



UPPSALA
UNIVERSITET

Medborgardialog om komplexa samhällsfrågor

Delrapport 2 från följeforskarna

Sammanfattning

Denna andra delrapport redovisar resultat från den följeforskning som Uppsala universitet bedriver för att stödja SKL:s projekt för att utveckla metoder för medborgardialog om komplexa samhällsfrågor 2015-2018. Rapporten fokuserar på medborgardialoger som har genomförts i Stockholmsstadsdelen Enskede-Årsta-Vantör, Linköping, Fagersta och Svenljunga.

Rapporten bygger på deltagande observation av dessa medborgardialoger under 2016 och första halvåret 2017; enkäter till deltagare i dialogerna i Fagersta och Svenljunga; analyser av skriftligt material från alla kommuner i nätverket samt observationer från de nätverksmöten som SKL arrangerat för erfarenhetsutbyte mellan kommunerna.

Studierna avser en kort tids arbete med dialoger, som visserligen har avslutats i en första iteration men som i flera av kommunerna troligen kommer att fortsätta i någon form framöver. Därför gör rapporten inte anspråk på att beskriva långsiktiga resultat och effekter.

Vår analys har gjorts för att besvara följande tre frågor:

1. Hur ser representationen ut i arbetsgrupper som genomför medborgardialoger enligt SKL:s modell?
2. Har medborgardialoger som har genomförts enligt SKL:s modell lett till lärande eller ändrade åsikter bland deltagarna?
3. Påverkar medborgardialoger som har genomförts enligt SKL:s modell förtroendet för kommunens arbete bland deltagarna?

Baserat på vår analys av dessa tre frågor förs en diskussion om hur de genomförda medborgardialogernas legitimitet kan bedömas. Denna diskussion kan sammanfattas i följande huvudpunkter:

- En innovativ aspekt av SKL:s utvecklingsarbete är att dialogerna i hög grad är strukturerade utifrån representation av olika perspektiv på en fråga, snarare än representation av olika grupper i samhället. Vi identifierar några utmaningar i att fullt ut följa principen om representation av perspektiv: svårigheter att säkerställa fullständig representation av perspektiv i arbetsgruppen, svårigheter att beakta alla relevanta perspektiv – i synnerhet sådana som är kontroversiella – när dialogens ämne är brett, samt svårigheter att fullt ut frikoppla perspektiv från grupper som är representerade i dialogen.
- Den påverkan som medborgardialogerna har haft på deltagarnas åsikter i Fagersta (i högre grad) och Svenljunga (i lägre grad) kan sannolikt till stor del förklaras med att goda förutsättningar för lärande har skapats under dialogerna. I någon mån har även andra påverkansmekanismer spelat in, eftersom förflyttningar har skett även i inställningen till perspektiv som inte diskuterades explicit. Att medborgardialogerna generellt tycks ha lett till minskad spridning i inställningen till perspektiv i Fagersta men ökad spridning i Svenljunga skulle kunna förklaras med att deltagarna i Fagersta tycks ha haft mer homogena åsikter initialt och inte öppet diskuterade djupare åsiktsskillnader, till skillnad från i Svenljunga.
- Medborgardialogernas legitimitet kan diskuteras utifrån hur väl de uppnår sina syften och vilka konkreta resultat de genererar. Två tydliga syften kan skönjas för SKL:s utvecklingsarbete och de genomförda dialogerna: 1) att skapa förutsättningar för att bryta motstridiga perspektiv på en fråga och 2) att ta fram gemensamma förslag på åtgärder för att hantera denna fråga. Att dessa två syften är svåra att förena visas av att dialogen i Svenljunga uppnådde det förstnämnda syftet men i lägre grad det sistnämnda, medan dialogerna i Enskede-Årsta-Vantör, Fagersta och Linköping uppnådde det sistnämnda men i lägre grad det förstnämnda. I övrigt visar resultaten att dialogerna i Svenljunga och Fagersta kan antas ha uppnått flera andra syften: ökat förtroende för kommunen bland deltagare, ökad kunskap bland deltagare, en mer nyanserad syn på ämnet bland deltagare samt utvecklade ståndpunkter respektive social mobilisering. Avseende dialogerna i Enskede-Årsta-Vantör och Linköping saknas data för att bedöma i vilken utsträckning dessa syften nåddes.

Rapporten avslutas med tre förslag på verktyg för den fortsatta utvecklingen av metoder för medborgardialog om komplexa frågor:

1. En matris för att prioritera mellan olika syften och tydliggöra vilka som är svåra att förena, som underlag för ändamålsenlig design av medborgardialoger.
2. En metod för att kartlägga deltagares inställning före och efter en dialog, med syfte att kunna utvärdera i vilken utsträckning dialoger leder till lärande och konsensus/tydliggörande av ståndpunkter och för att kunna beskriva legitimiteten utifrån representation av perspektiv.
3. En matris för att kartlägga hur perspektiv på en fråga fördelar sig på olika grupper, och vilken typ av legitimitet dessa grupper kan åberopa när de för fram sina perspektiv.

Martin Westin, Alexander Hellquist februari 2018

Swedescd - Internationellt center för lärande för hållbar utveckling / Uppsala universitet

1. Inledning

SKL driver under perioden 2015 till 2018 utvecklingsarbete tillsammans med tio kommuner¹ som genomför medborgardialoger om exempelvis avväganden mellan sociala och ekologiska värden i fysisk planering, integration och skolnedläggningar. Följeforskningen genomförs av Alexander Hellquist och Martin Westin vid Swedesd på Uppsala universitet.

