstrappan ska ses som en hjälp till att strukturera medborgardialogen i förhållande till de beslut de förtroendevalda ska fatta och utgå från de lokala förutsättningar som råder i kommunen/landstinget.

Botkyrka och Huddinge har tagit fram stödmaterial för att strukturera dialogen utifrån olika nivåer av delaktighet.



FRÅGOR ATT DISKUTERA

- › Vilka former av delaktighet har vi idag?
- › Vilka former skulle vi vilja ha?

Metoder för att nå dem som inte naturligt deltar

Hur kan vi undvika det problem som ofta lyfts fram idag, att medborgardialoger innebär att man ger de som redan har resurser ännu en möjlig väg att påverka? Hur lyssnar vi på alla, inte bara på lobbygrupper och de som skriker högst? Det som är viktigt att påpeka är dock att det redan nu finns de som försöker påverka genom att ”skrika högst” eller lobbygrupper som söker upp förtroendevalda för att föra fram sina synpunkter på ett enskilt beslut. Erfarenheter visar att när kommuner och landsting har haft medborgardialoger så har det oftast skett genom inbjudan till arenor som politiker och tjänstemän är förtrogna med. För flera grupper i samhället är det varken naturligt eller bekvämt att komma till dessa möten.

En internationell trend för att komma åt detta problem är att både bjuda in och söka upp medborgarna i kommunen/landstinget. Det handlar om att tillägna sig goda kunskaper om hur invånare vill kommunicera och föra dialog med kommunen/landstinget. Detta innebär att det inte räcker att välja en dialogmetod för alla invånare. Man kan inte utgå ifrån att ingen är intresserad och nöja sig med det när få kommer till det möte som man bjudit in till. Menar man allvar med att man vill få kunskap om medborgarnas värderingar, prioriteringar och synpunkter innebär det ett ansvar för att finna metoder som passar olika grupperna i samhället.

Internationella erfarenheter visar att det gäller att gå ifrån de konventionella mötesformerna till att utveckla nya former för dialog. Detta kan ske genom ny teknik, genom uppsökande verksamhet och genom samarbete med det civila samhällets organisationer samt enskilda personer som är betydelsefulla för enskilda grupper i samhället.

I Catalonien, Spanien, har man i sin lagstiftning krav på att konsultera medborgarna inför viktiga beslut. Det har inneburit att kommunerna har utvecklat olika metoder för att nå olika grupper. En metod som använts är att mobilisera viktiga personer i samhället som medborgarna har respekt och

förtroende för. Det kan handla om prästen, läkaren eller fotbollsspelaren. De blir ambassadörer för dialogen och visar med sitt deltagande att det är viktigt att engagera sig för lokalsamhällets utveckling.

I Skottland, Blairgowrie, har man bildat ett råd för personer i samhället som har stort engagemang och stort kontaktnät. Kommunen kan lyfta en aktuell fråga i gruppen som gemensamt funderar på hur man bäst når ut och vilka som kan bli engagerade just kring denna fråga. Fokus har varit på företagsutveckling.

I Storbritannien och Australien har man arbetat med att utveckla verktyg för dialog genom ny teknik. E-paneler, e-petitioner, spel m.m. är metoder som används för att få medborgare att på ett enkelt sätt delta i diskussionen om lokala frågor och prioriteringar.

FRÅGOR ATT DISKUTERA

- › Vilka grupper har vi svårt att nå idag?
- › Hur kan vi skapa former för att söka kontakt med dessa grupper?

Dialogen måste vara meningsfull

Dialogen med medborgarna måste vara meningsfull. Vill vi skapa ett engagemang hos medborgarna krävs ett vinna – vinna perspektiv. Medborgarna måste veta att de blir lyssnade till och få återkoppling på hur deras synpunkter tas tillvara i den fortsatta processen.

Nedan följer ett antal framgångsfaktorer som bör vara uppfyllda för att dialogen ska upplevas som meningsfull.

