

17

Medborgardialog i komplexa frågor

ERFARENHETER FRÅN UTVECKLINGSARBETE
2015-2018



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Medborgardialog i komplexa frågor

ERFARENHETER FRÅN UTVECKLINGSARBETE
2015-2018

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

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2019
ISBN: 978-91-7585-778-7
Text: Nils Munthe
Illustration: Edward Andersson m.fl.
Produktion: Advant

Förord

Sveriges Kommuner och Landsting har sedan 2006 arbetat med att stödja medlemmarna med att utveckla sitt arbete med medborgardialog. Arbetet har bestått i att hjälpa medlemmarna att prova och så småningom systematisera sitt arbete med att involvera medborgare i kommunens beslutsprocesser. Efter ett par år så kom signaler att de metoder och modeller som dittills hade prövats fungerade väl i enklare frågor men att det inte gick lika bra i andra frågor. När kommuner och regioner ställdes inför frågor som väckte starka känslor, där förtroende saknades eller var präglade av konflikt krävdes andra arbetsätt. Som ett svar på detta behov har SKL:s medborgardialogprojekt sedan 2010 arbetat systematiskt med att utveckla medborgardialog för de komplexa frågorna. Frågor där de som är berörda av frågan behöver vara involverade, kommunen behöver bygga tillit och ta hjälp av fler perspektiv för att kunna fatta ett beslut i en fråga.

Denna skrift markerar att det nätverk med medlemmar som arbetat med medborgardialog i komplexa frågor åren 2015-2018 är slut, även om arbetet fortsätter i flera av kommunerna. De 10 kommunerna i nätverket har visat mod och en stark vilja att utforska hur medborgardialog kan användas i komplexa frågor. Skriften syftar till att sprida de erfarenheter kommunerna gjort till andra för att inspirera fler att fortsätta utvecklingsarbetet. Arbetet i nätverket bygger vidare på de erfarenheterna som presenterades i skriften ”10 steg för dialog vid konflikter”. Inspiration till arbetet har hämtats från erfarna praktiker i Sverige, USA, Spanien, Tyskland och England samt från forskning. Texten ämnar beskriva utvecklingsarbetet men är också framåtsyftande för att visa på de frågor som ett framtida arbete behöver svara på.

Ett särskilt tack riktas förutom till de deltagande kommunerna till Martin Sande och Bernard LeRoux från Dialogues som varit expertstöd i arbetet samt Martin Westin och Alexander Hellquist från Swedesd, Uppsala Universitet som följeforskat och tillfört ett akademiskt perspektiv dessutom har Hans Abrahamsson bidragit med forskning om samhällsomdaningen. 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
Avdelningen för Ekonomi och styrning

Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

- 6 Kapitel 1. Bakgrund
- 8 Kapitel 2. Komplexitet, konflikt, demokrati och dialog
- 12 Kapitel 3. Medborgardialog i komplexa frågor
- 16 Kapitel 4. Dialogdesign
- 21 Kapitel 5. Visualisering av processen
- 26 Kapitel 6. Avslutning
- 28 Sammanfattning

Bakgrund

I detta kapitel beskrivs hur samhällsförändringen påverkar arbetet med medborgardialog och SKL:s utvecklingsarbete tillsammans med medlemmarna.

Samhällsodaning

För att förstå de komplexa problem kommuner och regioner ställs inför behöver vi förstå vår omvärld. Tittar vi tillbaka 50 år har mycket förändrats i vårt samhälle som påverkar kommuner och regioners uppdrag¹ (hädanefter används kommun för både kommuner och regioner i skriften). Förändringar för kommuner kommer ur globala megatrender som *globalisering, migration, urbanisering, individualisering och teknisk utveckling/digitalisering*.

Sammantaget brukar dessa förändringar beskrivas som att vi allt mer präglas av nätverkssamhället. Det kräver nya sätt att hantera de utmaningar som kommuner ställs inför. Utmaningar som allt oftare präglas av komplexitet och därför kräver att de som är påverkade är med i arbetet för att de ska kunna hanteras på ett social hållbart sätt.

Vill du läsa mer om samhällsodaning kan du dels hitta det i skriften "Medborgardialog i styrning – 2019" och i Hans Abrahamssons forskningsstudie *Omvärldskunskap samhällsförändring och medborgardialog*.

Not. 1. Abrahamsson, 2018, *Omvärldskunskap samhällsförändring och medborgardialog*.

Nätverket 2015–2018

Denna skrift bygger på ett utvecklingsarbete som tio kommuner valde att starta 2015, bland kommunernas utmaningar fanns stora infrastrukturprojekt, trygghetsfrågor, skolorganisation med nedläggningshot och integration. Arbetet byggde på tidigare nätverks erfarenheter och spaning från andra länder men kan i stort beskrivas som ett utforskande arbete kring hur komplexa frågor kan hanteras med medborgardialog. Arbetssätt och metoder har utvecklats under tiden arbetet pågått och vi har fått testa och göra om när det inte fungerar.

”På den här utvecklingsresan har de medverkande varit äventyrare – inte på charter!”

Martin Sande, Dialogues

I några fall har det inte blivit något alls av planerna på medborgardialog. Andra har genomfört medborgardialoger som varit medskapande, där politiker, tjänstepersoner, medborgare och föreningar tillsammans har skapat åtgärdsförslag som nu blir verklighet. Det visar att det går att göra, det går att involvera medborgarna i komplexa frågor och arbeta fram genomförbara förbättringsförslag. Under nätverkets gång har vi som arbetat i nätverket blivit stärkta i vissa avseenden och andra saker har vi fått utveckla eller tänka om kring. Denna skrift kommer att beskriva de insikterna men även beskriva utmaningar. Den största frågan som kvarstår är hur medborgardialogen kan gå från att genomföras som projekt till att bli ett arbetssätt som används i det dagliga arbetet. Flera av kommunerna som medverkat har även efter nätverket fortsatt att utveckla sitt arbete i en sådan riktning.

Koppling till forskning

Nätverkets arbete har följts av två följeforskare från Uppsala Universitet. Deras rapporter hittar du på SKL:s hemsida. I rapporterna kopplas arbetet till teori och aktuell forskning.