I den första delrapporten (Westin, Hellquist, & Calderon, 2016) beskrevs hur kommunerna i det inledande skedet av arbetet stod inför tre gemensamma utmaningar: (i) att definiera problemet och medborgarnas utrymme för att påverka; (ii) att bestämma vilka som ska delta i dialogerna och vilket inflytande de ska ha i dialogens olika faser samt (iii) att hantera makt. I rapporten presenterade vi verktyg avsedda att användas i kommunernas försök att hantera utmaningarna.

Denna andra delrapport fokuserar på de deltagare i projektet som har hunnit genomföra medborgardialoger, nämligen Enskede-Årsta-Vantör, Linköping, Fagersta och Svenljunga. Arbetet i övriga kommuner har inte kommit lika långt. I de flesta av dessa kommuner har förberedelser påbörjats, men i några är det fortfarande oklart vilken fråga medborgardialogen ska behandla. Östhammar har meddelat att de inte kommer att gå in i en medborgardialog inom projektiden eftersom man inte har kunnat avgränsa en lämplig fråga.

Rapporten bygger på deltagande observation av medborgardialoger Enskede-Årsta-Vantör, Linköping, Fagersta och Svenljunga under 2016 och första halvåret 2017; enkäter till deltagare i dialogerna i Fagersta och Svenljunga; analyser av skriftligt material från alla kommuner i nätverket samt observationer från de nätverksmöten som SKL arrangerat för erfarenhetsutbyte mellan kommunerna.

Utifrån tidigare forskning om medborgardialoger samt våra observationer från denna del av projektet har vi valt att fokusera på tre frågor:

1. Hur ser representationen ut i arbetsgrupper som genomför medborgardialoger enligt SKL:s modell?
2. Har medborgardialoger som har genomförts enligt SKL:s modell till lärande eller ändrade åsikter bland deltagarna?
3. Påverkar medborgardialoger som har genomförts enligt SKL:s modell förtroendet för kommunens arbete bland deltagarna?

Anledningen till att vi väljer att fokusera på de här frågorna är att de alla på olika sätt kan kopplas till medborgardialogers legitimitet. En nyckelaspekt i den fortsatta utvecklingen av praktiken kring medborgardialoger i Sverige är förstå vilka mekanismer som gör att de uppfattas som legitima av både deltagare och det omgivande samhället.

I nästa avsnitt beskriver vi kortfattat de medborgardialoger som har genomförts i Enskede-Årsta-Vantör, Linköping, Fagersta och Svenljunga. I de avsnitt som sedan följer diskuterar vi de tre frågorna ovan. Baserat på resultaten för vi sedan en diskussion kring hur man kan betrakta legitimiteten i de genomförda dialogerna i relation till några relevanta teorier. I det avslutande avsnittet presenterar vi tre verktyg avsedda att användas av kommuner för att förstärka medborgardialogers legitimitet.

¹ Burlöv, Enköping, Fagersta, Linköping, Ljusnarsberg, Sollentuna, Stockholm (stadsdelen Enskede-Årsta-Vantör), Svenljunga, Uppsala och Östhammar.

2. Kort summering av genomförda dialoger enligt SKL:s modell

Baserat på deltagande observation och en genomgång av dokumentation från de medborgardialoger som har genomförts under 2016 och våren 2017 i Årsta-Enskede-Vantör, Linköping, Fagersta och Svenljunga beskriver vi i detta avsnitt hur processerna har sett ut². Beskrivningen är ämnad att ge en bakgrund till analyserna och diskussionerna i de kommande avsnitten av rapporten.

I alla fyra kommuner inleddes arbetet med en så kallad perspektivinsamling. Den är en viktig del i förberedelserna inför en medborgardialog enligt SKL:s modell. Syftet är att fånga upp relevanta perspektiv på det ämne medborgardialogen ska behandla. Den fråga som ställs till kommuninvånare för att samla in perspektiv utgör ett första steg i att definiera det ämne som dialogen ska handla om.

Perspektivinsamlingarna i Linköping, Årsta-Enskede-Vantör, Fagersta och Svenljunga utfördes av tjänstepersoner i kommun-/stadsdelsförvaltning. De använde sig i huvudsak av semistrukturerade intervjuer, både med individer och med grupper. Följande frågor ställdes som utgångspunkt för perspektivinsamlingen:

- Fagersta: Vilka möjligheter och hinder ser du med att inkludera flera i Fagersta kommun?
- Svenljunga: Hur ser en skola med bra kvalitet ut för dig? Vilken roll spelar skolan på din ort?³
- Linköping: Hur ser du på att leva och bo i Berga?
- Årsta-Enskede-Vantör: Vad tycker du måste förändras för att skapa trygghet och trivsel i Östberga?

De perspektiv som samlades in kategoriserades av kommunala tjänstepersoner utifrån övergripande teman och sammanställdes sedan i perspektivsammanställningar som lades ut offentligt på kommunernas hemsidor.