- › Dialog tidigt i beslutsprocessen
- › Ärligt uppsåt från politiker och tjänstemän
- › Handla om en fråga som är intressant för medborgarna
- › Medborgardialog inlagd i styrprocess och tidplan
- › Tydligt syfte och tydliga ramar
- › Inbjudna och söka upp så man når många
- › Visualisera
- › Återkoppling

Politiker och tjänstemän måste tycka att det är viktigt att få kunskap om medborgarnas synpunkter i en aktuell fråga. Det handlar om att både ha en struktur för medborgardialog men också en kultur med medborgarfokus. En del kommuner har gjort om sin struktur för den politiska styrningen för att vara mer medborgarorienterade, men det räcker inte. Utifrån strukturen måste också ett arbete bedrivas för att utveckla en kultur som har medborgarna i fokus och där man ser vinster med att engagera medborgarna både ur ett demokratiperspektiv och ur ett effektivitetsperspektiv.

Medborgardialogen måste ske tidigt inför beslut så att det finns möjlighet att ta hänsyn till åsikter som kommer fram. För att öka tilliten till organisationen måste medborgarna uppfatta att det går att påverka och att dialogen inte bara är ett spel för galleriet.

Tydligt syfte och tydliga ramar är också centralt för att skapa tillit. Alla som deltar måste få veta spelreglerna. Det finns ingen önskebrunn utan beslut på kommunal och landstingsnivå handlar om prioriteringar. Det måste också vara helt klart att dialogen är rådgivande. Det är de förtroendevalda som fattar det slutgiltiga beslutet och att dialogen är ett underlag av flera inför ett beslut.

Som tidigare nämnts så måste kommunen/landstinget arbeta aktivt för att bjuda in och söka upp, för att nå fler än dem som alltid kommer. Organisationer och personer som alltid kommer ska man förstås fortsätta att ha dialog med men kommunen/landstinget behöver också finna nya vägar och metoder för att nå de som normalt inte deltar. Detta för att få en större kunskap om vad olika grupper tycker i frågan.

I kommuner och landsting är vi vana att hantera frågor utifrån skrivna dokument. Men människor tar till sig information på olika sätt. Att visualisera förutsättningarna inför beslut har visat sig framgångsrikt för att få en ökad förståelse inför de prioriteringar som ett beslut handlar om.

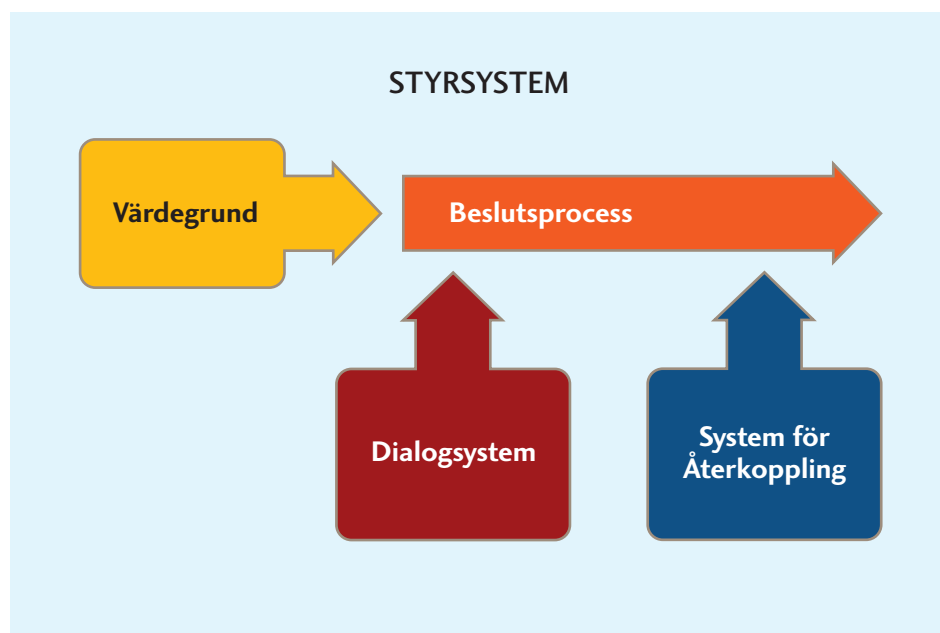
Återkopplingen är central. I olika undersökningar vittnar medborgare om att de har varit med på olika möten och fört fram sina synpunkter. Men sedan vet man inte hur ens synpunkter har tagits om hand utan upplever att de har försvunnit i ett svart hål. Detta har skapat en känsla av att det man sagt inte har betydelse. Återkoppling är nödvändigt för att skapa förtroende för dialogen och organisationen. Även om man inte tar hänsyn till de synpunkter som framkommit behöver man ge återkoppling och motivera varför man har tagit det beslut man gjort och hur man ser på de synpunkter som kommit fram.