Komplexitet, konflikt, demokrati och dialog

I detta avsnitt beskrivs hur SKL:s medborgardialogprojekt definierar en komplex fråga och hur vi ser på konflikt, samt hur detta kopplas till behovet av medborgardialog.

En komplexa fråga

En komplex fråga skiljer sig från enkla och komplicerade frågor. En enkel fråga definieras av att det går att resonera logiskt och linjärt, det är därför möjligt att planera, följa en handbok eller recept för att nå det resultat som önskas. En komplicerad fråga är många enkla frågor som påverkar varandra i en linjär följd. Det kan vara svårt att räkna ut, men det går, vanligtvis av en expert eller med hjälp av expertis. En komplex fråga däremot har många dimensioner som hänger ihop på synliga såväl som mindre tydliga sätt. En enskild aktör kan inte lösa en komplex fråga utan de som berörs måste både vara delaktiga i problemformuleringen och i hanteringen av frågan. Om en organisation försöker behandla en komplex fråga som en enkel är risken stor att resultatet uteblir och förtroendet minskar eller så blir problemet värre. Alltså behövs fungerande relationer och förtroende mellan de olika parterna vilket kan skapas med en väl utförd medborgardialog.

Konflikt

Svårigheten i att hantera komplexa frågor har ofta resulterat i att konflikter har utvecklats. Om en fråga har existerat länge utan att en acceptabel lösning har nåtts är det också troligt att risken ökat att de inblandade aktörerna har blivit allt mer låsta i sina positioner. Konflikter som inte hanteras kan leda till verklig skada, såväl psykiskt som fysiskt eller materiellt och blir därmed destruktiva. För att undvika att konflikten blir skadlig är det viktigt att vara uppmärksam på tecken som indikerar att en fråga kan utvecklas till en konflikt. Med hjälp av konfliktlinjen kan handlingar synliggöras, ju tidigare en fråga hanteras desto mindre blir skadorna. Människor som befinner sig i en konflikt kämpar hårdare för att vinna konflikten och får då allt svårare att se nyanser och andra lösningar än "sin" som acceptabla. För att hantera en konflikt krävs således ett arbete som kan skapa en ökad öppenhet och interaktivitet hos de inblandade.

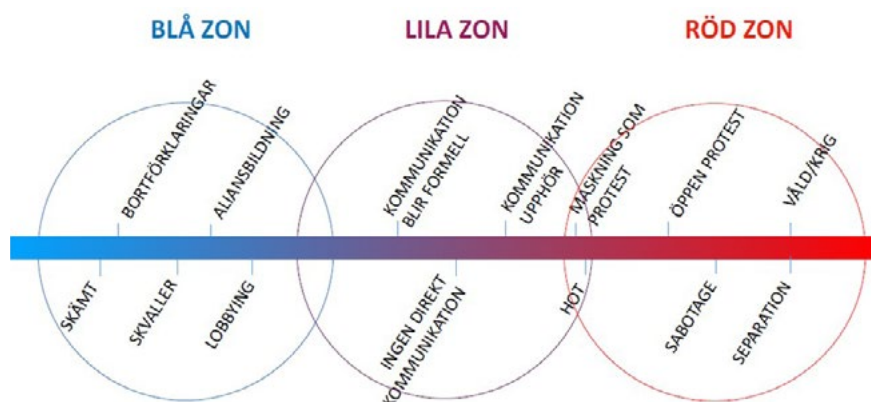


Bild 1. Motståndslinjen. Källa: Myrna Lewis.

Tillgång till information

Komplexa och konfliktfyllda frågor har även gemensamt att inte all information kring en fråga är tillgängligt för alla. Det kan bero på olika tabu, att information mörkläggs eller är omedveten. För att hantera frågan behövs det att metaforiskt sänka vattennivån på isberget så att fler saker blir möjliga att prata om. Sakfrågan behöver också kompletteras med fler dimensioner såsom värden och känslor. Om saker som finns under ytan inte tillåts att sägas kommer konflikten att bli allvarigare. Det är därför en viktig princip i medborgardialog i komplexa frågor att vara medveten om och leta efter tecken på att det finns perspektiv som inte kommer fram.

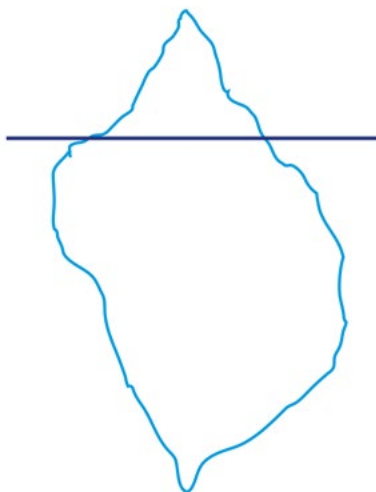


Bild 2. Isberget. Källa: Dialogues och SKL.

Hur identifieras en komplex fråga?

Konfliktlinjen och isberget är två bra sätt att börja analysera en fråga utifrån. Förekommer olika former av motstånd eller om vissa perspektiv inte får komma fram är det tecken på att frågan behöver hanteras som en komplex fråga. Andra tecken kan vara att frågan är återkommande trots många olika försök att lösa den. Eller att blunda för problemet inte gör att det försvinner. Ett tecken kan också vara att det uppstår en konflikt mellan kommunen och grupper utanför organisationen där de polariseras allt mer ju längre tiden går. Kommunen behöver således agera i frågan samtidigt som de är en part i konflikten. Detta kan vara svårt men att ignorera de tecken som finns på en konflikt riskerar att leda till protester, sabotage eller våld.