De personer som hade intervjuats under perspektivinsamlingen bjöds in till att delta i arbetsgrupper med företrädare för medborgare, kommunala tjänstepersoner och folkvalda som skulle delta i dialogmöten under ledning av en eller flera facilitatorer. Inbjudan till att delta i arbetsgrupper gick även ut genom andra kanaler till medborgare i kommunerna, och informationsmöten om den kommande dialogen hölls.

Därefter hölls fem-sex dialogmöten á cirka tre timmar i de fyra kommunerna. I inledningen av medborgardialogerna prioriterade arbetsgrupperna bland teman i perspektivsammanställningen och tog sedan majoritets- eller konsensusbeslut om vilka som bedömdes mest angelägna att fokusera på. Sedan började diskussioner kring de teman som valts ut. En målsättning i samtliga processer var att bryta perspektiv på frågan och ta fram konkreta åtgärdsförslag för att hantera utmaningar inom de teman som valts ut. Det gjordes tydligt från början att slutliga beslut avseende åtgärdsförslag som faller inom kommunernas rådighet och mandat fattas av kommunpolitiker, men processerna var även öppna för förslag riktade mot andra aktörer än kommunerna.

Nedan följer korta summeringar av medborgardialogernas genomförande i respektive kommun.

2.1 Enskede-Årsta-Vantör

I Enskede-Årsta-Vantör var en viktig utgångspunkt för medborgardialogen otrygghet till följd av kriminell gängaktivitet i stadsdelen Östberga. Kriminaliteten har tagit sig uttryck i våldsbrott och bilbränder under senare år. Anslaget i perspektivinsamlingen var dock bredare och fokuserade på de mer övergripande frågorna om trygghet och trivsel i Östberga. Arbetsgruppen delade upp sig i mindre grupper som diskuterade temana skola, föräldrars ansvar, mötesplatser/handel och service, vi-känsla och samhörighet, brottslighet och otrygghet samt Östberga Community Center. Det fanns en tvekan bland medborgare att direkt diskutera kriminell gängaktivitet, men några aktörer inklusive Polisen och Fryshuset förde samtal kring detta. Resultat av dialogen blev ett batteri med åtgärdsförslag, de flesta riktade till stadsdelsförvalt-

2 Mer detaljerad information går att hitta på respektive kommuns hemsida.

3 I Svenljunga ställdes även andra frågor till elever respektive till skolpersonal. Elever fick frågorna "Vad är en bra skola för dig och dina kompisar? Vad är mindre bra?" och "Hur ska skolan vara för att du ska få lust att lära?". Skolpersonal fick följande frågor: "Vad är en bra skola? Vad är bäst för barnen/eleverna? Hur kan vi skapa en bra förskola och skola där barn/elever har lust att lära? Vad kan vi göra för att förbättra skolans resultat? Vilka faktorer bidrar till att en skola kan drivas ekonomiskt, pedagogiskt och organisatoriskt? När kan det vara motiverat att lägga ned en skola?"

ningen men också sådana som andra aktörer kunde implementera – exempelvis ett gemensamt upprop för bättre kommunikationer till SL. Efter en snabb beredning under våren 2017 har politiska beslut tagits avseende flera åtgärder, som i några fall redan har börjat implementeras. Bland annat har ett stadsodlingsprojekt dragit igång, och beslut om ett nytt allaktivitetshus i Östberga är fattat. En ny dialogomgång ska hållas för att närmare bestämma vilka aktiviteter som ska genomföras i huset.

2.2 Fagersta

I Fagersta hade dialogen ett brett anslag kring inkludering och integration. Som namnet "Inkludera flera" antyder hade dialogen från början en uttalad inriktning. Fokus låg på att nå konsensus kring förslag på åtgärder för att förbättra inkluderingen av framför allt nyanlända utifrån de breda temana "arbete", "skola", "föräldraskap", "språk" samt "mötesplatser". Arbetsgruppen tog fram elva konkreta förslag på åtgärder inom dessa teman. Skiljelinjer i perspektiv/ideologi inom arbetsgruppen avseende inkludering och integration behandlades inte på djupet, vilket flera deltagare påpekade i kommentarer till enkätsvar och i den kvalitativa utvärdering som Fagersta kommun genomförde efter dialogen. Företrädare för Sverigedemokraterna bjöds in till dialogen men deltog inte. Ytterligare dialogomgångar baserat på förslagen är planerade, bland annat dialogcaféer med syfte att behandla inkludering på ett djupare plan och en dialog med syfte att utveckla en föräldrautbildning tillsammans med kommunen.

2.3 Linköping

I Linköping hade kommunen initialt en idé att låta medborgardialogen handla om stadsdelen Skäggetorp och social problematik där. Men man bytte sedan fokus till stadsdelen Berga och ett anslag kring livskvalitet. Perspektivinsamlingen gav en ganska positiv bild av boendes syn på sin stadsdel, men även problem och behov lyftes fram. Utifrån en prioritering bland temana i perspektivsammanställningen fokuserade arbetsgruppen på de tre breda ämnena "platser för möten", "tillsammans" och "centrum" (d.v.s. Berga Centrum). Samtal fördes kring dessa teman i tre mindre grupper med en facilitator i varje. Målsättningen var att få fram konkreta åtgärdsförslag, och ett batteri med åtgärder kunde presenteras vid sista dialogmötet. Trots några försök att involvera fastighetsägaren av Berga Centrum i medborgardialogen lyckades detta inte. Detta förhindrade åtgärdsförslag kring centrumets framtida verksamhet och utformning vars implementering skulle vara beroende av hans medverkan.