FRÅGOR ATT DISKUTERA

- › Har vi idag struktur för hur vi lyssnar på våra medborgare?
- › Är vi beredda att bli påverkade av det vi hör?

Viktiga delar i ett system för medborgardialog

Vi kan se att det finns minst fyra viktiga delar att fundera på när man vill införa medborgardialoger som en del i styrsystemet.



Den första delen är värderingar, principer eller utgångspunkter för medborgardialogen. Man behöver komma överens om varför man ska ha dialog och principer för hur dialogen ska ske. I Århus i Danmark har man arbetat med detta på olika nivåer, dels internt i organisationen, dels tillsammans med sina medborgare. Detta arbete har utmynnat i 8 principer för medborgardialog.

Århus principer

1. Medborgardialogen skall alltid stödja och utgå från Århus kommun värderingar. Trovärdighet, Respekt, Engagemang
2. Medborgardialog skall alltid genomföras (obligatorisk) i startfasen av ett uppdrag
3. Medborgarna har som minimum rätten att bli hörd
4. Ändring av strategier, planer och projekt som kan ha väsentliga konsekvenser för medborgarna kräver alltid en ny medborgardialog
5. Medborgarna måste ha verkliga möjligheter att delta
6. Det privata engagemanget i kommunens eller enskilda bostadsområdets kvalitet och utveckling skall främjas
7. Samarbete med organisationer, råd och föreningar skall bibehållas och utvecklas
8. Processer, metoder och kompetens för medborgardialog måste ständigt utvärderas och utvecklas

Att utveckla en form av ramverk för dialogen med invånarna utgör grunden för ett systematiskt arbete. Detta kan också stödja utvecklingen av en intern kultur med medborgarfokus.

Den andra delen av vikt är att ha ett tydligt system för medborgardialoger kopplat till styrprocessen. Där man tydliggör om och när dialogen ska ske i förhållande till det beslut som ska fattas. Det man också måste ta ställning till är om det ska ske dialog under flera faser av beslutsprocessen. Kanske först utifrån ett tomt papper där bara faktaunderlag presenteras, till att sedan även ta ställning till förslag och till sist även en dialog om resultatet och dess konsekvenser.

Först när beslut om processen för dialog är klar bör man ta ställning till vilka verktyg i verktygslådan för dialog som ska användas. Det finns en mängd olika metoder för att föra dialog. I Lewisham, en kommun i Londonområdet, har man tagit fram en verktygslåda med en beskrivning av ett stort antal verktyg som kan användas i kommunens medborgardialoger. Inför varje dialog sätter de samman ett antal verktyg för att nå så många olika grupper av medborgare som möjligt. Utgångspunkten är att ett verktyg inte räcker för att få en bra bild av invånarnas synpunkter inför beslut.

Den sista delen är hur man arbetar med återkoppling av beslutet och de resultat som framkommit i dialogen. Även för detta behöver kommunen/landstinget ett antal verktyg. Det kan både handla om fysiska möten, webbpresentationer, egen producerad information och information genom media. I Lewisham ger man ut en tidning varje månad där man beskriver genomförda och kommande dialoger och hur man har använt resultatet. Man ger också deltagarna i de olika dialogerna möjlighet att ge sin bild av dialogens genomförande och resultat.

FRÅGOR ATT DISKUTERA

- › Behöver vi principer, ramar för våra medborgardialoger?
- › Återkopplar vi idag resultatet av våra dialoger till medborgarna?

Vinster som kan uppnås med en systematisk dialog

Uppdraget för de förtroendevalda är att styra en organisation utifrån de riktlinjer och det behov som finns för verksamheten. För att kunna styra verksamheten på bästa sätt måste de förtroendevalda vara väl förtrogna med de värderingar och behov som finns i närsamhället och kunna sätta in dessa i ett större sammanhang. Det innebär en förmåga och kunskap om att forma och anpassa organisationen från gällande lagar, riktlinjer i förhållande till värderingar och befolkningens behov av de offentliga tjänsterna.