Demokratiaktör

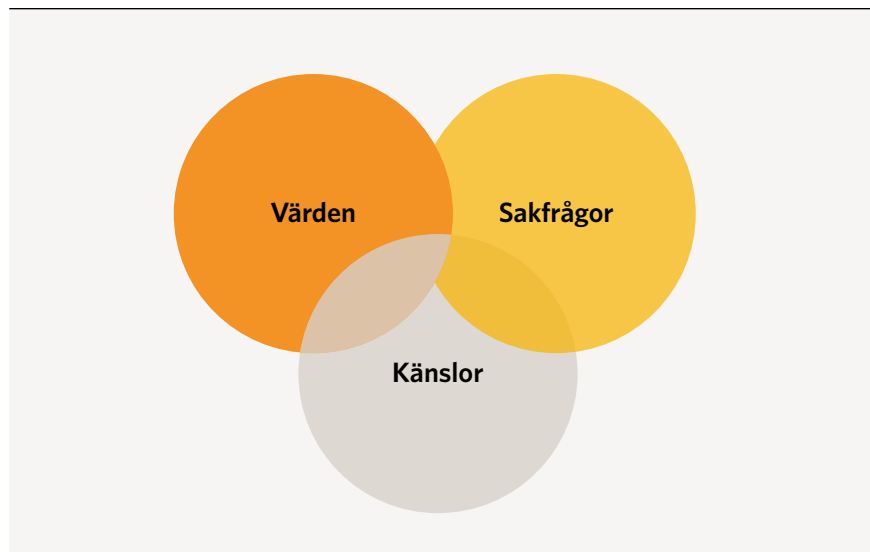
Kommuner har ett flertal olika roller inom sitt geografiska område, det handlar om att tillhandahålla service som skola och äldreomsorg, vara arbetsgivare, ansvarar för samhällsbygget och sist men inte minst att vara en demokratiaktör. Inom rollen som demokratiaktör ryms flera uppdrag bland annat att skapa förståelse för att resurserna är begränsade. Vilket innebär att de förtroendevalda måste välja vad de vill prioritera. Genom att föra in dessa dimensioner i medborgardialogen och inte dölja det svåra för medborgarna visar erfarenheten från nätverket att då byggs förtroende för förtroendevalda och tjänstepersonerna.

De som deltar behöver således inte alltid nå konsensus för en lyckad medborgardialog. En ökad tydlighet om olika val och ökad förståelse och respekt för de andra aktörerna kan ibland vara ett fullgott resultat. Samtidigt som resultatet av medborgardialogen kan visa att resurser behöver prioriteras om. När det kommer till de flesta komplexa frågor så behöver alltså de förtroendevalda vara med i dialogen och delta likt de övriga deltagarna.

Dialog

Medborgardialog är ett samlingsnamn för olika processer där kommunen fattar beslut om att involvera medborgarna². Ett vanligt sätt att prata om olika typer av inflytande är att använda sig av delaktighetstrappan, den finns i olika varianter och SKL:s medborgardialogprojekt har tagit fram en version som innehåller stegen: information, konsultation, dialog, inflytande och medbeslutande. I medborgardialog i komplexa frågor används metoder på flera olika steg vid olika tidpunkter av processen. Från information till inflytande och potentiellt medbeslutande. Självklart är det viktigt att informera på ett bra sätt, vidare så görs dialogbaserade konsultationer i perspektivinsamlingen. I arbetsgruppsmötena finns förutsättningar för inflytande och medbeslutande då politiker, tjänstepersoner och medborgare tillsammans arbetar fram förslag. Även om det formella beslutet om det kommunen åtar sig sker i en nämnd, utskott eller styrelsen.

FIGUR 1. Medborgardialogen breddas



Not. 2. Här menar vi de som bor, verkar eller har en relation till kommunen.

Medborgardialog i komplexa frågor

I detta kapitel beskrivs arbetet med medborgardialog i komplexa frågor. Inledningsvis beskrivs principer som arbetet vilar på och sedan beskrivs kommunens roll i arbetet.

Principer för dialog

Samhällsordningen och kunskapen om komplexitet och konflikt visar på en situation som kräver nya dialogbaserade arbetssätt. Utifrån forskning och erfarna praktiker har kommunerna i nätverket arbetat med medborgardialog. Arbetet har lett fram till ett antal principer för arbetet med medborgardialog i komplexa frågor. Principerna är formulerade för att vägleda processen och är det fundament på vilket beslut om och utformningen av medborgardialogen vilar.

Öppna upp

Den princip vi presenterar först är ”öppna upp” eftersom det är med den allt börjar. Det innebär att fler inkluderas i att formulera problemet och i arbetet med att hantera problemen. Att öppna upp en fråga är att göra den större, låta den få ta den tid och resurs som krävs för att verkligen förstå.

”Gör frågan större!”

Martin Sande och Bernard le Roux, Dialogues

Ofta reagerar organisationer tvärt om, att försöka dölja, förminska, förenkla frågan för att det ska gå så fort som möjligt. Detta leder till att organisationen inte lyckas hantera frågan på ett konstruktivt sätt och att resursanvändningen ökar. Beslutet att öppna upp kan dock verka avskräckande då kommunen släpper på kontrollen och privilegiet att formulera problemet men det är nödvändigt.

Neutralitet

För att kunna vara trovärdiga när man öppnar upp en fråga behöver de som arbetar med medborgardialogen uppfattas som neutrala. Neutralitet definierar vi här som opartiska, icke-värderade och medkännande. Neutraliteten är en roll och ett verktyg som medarbetare i kommunen kan utbildas att iklä sig, det kan dock vara svårt och kräver träning och medvetenhet.

Inkluderande arbetssätt

Ett inkluderande arbetssätt innebär att de som arbetar med medborgardialogen söker upp de som kan ha perspektiv på frågan, såväl inom som utanför kommunens organisation. Arbetssättet är aktivt, nyfiket och kan liknas vid en detektiv som söker ledtrådar och nya personer att prata med. Ett inkluderande arbetssätt betyder också att alla deltagare behandlas likvärdigt och att allas deltagande möjliggörs.

Positiv konfliktsyn

En positiv konfliktsyn innebär att konflikter inte behandlas som enbart negativa, utan också som ett tecken på behov som inte blir tillfredsställda och att förändring behövs. Att undvika konflikten kan leda till att den förvärras, således krävs att deltagarna accepterar det svåra och inte flyr från konflikten.

Förståelse

Målet med medborgardialogen är att hjälpa deltagarna skapa förståelse för de andras perspektiv så att en framkomlig väg kan bli synlig. Medborgardialogens roll är således att skapa tydlighet och öppenhet för deltagarna, för sig själva och för andra. Processen skapar dessutom relationer mellan de inblandade i samtalen vilket i sig skapar förståelse och förtroende.