2.4 Svenljunga

I Svenljunga hade perspektivinsamlingen och ansatsen i dialogen också ett brett fokus, kring skolorganisationens framtida utveckling och kvalitet. Syftet var att ta fram beslutsunderlag för en ny kommunal skolplan. Tidigt under det första dialogmötet blev det dock tydligt att den mest brännande frågan i arbetsgruppen var avvägningen mellan att centralisera skolorganisationen och behålla låg- och mellanstadieskolor i mindre samhällen. Därefter kretsade dialogen i hög grad kring olika aspekter av det här smalare ämnet. Arbetsgruppen var tydligt uppdelad utifrån olika syn på frågan. Försök att få de olika ståndpunkterna att närma sig varandra gjordes under dialogen, men företrädare för olika inställning gavs också utrymme att utveckla separata beslutsunderlag utifrån sina respektive argument. Dialogen genererade inte gemensamt framtagna konkreta åtgärdsförslag, men däremot en lista med 27 mer generella punkter som ansågs viktiga att beakta i den framtida skolorganisationen. Dessa punkter behandlade inte frågan om centralisering. En punkt avsåg lämplig klasstorlek, och är därför kopplad till centraliseringsfrågan, men den var arbetsgruppen oenig kring. I skrivande stund har ett förslag på ny skolplan arbetats fram i kommunförvaltningen, och det är tänkt att politiskt beslut ska tas om planen under 2018.

Sammanfattningsvis kan sägas att dialogerna i Enskede-Årsta-Vantör, Linköping och Fagersta i flera avseenden var lika varandra i utformning och karaktär. De hade ett brett anslag och arbetade i mindre grupper mot konsensus avseende konkreta åtgärdsförslag utifrån övergripande teman. Djupare klyftor avseende ideologi/åsikter inom arbetsgrupperna synliggjordes inte under dialogerna. Istället menar vi att dessa dialoger kan förstås som sociala mobiliseringsprocesser där deltagarna i arbetsgrupperna i hög grad drog åt samma håll. I Svenljunga graviterade dialogen trots det breda anslaget inledningsvis mot den laddade avvägningen mellan centralisering av skolverksamheten och bevarande av byskolor. I kontrast till de övriga dialogerna nåddes här inte någon konsensus inom arbetsgruppen.

3. Hur ser representationen ut i arbetsgrupper som genomför medborgardialoger enligt SKL:s modell?

3.1 Metod

Frågan hur en arbetsgrupp representerar olika befolkningssegment, organisationer och perspektiv är främst relevant ur två aspekter:

1. För att förstå hur de idéer om representation i medborgardialoger som är inbyggda i SKL:s modell faller ut i praktiken.
2. För att förstå hur komplexitet hanteras i medborgardialoger enligt SKL:s modell. Vilka spänningar som aktiveras under en medborgardialog påverkas av vilka aktörer som är representerade i arbetsgruppen.

För att kunna beskriva och analysera arbetsgruppens sammansättning deltog vi vid ett antal dialogtillfällen. Utöver detta skickades enkäter ut till medborgare i arbetsgrupperna i Svenljunga och Fagersta, före och efter dialogerna. Enkäterna gav möjlighet att få närmare information om arbetsgruppens inställning till olika aspekter av ämnet för medborgardialogen, och att relatera denna inställning till den perspektivinsamling som hade gjorts i en vidare grupp kommuninvånare och relevanta samhällsaktörer inför dialogen.

I en del av enkäterna ombads respondenterna beskriva sina "hjärtefrågor" - det vill säga de mest angelägna frågorna att diskutera. Dessa prioriteringar kunde sedan jämföras med perspektiven i perspektivsammanställningen.

En annan del av enkäterna bestod av påståenden som ordagrant hämtades från perspektivsammanställningarna i de två kommunerna. Respondenterna ombads instämma i eller ta avstånd till dessa påståenden. Detta gav möjlighet till ytterligare och mer detaljerad information om hur arbetsgrupperna förhöll sig till några påståenden i perspektivsammanställningen före respektive efter dialogen. Respondenterna instämde i eller tog avstånd från påståendena enligt en fyrgradig så kallad Likert-skala. Respondenterna ombads ta ställning till samma påståenden både före och efter dialogen. För varje påstående fanns möjlighet att svara "Vet inte/vill inte svara", och att kommentera sitt svar.

Eftersom antalet påståenden i perspektivsammanställningarna i både Svenljunga och Fagersta var för stort för att respondenterna skulle kunna ta ställning till samtliga gjordes ett subjektivt urval av de påståenden som i förväg bedömdes vara mest centrala för den fråga medborgardialogen skulle behandla. I Fagersta fick respondenterna ta ställning till tretton påståenden, och i Svenljunga till åtta.

I enkäterna ingick också en fråga om hur många personer utanför arbetsgruppen som respondenten hade pratat med om det som diskuterats under dialogen. Syftet var att få en uppfattning om dialogens spridning, och teoretiskt går det också att få en indikation på om olika personer är benägna att diskutera dialogens innehåll utanför arbetsgruppen i olika grad.