Under ett antal år har demokrativinster stått i fokus för dialogen. En tydlig internationell trend under de senaste åren är att man även når effektivitetsvinster med en systematisk medborgardialog.

Följande vinster med medborgardialog ur demokratiperspektiv lyfts ofta fram:

- › Mer deltagande ökar medborgarnas kunskaper om de demokratiska processerna.
- › Forskning visar att deltagande i olika sammanhang är gott i sig och stärker det sociala kapitalet i samhället och hos individen.
- › Deltagande genom medborgardialog skapar demokratisk legitimitet.
- › Att delta i medborgardialoger tidigt i beslutsprocessen skapar ökat engagemang och ansvar hos medborgarna. Även om man inte får igenom sin vilja har man fått kunskap om och förståelse för bakgrunden till beslut, på så sätt kan man lättare acceptera beslutet.
- › Människors innerliga behov av att bli lyssnade på och respekterade blir en energikälla som kan leda mot nyfikenhet och intresse, som sedan kan utvecklas till ett bredare engagemang t.ex. i ett parti.

- › Olika intressegrupper ges möjlighet att mötas och lösa problem gemensamt. Dialogen ger möjlighet att argumentera för sin åsikt men är också ett forum för att höra andras åsikter kring samma fråga. Detta kan ge insikt om politikernas dilemma med olika ståndpunkter som ska jämkas samman.

Vinster ur effektivitets perspektiv:

- › Deltagande i medborgardialog kan öka möjligheten för förståelse och genomförande av prioriterade insatser.
- › Genom dialogen kan medborgarna få större kunskaper om kommunens och landstingets verksamhet. De kan också få kunskaper om de förtroendevaldas ansvar för prioriteringar av de gemensamma resurserna.
- › Systematiska medborgardialoger kan ge en bättre samstämmighet mellan utbud och medborgarnas behov. Samhällets behov förändras och det finns en risk att kommunen/landstinget fortsätter att erbjuda tjänster som få eller inga längre efterfrågar. Kunskap om förändrade behov kan framkomma i systematiska dialoger.
- › Ökad deltagande ger större legitimitet för förtroendevalda att fatta beslut.
- › Ökat deltagande innebär större genomskinlighet och kunskap om förutsättningar för styrningen av kommunen. För att kunna vara delaktig krävs att man har god information om inte bara vad kommun/landsting gör utan också om dess verksamhetsresultat. Medborgaren behöver få en uppfattning om att insatta resurser ger rätt tjänst till rätt pris och rätt kvalitet.
- › Ökad transparens leder till bättre kvalitet på kommunens tjänster. Om informationen om resultatet blir mer transparent och presenteras öppet för medborgare och media sätter det press på kvalitetsutvecklingen internt.

FRÅGA FÖR DISKUSSION

- › Kan vi se vinster med de medborgardialoger vi har genomfört?

Risker att vara medveten om

Att införa medborgardialoger som en del i styrningen kräver ett noggrant arbete innan. Dialogen är inget man ska ta lätt på utan kräver en systematik och förmåga att vara både reaktiv, proaktiv och interaktiv för att nå verklig effekt. Forskarna brukar lyfta fram ett antal risker som man måste vara medveten om och hantera för att dialogen ska bli det effektiva verktyg som eftersträvas.

Den största risken är att dialogen skapar en mer ojämlig demokrati där de som redan är resursstarka får ytterligare ett forum för att påverka beslut. Det är inte ovanligt att kommuner och landstingen använder arenor där politiker och tjänstemän känner sig trygga som t.ex. inbjudan till möten i fullmäktigesalen. När så sker begränsas gruppen som känner sig manade att närvara. En utveckling behöver därför ske där de förtroendevalda söker upp medborgarna där de är och där de samlas för att fånga deras syn på aktuell fråga.

Det finns också en risk att medborgardialogen i kommunen eller landstingets hägn leder bort från partipolitiska aktiviteter. Varför ska jag välja vägen över partierna om jag kan påverka kommunen och landstinget direkt. Det är viktigt att dialogen inom kommunen och landstinget ska utgöra ett stöd till den representativa demokratin. Genom att vara tydlig med principer för dialog, syfte och ramar kan man undvika att den blir en konkurrent till de politiska partierna. Partierna ståndpunkter i olika frågor kan också tydliggöras i anslutning till dialogen genom t.ex. presentationer på kommunens/landstingets hemsida eller i skrivet bakgrundsmaterial som faktaunderlag till dialogen.