Kommuner som möjliggörare för att hantera komplexa frågor

Var börjar man?

När kommunen har identifierat en fråga där ett medskapande arbetssätt krävs behövs förankring. Hur frågan hanteras och vilka som behöver vara med i arbetet beror på vilken fråga det är. Kommunen behöver dock vara beredd på att starta en process där information som kan upplevas som ofördelaktig för kommunen behöver behandlas som legitim. Kommunen behöver ordna samtal mellan de aktörer som är i konflikt. Det innebär att starta en process som inte går att planera i detalj och som inte kan stoppas innan den är klar. Bland kommunerna i nätverket arbetade de flesta med större frågor som var beroende av politiska beslut således krävdes också att politikerna var med i medborgardialogen.

Kommunens roll

Kommunen har två roller i medborgardialog i komplexa frågor. Den ena är skapa ett dialogteam. Dialogteamet har ansvar för att designa processen och leda samtalen. Den andra rollen är att delta i medborgardialogen som politiker och tjänstepersoner. Dessutom är målet med processen ofta att komma fram till ett antal åtgärder som skall genomföras för att hantera problemet. Kommunen har också en roll att vara en av de aktörer som genomför förslag.

Dialogteamet – kan bestå av en eller flera personer, de kan dela lika på arbetet eller ha olika roller. De har två uppdrag dels att designa processen så långt det går. Detta kräver dock ett öppet sinne då processen kan behöva ändras efter förutsättningarna. Med det sagt så har erfarenhet visat ett par moment som behöver vara med (mer om dem senare). Det andra uppdraget är att vara samtalsledare. En samtalsledare behöver kunna hjälpa de medverkande i medborgardialogen att säga det som behöver bli sagt på ett tryggt sätt. Beroende på frågan så är olika personer olika lämpade att vara med i dialogteamet. Har en tjänsteperson ansvar eller kunskaper som är intressanta för frågans lösning kan det vara så att den personen inte är lämplig att leda samma process. Då kan det behövas att någon från en annan förvaltning får det uppdraget. Ett annat alternativ är att anlita kompetensen utifrån, då behöver uppdragstagarens oberoende vara tydligt.

Delta i medborgardialogen – Den andra rollen för kommunen är att förtroendevalda och tjänstepersoner behöver delta i medborgardialogen likt andra deltagare. En medborgardialog utan den kunskap som tjänstepersoner bär samt politikers perspektiv och ansvar för helheten riskerar att bli urvattnad. Om lagstiftning, ansvarsområden och behovet av att prioritera inte tillförs och förkroppsligas genom medverkan riskerar resultatet att bli en önskelista utan möjlighet att genomföras.

Dialogkompetens

Likt det mesta här i tillvaron så blir ingen expert på dialog direkt, varken organisationer eller individer. Eftersom kraven på dialog inte kommer att minska ser vi att kommuner behöver fortsätta att bygga upp dialogkompetens även för de komplexa och konfliktfyllda frågorna. Dialogkompetens som består i att leda samtal såväl som designa processen. Det tillsammans med tydliga riktlinjer för medborgardialog³ skapar en institutionalisering av arbetssättet.

Samtalsledning

För att kunna nå öppna samtal i komplexa och konfliktfyllda frågor krävs samtalsledning. Det finns många skolor och koncept för samtalsledning. Samtidigt så är det viktigaste för en samtalsledare att vara bekväm i sin praktik. Inga verktyg, upplägg eller principer kan ersätta närvaro i situationen. Snarare riskerar ett dogmatisk förhållningsätt att hindra processen. Liksom en skicklig fotbollsspelare eller hantverkare inte endast kan läsa sig till sin kunskap så krävs träning för att bli en duktig samtalsledare.

Not. 3. Se skrift "Medborgardialog och styrning".

Dialogdesign

I detta kapitel presenteras de olika moment med konkreta handlingar som vi arbetar med i medborgardialog i komplexa frågor, stegen följer en viss ordning, men processen är sällan linjär. Under processens gång kan det krävas att ett moment upprepas eller behöver kompletteras.

Förberedelse - "Planera så långt det går"

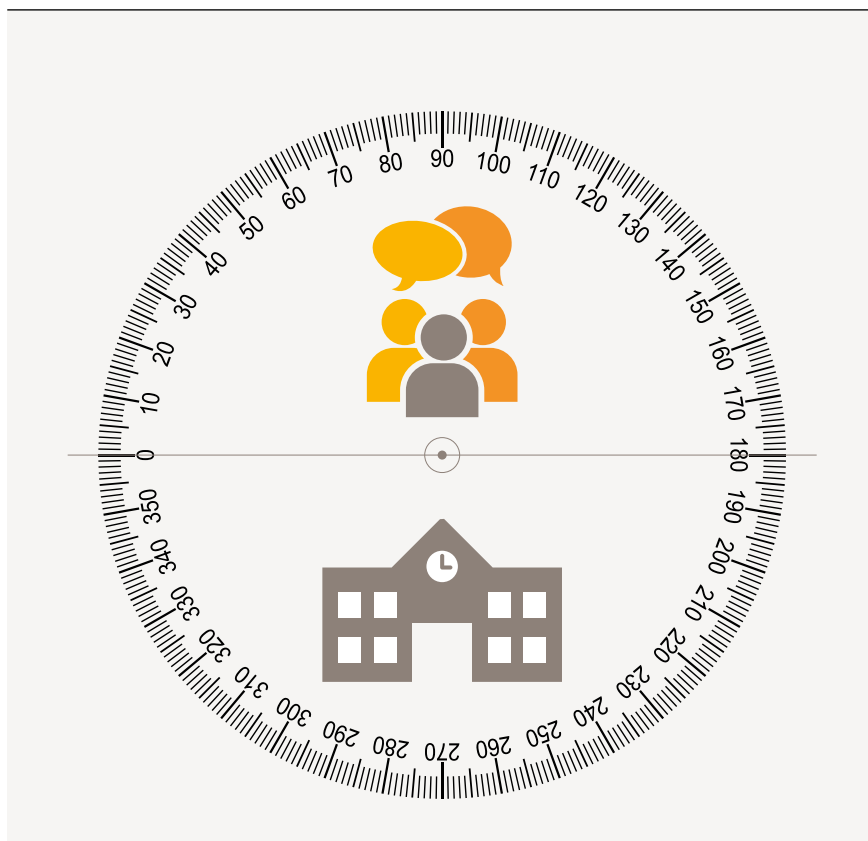
I det inledande steget så behöver processen förankras internt, såväl hos den politiska ledningen som i förvaltningen. Då frågan är komplex och kanske konfliktfylld finns ofta en historia som är viktig att ta hänsyn till. Kommunen behöver förbereda sig på att vara fullkomligt transparent, visa upp motstridiga perspektiv och målkonflikter samt vara beredd på att konflikten blir synlig. Det kräver ofta mod. I förberedelsearbetet är det bra att göra kontextanalys. I kontextanalysen beskrivs problemet eller situationen utifrån det som är känt för tillfället. Vilka som är inblandade och vad som gjorts tidigare så utförligt som möjligt. Detta ger en första bild av vilka som behöver involveras och vad de kan tänkas vilja prata om. Ofta finns en bredare bild av frågan än vad som vanligtvis tas upp inom kommunen. En kontextanalys kan synliggöra några av de tabubelagda delarna. Det är dock inte en fullvärdig perspektivinsamling.