3.2 Resultat

Vi betonar att antalet respondenter som svarade på enkäterna både innan och efter dialogen är litet – åtta i Svenljunga och sexton i Fagersta. Det kan relateras till det genomsnittliga antalet deltagare vid varje dialogmöte – cirka 10-15 i Svenljunga och cirka 25-40 i Fagersta. På grund av urvalets storlek måste resultaten tolkas med försiktighet.

I Svenljunga representerade de hjärtefrågor som respondenterna angav i enkäten tämligen väl de perspektiv på skolorganisationen som finns i den vidare i perspektivsammanställningen. Hjärtefrågorna berörde främst ämnena skolmiljö och psykisk hälsa, undervisningskvalitet, effektivt resursutnyttjande och lärarkompetens kopplat till skolors storlek samt fördelar med mindre skolor. Vad gäller frågan om centralisering av skolorna i kommunen fanns både motstånd och bifall representerade. Detta bekräftas också av hur respondenterna reagerade på påståendena i enkäten.

Antalet respondenter som uttryckte motstånd eller skepsis till centralisering var i tydlig majoritet bland respondenterna, vilket även gällde i arbetsgruppen i stort. I stort sett saknades representation av anhöriga till barn i större skolor i centralorten Svenljunga eller den norra delen av kommunen. Argumenten för centralisering bars i hög grad av tjänstepersoner snarare än medborgare.

Arbetsgruppens bestod vid de flesta möten av en relativt hög andel tjänstepersoner, ibland nära hälften. Några politiker från olika partier deltog. Medborgarna representerades av vuxna inklusive flera äldre. Skolelever deltog vid ett möte. Könsfördelningen var relativt jämn med en liten majoritet kvinnor.

I Fagersta återfanns de flesta ämnen som perspektivinsamlingen hade identifierat i respondenternas hjärtefrågor - inkludering, mötesplatser, arbete, bostad, skola, trygghet, föräldraskap och kulturkrockar. Dock saknas uttryck för explicit skepsis eller motstånd till tanken om inkludering, eller invandringskritik bland hjärtefrågorna. Även om tydligt invandringsfientliga påståenden saknas i perspektivsammanställningen är det flera påståenden som kan tolkas som skeptiska, exempelvis "En vanlig svensk kan känna sig väldigt utanför", "Det är de som kommer till vårt land som ska integreras i samhället och vår kultur inte tvärtom", "Alla ska dra sitt strå till stacken. Man måste visa att man vill arbeta, alla gör inte det" och "Kommunen ger bara stöd till de föreningar som gör aktiviteter för invandrare och "våra" barn glöms bort". Respondenternas inställning till några av dessa påståenden pekar dock på att mer skeptiska perspektiv fanns representerade i arbetsgruppen, åtminstone inför dialogen (se under 4.2 nedan), eftersom några instämmer helt eller delvis i dem. Men några explicita uttryck för denna skepsis artikulerades inte under dialogen.

Arbetsgruppen bestod vid de flesta möten av drygt en fjärdedel tjänstepersoner och runt en tiondel politiker (de flesta socialdemokrater men några andra partier var representerade). Medborgarna representerades främst av vuxna inklusive flera pensionärer. Elever var inte representerade. Personer med invandrabakgrund utgjorde runt en tredjedel av arbetsgruppen. Könsfördelningen var relativt jämn med en liten övervikt av män i början av dialogen.

I Svenljunga hade respondenterna i genomsnitt pratat med drygt 13 personer utanför arbetsgruppen om medborgardialogens innehåll. I Fagersta var motsvarande siffra drygt 15 personer. Något mönster avseende vilka respondenter som var mer benägna att diskutera medborgardialogen utanför arbetsgruppen har inte hittats.

4. Leder de medborgardialoger som har genomförts enligt SKL:s modell till lärande eller ändrade åsikter bland deltagarna?

4.1 Metod

För att bedöma lärande och/eller förändringar i åsikter bland medborgare som deltog i dialogerna i Svenljunga och Fagersta observerade vi ett antal dialogtillfällen på plats. Vidare lät vi medborgare ta ställning till samma påståenden från perspektivinsamlingen i enkäter före och efter dialogen, som ett sätt att mäta förändringar (se under 3.1 ovan). Mer specifikt kan dessa enkätundersökningar svara på följande frågor:

- I vilken grad respondenterna som individer och arbetsgrupp ändrar inställning till de valda påståendena till följd av dialogen. Detta undersöktes genom att notera antal ändringar hos enskilda respondenter och i gruppen som helhet, ändringarnas storlek, samt eventuella förskjutningar avseende vilken inställning som utgjorde medianvärdet före respektive efter dialogen.
- Huruvida arbetsgruppens inställning till de valda påståendena blev mer eller mindre utspridd efter dialogen jämfört med innan – med andra ord om arbetsgruppens inställning blev mer eller mindre homogen. Detta bedömdes dels genom en enkel analys av svarsfördelningen, och dels genom att beräkna interkvartilavståndet.
- Huruvida de enskilda respondenternas och arbetsgruppens inställning till de valda påståendena blev mer eller mindre renodlad efter dialogen jämfört med innan – det vill säga hur andelen som svarade "instämmer helt"/"tar helt avstånd" förändrades i förhållande till andelen som svarade "instämmer delvis"/"tar delvis avstånd".

- Huruvida de enskilda respondenternas och arbetsgruppens har fått ökad klarhet i sin inställning till de valda påståendena. Detta uppskattas genom att jämföra andelen som svarar "vet inte/vill inte svara" innan och efter dialogen.