Bristande helhetssyn är också något som forskare lyfter fram som en risk i arbetet med medborgardialoger. Medborgarna engagerar sig i lokala sakfrågor och har inte intresse eller insikt om behovet av prioriteringar ur ett helhetsperspektiv. Men man kan också ställa sig frågan om det inte är vik-

tigt att man engagerar sig i det som påverkar vardagen? Det är naturligt att utifrån var man är i livet eller utifrån olika intressen där man besitter unika kunskaper skapas engagemang för att delta i just denna fråga. Ansvar för att binda ihop och synliggöra helheten ligger på de förtroendevalda. Det är viktigt att komma ihåg att många av våra förtroendevalda har startat sitt politiska engagemang utifrån en sakfråga för att sedan vidga sitt engagemang till att omfatta helheten. Så det gäller att inte förakta engagemanget i det lokala och nära.

FRÅGA FÖR DISKUSSION

- › Hur hanterar vi risker i de dialoger vi genomför?

Avslutande kommentarer

Vi har i denna skrift försökt att ge en bild av områden att diskutera och forma sig kring innan man går ut i skarpt läge till medborgarna för att be om deras engagemang. I Sverige lever vi i en trygg demokrati och det är lätt att ta den för given. Något vi inte behöver försvara varenda dag. I andra delar av världen är demokrati en önskan och något som människor hamnar i fängelse för och till och med dör för. Men även den mest välfungerade demokrati utsätts för prövningar. Vi tror att vi i vårt allt mer individualistiska samhälle både vill och behöver engagera oss som medborgare. Vissa i de stora frågorna och andra i de små nära frågorna. Det handlar om hur kommuner och landsting och dess förtroendevalda och tjänstemän kan hitta vägar för att fånga det engagemang som finns hos de flesta av oss. För det krävs det genomtänkta handlingsplaner. Det handlar om att ha en organisation som vill och förmår att lyssna på sina medborgare. Det krävs både struktur och kultur för att verka med medborgarna i fokus.

Vill du veta mer

Kontakta

Lena Langlet, lena.langlet@skl.se

Anders Nordh, anders.nordh@skl.se

Kjell-Åke Eriksson, kjell-ake.eriksson@skl.se

Besök vår webbplats www.skl.se/medborgardialog

Tidigare publicerade faktablad och skrifter från projektet

Tolv politikernas tankar om medborgardialog

Lyssna och lyssna igen

Faktablad 1 – Information om Folkomröstningar

Faktablad 2 – Information om Folkomröstningar den 17 september 2006

Faktablad 3 – Information om Medborgarförslag

Faktablad 4 – Information om Ungdomsråd

Faktablad 5 – Information om Medborgarbudget

Dessa publikationer hittar du på vår webbplats www.skl.se

11 tankar om medborgardialog i styrning

Vårt demokratiska samhälle står inför olika utmaningar med ett minskat förtroende för politiska institutioner, ojämt valdeltagande och ett minskat intresse för att bli medlem i politiska partier. Att öka medborgarnas engagemang är därför en utmaning för kommunerna och landstingen. En systematisk medborgardialog kan vara ett stöd i denna utveckling. Medborgardialog är ett bredare begrepp än en dialog mellan två människor. Det handlar om att se medborgarnas kunskaper som en tillgång för att forma framtidens kommun och framtidens landsting. Det handlar om att använda flera olika metoder för att få kunskap om medborgarnas värderingar och att ge medborgarna kunskaper om kommunens och landstingens ansvar och verksamhet. Det handlar om att genom systematiska dialoger både stärka demokratin och öka effektiviteten.

I denna skrift lyfter vi fram ett antal områden som kan vara viktiga att diskutera innan man utvecklar medborgardialoger som en del av kommunens eller landstingets styrprocess.

Trycksaker från Sveriges Kommuner och Landsting beställs på www.skl.se/publikationer eller på tfn 020-31 32 30, fax 020-31 32 40.

ISBN 978-91-7164-427-5



Sveriges
Kommuner
och Landsting

118 82 Stockholm, Besök Hornsgatan 20
Tfn 08-452 70 00, Fax 08-452 70 50
info@skl.se, www.skl.se