Efter det utses en arbetsgrupp som har ansvar för att designa processen och leda samtalen. Det kan vara en krävande och utmanande roll vilket kräver ett tydligt uppdrag och mandat från organisationen. De tjänstepersoner och politiker som ska medverka i dialogen behöver också förberedas genom samtal om roller i dialogen.

Perspektivinsamling - "Samla perspektiv i 360 grader"

I detta steg skall dialogteamet genomföra samtal med alla involverade parter kring den aktuella frågan utifrån principen om 360 grader. Det innebär samtal med personer inom kommunens organisation såväl som utanför kommunens organisation. Samtalet börjar utifrån en av kommunen formulerad fråga. Denna fråga fungerar som en dörröppnare till att lyssna in vilka perspektiv och associationer som finns kopplade till frågan. Hur frågan formuleras kommer att påverka vilka svar som ges, en specifik fråga kommer att ge mer detaljerade svar och en bredare fråga mer generella svar. Det är bra att testa frågan på ett mindre antal personer och efter det kanske justera utifrån utfallet.

FIGUR 2. Samla perspektiv i 360 grader



Arbetet behöver ske i 360 grader. Alltså såväl med personer utanför som inne i organisationen.
Källa: Dialogues och SKL.

I Fagersta kommuns projekt "Inkludera fler" Genomfördes perspektivinsamlingen av två personer under tre månader, sammanlagt träffade de cirka 400 personer.

Insamlingen börjar med intervjuer av de personer som man vet är berörda av frågan. När en person har delat med sig av sina perspektiv så frågar man vilka fler som borde kontaktas och om personen vill vara med i en dialog med andra. På detta sätt kan fler än de man redan har en relation till inkluderas och personer rekryteras till den fortsatta dialogen. Arbetet i detta steg skall vara aktivt och dialogteamet letar upp och besöker personer som är berörda. Dialogteamet behöver också hela tiden fundera på vilka perspektiv som saknas. Har vi träffat många som tycker "ja" behöver vi träffa dem som också säger "nej" eller har vi träffat många som tycker starkt för ett perspektiv behöver vi träffa fler som tycker annorlunda och då söka upp dem som saknas för att få en så komplett 360 graders bild som möjligt. Lika viktigt som att träffa många utanför kommunens organisation är att träffa tjänstepersoner och politiker i organisationen.

Efter att perspektiven är insamlade så sammanställs dessa i en perspektivrapport. Perspektiven är i rapporten inte kopplade till enskilda personer utan indelade utifrån teman. Syftet är att visa på en bred bild av frågan och vad som påverkar situationen. Då är det intressant att synliggöra olika perspektiv och inte ett medeltal. Perspektivinsamlingen har flera syften. Dels så blir problembeskrivningen mer komplett, dels så visar den att de olika perspektiven är legitima vilket är en viktig förutsättning för samtal. Sist med inte minst så är perspektivinsamlingen relationsbyggande och sänker trösklarna för att delta i en dialog.

Strategisk inriktning - "Vem behöver prata med vem och hur"

När perspektivinsamlingen är sammanställd så har dialogteamet fått en bättre bild av frågans komplexitet. Vilka som har starka perspektiv och vilka som är i konflikt. Då inleds arbetet med att designa den fortsatta processen. Vilka behöver prata med vilka? och hur kan de mötas? är två bra frågor att ställa sig. Det är alltså inte automatiskt ett möte öppet för alla, i vissa fall vill vi till och med avråda från öppna möten, det är frågans karaktär och perspektivinsamlingen som avgör vilka möten som behövs.

Dialog i arbetsgrupp - "Bryta perspektiv för ökad förståelse"

Medskapandesteget är det första steget då de olika intressenterna möter varandra och börjar prata om frågan. Baserat på hur processen designats i det tidigare steget så ser mötena olika ut. Vår erfarenhet är dock att det krävs flera möten i en komplex fråga.

Kommunerna i nätverket valde alla att ordna 4–6 möten, till dessa var alla välkomna.

Möten med många tenderar att skapa en stor energi och engagera många som kan jobba mot målet men riskerar att bli ytligt. Ett möte med färre deltagare möjliggör en djupare dialog men innebär färre som kan arbeta för förändring. Frågan och perspektivinsamlingen bestämmer som tidigare nämnts hur arbetet går vidare och vilken typ av process som är bäst lämpad för att hantera frågan. Målet i denna fas är att få en så god representation som möjligt. Denna representativitet skall främst avspegla perspektivinsamlingen. Det betyder att i så stor utsträckning det går ha personer på plats i rummet som representerar alla perspektiv. En person kan representera flera perspektiv och flera personer kan representera samma perspektiv. Detta sätt att se på representativitet görs för att möjliggöra för öppenhet hos deltagarna eftersom de inte är uttalade representanter för ett perspektiv eller en organisation. Om gruppen saknar något perspektiv eller grupp som anses viktig tas detta upp och arbetsgruppen kan gemensamt se till att inkludera de perspektiven.