Utöver att ta ställning till de valda påståendena fick respondenterna även svara på två direkta frågor om lärande respektive förändrade åsikter i enkäten som skickades ut efter att dialogerna var avslutade:

1. Upplever du att medborgardialogen har påverkat dina åsikter?
2. Upplever du att medborgardialogen har gett dig ökad kunskap?

Svaren på dessa två frågor hos en respondent kan i någon mån valideras genom att titta på ändringar i inställning hos respondenten.

För att kunna bedöma om noterade förändringar i arbetsgruppens inställning berodde på dialogen har vi relaterat antalet förändringar hos varje respondent till svaren på två frågor som ingick i enkäten som skickades ut efter att dialogerna var avslutade:

1. I vilken utsträckning respondenten hade deltagit i dialogen.
2. Hur många personer utanför arbetsgruppen som respondenten har diskuterat dialogens innehåll med.

Om det i första hand är medborgardialogen som påverkar respondenternas inställning kan man förvänta sig ett positivt samband mellan antalet dialogträffar en person deltar i och i vilken utsträckning personen ändrar inställning till olika påståenden. En alternativ förklaring skulle kunna vara att det är diskussioner med personer utanför arbetsgruppen som påverkar en respondent att ändra inställning.

I enkäten som skickades ut efter dialogerna ställdes även två frågor avseende kvaliteten hos samtal i arbetsgrupperna:

1. Upplevde du att du fick tillräckligt utrymme att uttrycka dina åsikter under medborgardialogen?
2. Upplevde du att andra personer lyssnade och tog intryck av dina åsikter?

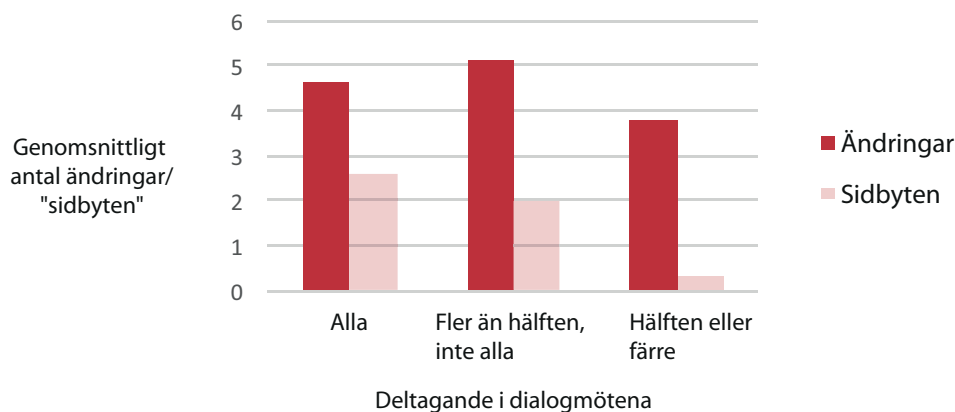
Frågorna berör kvaliteter som anses centrala för att en dialog ska möjliggöra lärande och konsensusbyggande enligt Habermas diskursetik (1984).

Eftersom de dialoger som har avslutats i Enskede-Årsta-Vantör respektive Linköping inte har kunnat följas med enkäter är det där svårare att bedöma i vilken mån de har resulterat i lärande och ändrade åsikter bland deltagarna. Dokumentation från processerna där och informella utvärderingar och reflektioner ger dock några upplysningar som vi har beaktat i diskussionen i slutet av rapporten.

4.2 Resultat

Tabellen i Bilaga 1 sammanfattar översiktligt svaren från respondenterna i Fagersta och Svenljunga. Återigen betonar vi att urvalet är litet och att resultaten därför måste tolkas försiktigt. Vad gäller den kritiska frågan om enkäterna verkligen fångar upp medborgardialogernas effekter på ändringar i inställning, och inte någon annan påverkan, går det att se ett samband mellan deltagande och antal ändringar i inställning bland respondenterna i de båda kommunerna - se Figur 1 nedan. Det genomsnittliga antalet ändringar och "sidbyten" (från "Instämmer helt/delvis" till "Tar delvis/helt avstånd" eller vice versa) var högre hos respondenter som deltog i fler än hälften av dialogtillfällena än hos respondenter som deltog i hälften eller färre av dialogtillfällena. I materialet finns inget samband mellan antal ändringar i inställning och det antal personer utanför arbetsgruppen som respondenterna diskuterade dialogens innehåll med. Detta gör att vi kan anta att ändringar i inställning som vi har noterat till stor del beror på just medborgardialogerna.⁴

⁴ Vi är medvetna om att riktningen (kausaliteten) i sambandet mellan deltagande och inställning kan diskuteras. Det är tänkbart att personer som är mindre benägna att ändra inställning valde att delta vid färre dialogtillfällen än andra. Men vi bedömer det som mer troligt att kausaliteten främst går åt andra hållet – att det är deltagandet som påverkar inställning.