Förbereda mötet

I detta steg har samtalsledaren och dialogteamet en viktig roll och det krävs förberedelse inför mötet. Förberedelsen kan vara allt ifrån att dela upp praktiska sysslor till att förbereda hur mötet skall läggas upp. Ibland vet man kanske inte vilka eller hur många som kommer så det är bra att prata igenom olika scenarier innan mötet. Det är också bra att prata igenom vem som gör vad så att inte alla till exempel behöver en stund för sig själv och ingen tar emot deltagarna. Efter mötet är det också bra att dialogteamet pratar igenom hur det gått och om något behöver justeras inför nästa möte.

Förslag - "Gemensamma förslag"

Målet i dialogfasen är att formulera förslag som kan hantera det problem som medborgardialogen handlar om. I en komplex fråga är det svårt att förutse konsekvensen av en åtgärd. Det innebär att även i genomförandet och utvärderandet av åtgärden så behöver de inblandade vara med. Detta för att kunna justera och ändra. Förslagen kan vara sådant som kommunen skall göra eller som någon av de andra deltagarna åtar sig att genomföra. För att förslagen ska vara genomförbara är det viktigt att representanter från kommunen är delaktiga i medborgardialogen. Ett aktivt deltagande från tjänsteperson såväl som politiker säkerställer att förslagen kan finansieras och accepteras av den styrande majoriteten.

I Stockholm stad valde en grupp medborgare, som möttes i dialogen, att själva gå vidare med att försöka påverka kollektivtrafiksituationen utan kommunens medverkan

Formellt beslut - "Kopplingen till den representativa demokratin"

De förslag som kommer från medborgardialogen och skall genomföras av kommunen bereds och beslutas i en lämplig instans. I de processer som hittills har genomförts har inte beslutsmakten decentraliserats till arbetsgruppen, men genom att politiker och tjänstepersoner har deltagit i arbetet har det formella beslutet varit just en formalitet då beredning och utredande skett tillsammans med medborgarna i medborgardialogen.

Genomför - "Medskapande i praktiken"

I denna fas genomförs de förslag som medborgardialogen resulterade i. Kommunen genomför de förslag som de åtagit sig, samverkar med andra intressenter om det är inriktningen på förslaget och övriga som åtagit sig att genomföra ett förslag genomför dem. Ofta krävs ett fortsatt dialogarbete i genomförandet, kanske är en medborgarbudget ett bra nästa steg eller så kan ett fördjupat samarbete med civilsamhället vara ett resultat. Som konstaterats tidigare så kräver komplexa problem ett dialogbaserat arbetssätt, medborgardialogen har således inget tydligt slut. Att involvera och samverka med de som är berörda behöver således bli en kultur.

KAPITEL 5

Visualisering av processen

Under cirka 10 år har SKL spanat och arbetat med medborgardialog i komplexa frågor. Under tiden har vi använt olika sätt att visualisera processen. De har alla på olika sätt involverat de moment som beskrivits i föregående kapitlet. Visualiseringen är viktig för att kunna på ett överskådligt sätt beskriva hur processen är tänkt att fungera för alla inblandade, såväl de inom organisationen som utanför. Som framgått tidigare så präglas arbetet av öppenhet, en öppenhet som också innebär att processen behöver kunna anpassas efter situationen. Vi vill därför visa upp flera visualiseringar av processen. Vissa har använts för att förklara för de som deltar, andra kan liknas vid en guide för arbetsgruppen. De har alla sina fördelar och brister och de är såklart förenklingar.

1. Den första bilden är från SKL:s skrift "10 steg för dialog vid konflikter". De många människorna i bilden visar på hur en öppen process kan se ut med många inbjudna, den visar också att medborgare kan vara involverade på olika sätt exempelvis som deltagare i arbetsgrupper.

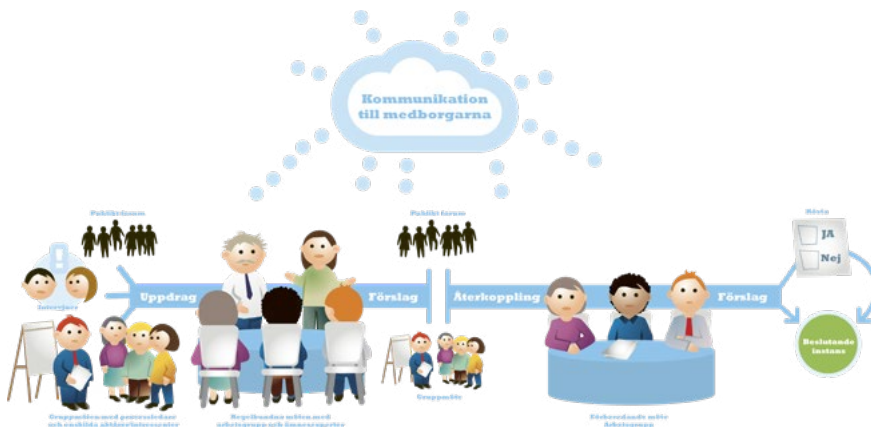
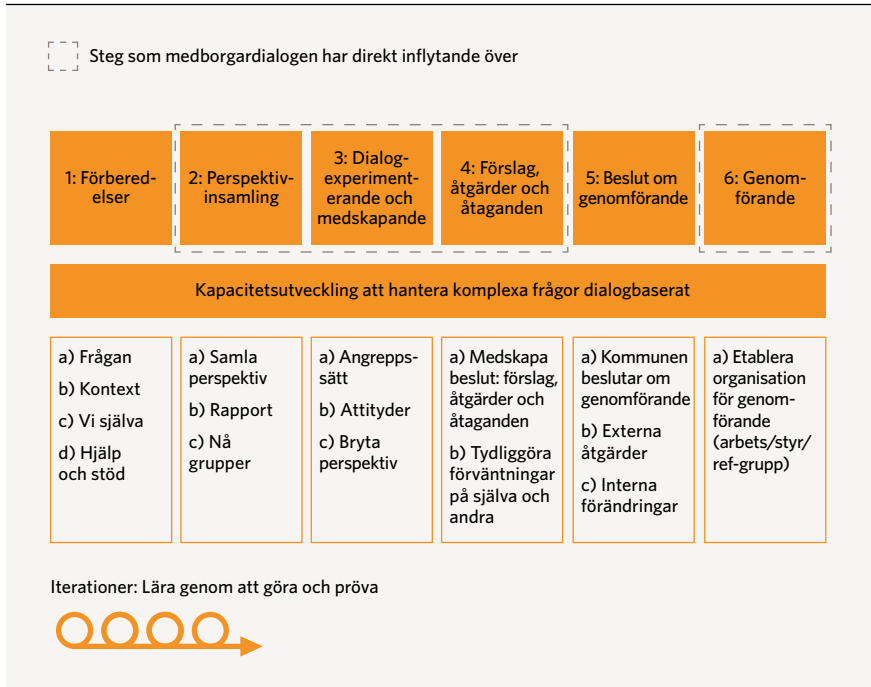


Bild 3. Process för medborgardialog i komplexa frågor 2011. Källa: SKL.

2. Efter det första nätverket 2012–2015 så fanns ett behov av att göra det tydligare för kommuner om vad arbetet innebär. Inför nätverket 2015–2018 så togs nästa figur fram för att visa på vad arbetet innehåller. Den ökade tydligheten för vad som skall göras i varje steg innebär dock att figuren tappar känslan av de många inblandade, kanske används den bäst för internt bruk av processledare.

FIGUR 3. Process för medborgardialog i komplexa frågor 2015

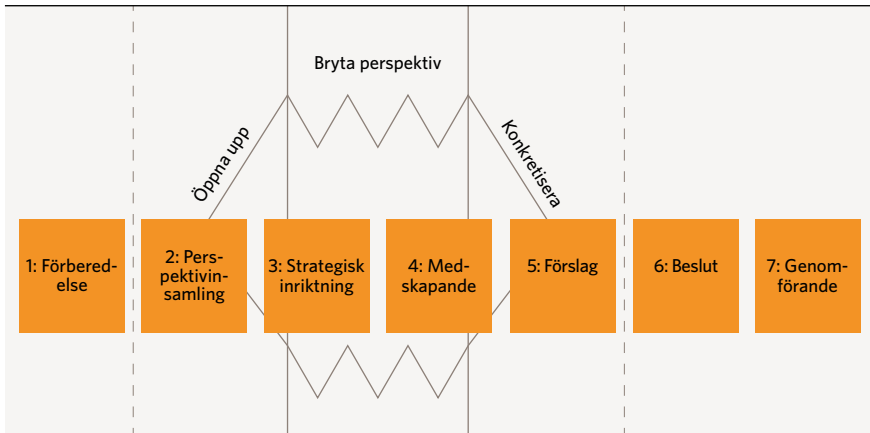


3. Det finns som sagt ett behov av att kunna visa upp vad som skall hända och när. Både i kommunikation inom organisationen för förankring men också för att visa för medborgarna. Det nästa exemplet kommer från Stockholm stad och projektet de gjorde i stadsdelen Östberga, varje steg är här tidsatt, illustrerat och kort beskrivet.



Bild 4. Processbild för arbetet i Östberga. Källa: Stockholm stad, stadsdelen Enskede, Årsta Vantör.

FIGUR 4. Utveckling av processbild



Källa: SKL och Dialogues.

4. Figuren ovan är en omarbetning av den första processbilden. Den har vi tagit fram för utbildningar som genomförts. Stegen från tidigare bild har utökats med ett som kallas strategisk inriktning för att visa på vikten av att göra ett val i den fortsatta designen av processen. Den ökade tydligheten i denna figur riskerar dock att ge en allt för enkel och linjär bild av arbetet, som beskrivet ovan kan det praktiska arbetet innebära att ett steg måste upprepas ellet kompletteras under processens gång.

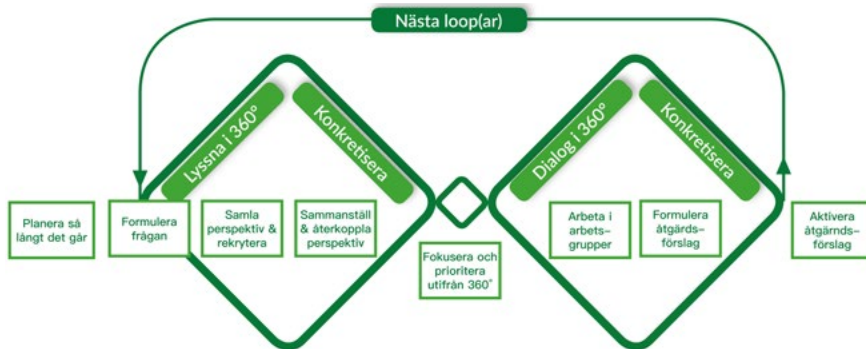


Bild 5. Utvecklad processbild. Källa: Dialogues.

5. För att illustrera på ett mer levande sätt hur processen öppnar upp för att sedan fokuseras och smalnar av i olika moment. Dessutom finns stegen från de tidigare bilderna med. Denna bild är tydligt inspirerad av design thinking och illustrerar att processen är ett arbetssätt snarare än ett projekt.
6. Nästa bild hämtar vi från processledaren Suzan Podziba, hon är verksam i USA och har inspirerat arbetet som SKL bedriver. Hon använder andra ord och färre steg men arbetar på ett liknande sätt. Ett område som hon visar tydligt är vikten av att även arbetsgruppen arbetar med att nå ut med vad som sägs på mötena för att involvera fler och nå ett hållbart slutresultat.



Bild 6. Suzan Podzibas processbild. Källa: Suzan Podziba.

Avslutning

I detta kapitel beskrivs resultatet och hur arbetet går vidare.