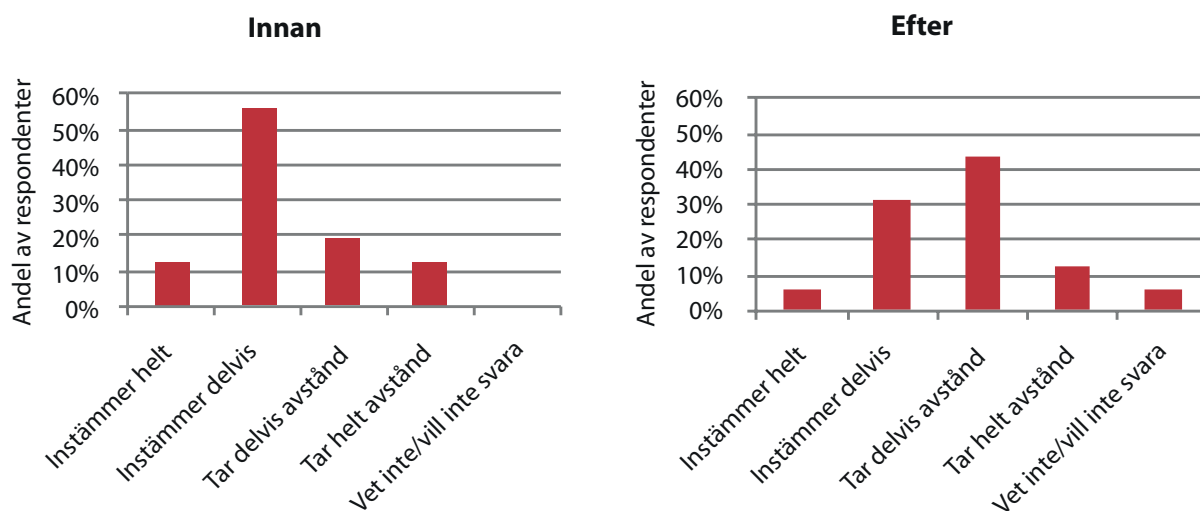


Figur 1. Samband deltagande och ändrad inställning

De översiktliga resultaten i Bilaga 1 bör i första hand beaktas separat kommunvis - det är svårt att göra en långtgående jämförelse mellan de två medborgardialogerna utifrån endast enkätsvaren. För att analysera ändringar i inställning måste man titta på de enskilda påståenden som respondenterna konfronterades med i enkäterna – de skiljde sig naturligtvis åt vad gäller innehåll och formuleringar mellan kommunerna. Vi ger ingen detaljerad redogörelse av sådana analyser i den här rapporten, men ger några exempel på hur inställningen till enskilda påståenden har förändrats nedan. I Bilaga 1 framgår att respondenterna i Svenljunga deltog i lägre grad i medborgardialogen än respondenterna i Fagersta. Det kan delvis förklara att rörelserna i inställning är mindre i Svenljunga än i Fagersta.

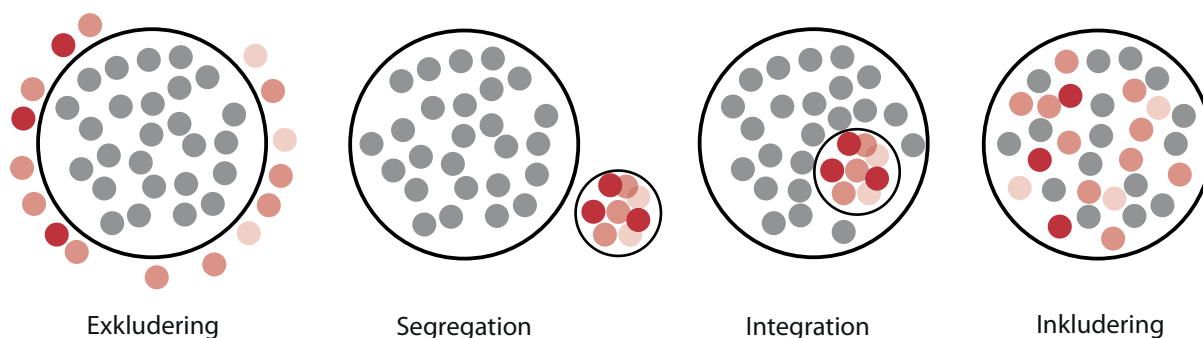
Trots dessa förbehåll menar vi att skillnaderna mellan kommunerna i Bilaga 1 sannolikt även speglar olikheter i dialogernas upplägg och karaktär som vi uppfattade dem utifrån analys av möten och dokumentation från dessa – se avsnitt 2 ovan. Dessa olikheter (tillsammans med skillnader i nivå av deltagande) kan förklara att förflyttningarna i inställning generellt var mindre bland respondenterna i Svenljunga än i Fagersta, att spridningen i inställning inom arbetsgrupperna i huvudsak ökade i Svenljunga och i huvudsak minskade i Fagersta, och att andelen "renodlade" inställningar till påståenden ("instämmer helt"/"tar helt avstånd") minskade mer i Fagersta än i Svenljunga. Flera respondenter i Svenljunga kommenterade att de hade stärkt i sin ursprungliga uppfattning på grund av dialogen. Motsvarande utsagor saknas i enkätsvaren från Fagersta.

En intressant aspekt av resultaten i Fagersta är att förflyttningar i inställning skedde även i förhållanden till påståenden som inte explicit behandlades i dialogen. Figur 2 och 4 illustrerar två sådana exempel.