Resultat

Sedan 2010 har cirka 15 kommuner varit med i utvecklingen av arbetet med medborgardialog i komplexa frågor. Integration, skolnedläggning, skapa samråd med den romska minoriteten, trygghet och social hållbarhet samt utbyggnad av järnväg är några av de frågor som kommuner arbetat med. Andra har inte kommit igång eller helt enkelt avstått när det blev tydligare vilket arbete som krävdes. Gemensamt för de flesta av de genomförda processerna är att de i starten präglats av ett obefintligt förtroende för politiker och tjänstepersoner. Det entydigt tydligaste resultatet är dock att medborgardialog i komplexa frågor ökar förtroendet mellan dem som är med i processen såväl medborgare som tjänstepersoner och politiker. Förutom ett ökat förtroende har processerna bland annat även resulterat i; ett allaktivitetshus i Östberga, en ny föräldrautbildning i Fagersta, mötesplats för HBTQ personer och ett medborgarråd som kontinuerligt träffar stadsdelsledningen i Västra Hisingen samt väldigt många möten mellan personer som annars inte skulle ha mötts.

Vidareutveckling

Alla lärdomar har varit viktiga även de från kommunerna som inte gjorde en medborgardialog. Modellen och arbetssätt har utvecklats under tiden och fortsätter att utvecklas. Det betyder att i en framtida skrift kan beskrivningen ha förändrats och arbetsmodellen justerats. Däremot så har arbetet visat att det går att genomföra medborgardialog i komplexa frågor som leder till resultat och gemensamt ansvarstagande. Arbetet visar också att det är nödvändigt för offentlig sektor att arbeta med att stärka förtroendet på lokal nivå.

Inför nätverkets start 2015 lades ett stort arbete ned på förberedelsefasen då tidigare processer visade på vikten av att det görs grundligt. Erfarenheter från nätverket har lett till ett mer utvecklat utbildningspaket som ger stöd genom hela processen. I det framtida arbetet finns potential till fler användningsområden med en ökad betoning på den strategiska inriktningen. De flesta processerna i nätverket genomfördes kring en typ av frågor som syftade till mobilisering kring utvecklingen i området eller kommunen. Med öppna möten med många och engagerade deltagare har detta mål uppfyllts. En framtida utveckling är dock att använda arbetssättet i frågor med en högre konfliktnivå. Ett annat moment som det finns utvecklingspotential kring är den strategiska inriktningen. Med en ökad kunskap och erfarenhet kommer en ökad förmåga att anpassa möten och deltagare efter frågans art.

I framtiden skulle det även vara intressant att se hur modellen kan användas i en kortare process. Arbetet med medborgardialog i komplexa frågor går vidare!

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting har sedan 2010 arbetat systematiskt med att utveckla medborgardialog för de komplexa frågorna. Denna skrift beskriver erfarenheter och presenterar vägledande principer samt en modell för medborgardialog i komplexa frågor. Komplexa frågor definieras av att de som är berörda behöver vara involverade i processen för att hantera dem på ett hållbart sätt.

Samhällsodaning

För att förstå de komplexa problem kommuner och regioner ställs inför behöver vi förstå vår omvärld. Tittar vi tillbaka har mycket förändrats i vårt samhälle som påverkar kommuner och regioners uppdrag⁴. Förändringar som kommer ur de globala megatrenderna globalisering, migration, urbanisering, individualisering och teknisk utveckling/digitalisering innebär att allt fler frågor präglas av komplexitet.

Utvecklingsarbetet

Sedan 2010 har cirka 15 kommuner varit med i utvecklingen av arbetet med medborgardialog i komplexa frågor. Integration, skolnedläggning, skapa samråd med den romska minoriteten, trygghet och social hållbarhet samt utbyggnad av järnväg är några av de frågor som kommuner arbetat med. Gemensamt för de genomförda processerna är att de i starten präglats av ett obefintligt förtroende för politiker och tjänstepersoner. Arbetet har utmanat rådande arbetssätt och ofta har deltagarna brutit ny mark. Som en medverkande träffande uttryckte det ”På den här utvecklingsresan har de medverkande varit äventyrare – inte på charter!”

Not. 4. Abrahamsson, 2018, Omvärldskunskap samhällsförändring och medborgardialog.

Principer för dialog

Arbetet har resulterat i ett antal principer för medborgardialog i komplexa frågor. Principen som allt börjar med är ”Öppna upp”. Det innebär att fler behöver inkluderas i att formulera problemet och i arbetet med att hantera det. Det innebär att kommunen behöver arbeta med ett ”Inkluderande arbetssätt”. Detta arbetssättet är aktivt, nyfiket och alla deltagare behandlas likvärdigt.

Arbetet med medborgardialog i komplexa frågor

Efter det förberedande arbetet börjar perspektivinsamlingen. Det innebär att genomföra samtal med alla involverade och berörda parter kring den aktuella frågan, personer inom kommunens organisation såväl som utanför. När perspektivinsamlingen är sammanställd finns en bättre bild av frågan. Då inleds arbetet med att designa den fortsatta processen. Det är alltså inte automatiskt ett möte öppet för alla, i vissa fall vill vi till och med avråda från öppna möten. Det är frågans karaktär och resultatet av perspektivinsamlingen som avgör vilka möten som behövs. Sedan genomförs dessa möten, förslag arbetas fram och beslutas av de folkvalda. Det entydigt tydligaste resultatet är att medborgardialog i komplexa frågor ökar förtroendet mellan dem som är med i processen såväl medborgare som tjänstepersoner och politiker.

Medborgardialog i komplexa frågor

ERFARENHETER FRÅN UTVECKLINGSARBETE
2015-2018

Detta är en skrift om medborgardialog i komplexa frågor. Skriften beskriver varför kommuner och regioner behöver söka nya arbetssätt anpassade för den kontext vi lever idag, vilka konkreta principer som behöver präglar arbetet och en introduktion till en modell för medborgardialog i komplexa frågor.

Skriften presenterar erfarenheter från ett utvecklingsarbete 10 kommuner gjort tillsammans med SKL:s medborgardialogprojekt 2015–2018. Tidigare har en skrift ”10 steg för dialog vid konflikter” och fyra följeforskningsrapporter från arbetet publicerats.

ISBN 978-91-7585-778-7
Ladda ner på webbutik.skl.se
Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20
Telefon: 08-452 70 00 | skl.se