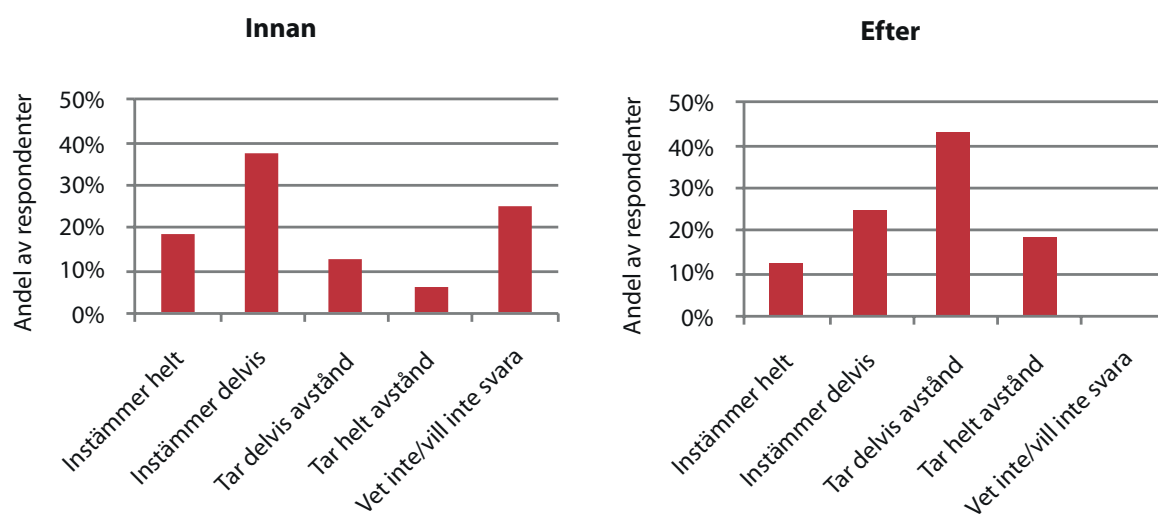


Figur 2. Påstående: "Det är de som kommer till Sverige som ska integreras i samhället och Sveriges kultur, inte tvärtom."

Påståendet i Figur 2 är kopplat till dialogens inriktning och rör den distinktion mellan "integration" och "inkludering" som Fagersta kommun använder i kommunikationen kring dialogprojektet (se Figur 3). En möjlig tolkning av denna distinktion är att inkludering handlar om en ömsesidig anpassning till varandra när olika grupper möts, medan integration handlar mer om anpassning av en grupp till ett omgivande samhälle. Distinktionen nämndes av facilitatorn i inledningen av dialogen, men någon djupare diskussion om olika förståelser av definitionerna och skillnader i inställning till deras innebörd hölls inte. Resultaten visar att sådana skillnader fanns både före och efter dialogen, men att arbetsgruppen som helhet har en rörelse som speglar dialogens övergripande inriktning ("Inkludera flera") trots avsaknad av explicita diskussioner. Det kan noteras att det i första hand är personer med utländsk bakgrund som har ändrat inställning till påståendet, medan rörelser bland ursprungssvenskar är små, men antalet respondenter är för litet för att dra några långtgående slutsatser av detta.



Figur 3. En illustration av definitioner av exkludering, segregation, integration och inkludering som Fagersta kommun har använt i kommunikation kring medborgardialogen.



Figur 4. Påstående: "Resurserna räcker inte och människor i Fagersta ställs emot varandra. Många ser sig som förlorare."

Påståendet i Figur 4 är kopplat till temat "Vinnare och förlorare" i Perspektivsammanställningen. När arbetsgruppen under det första dialogmötet prioriterade mellan olika teman att behandla föll det bort, och några djupare samtal som direkt adresserade påståendet hölls inte. Återigen finns skilda inställningar till påståendet både före och efter dialogen, men som helhet har gruppen rört sig mot ökat avståndstagande trots avsaknad av en explicit diskussion.

Lika intressanta som skillnaderna är likheterna bland resultaten från Svenljunga och Fagersta. I båda kommunerna svarar en stor majoritet av respondenterna att de upplevde att de fick utrymme att uttrycka sina åsikter, och att andra deltagare lyssnade och tog intryck av dessa. I båda kommunerna minskade andelen "Vet inte/vill inte svara" som inställning till valda påståenden ungefär lika mycket (i procent-

enheter), även om minskningen skedde från en lägre nivå i Svenljunga.⁵ Dessa likheter indikerar att kvaliteter i samtalsklimatet och förutsättningar för lärande/ökad tydlighet i inställning kan nås med olika nivåer av deltagande och förändringar i inställning hos deltagare, och med olika upplägg och karaktär. Att andelen ”renodlade” inställningar till påståenden minskade i båda kommunerna (men betydligt mer i Fagersta) kan vidare tolkas som att båda dialogerna ledde till en mer nyanserad inställning till påståendena.

Vad gäller frågan ”Upplever du att medborgardialogen har påverkat dina åsikter?” noterar vi att det saknas signifikanta samband mellan respondenternas svar och antalet ändringar de gjorde i sin inställning till påståenden från perspektivinsamlingen. Respondenter som svarar jakande på frågan ändrade alltså inte sin inställning till påståenden i perspektivinsamlingen fler gånger i genomsnitt än personer som svarar nekande. När det gäller frågan ”Upplever du att medborgardialogen har gett dig ökad kunskap om frågan?” finns det däremot ett samband mellan jakande svar och en större minskning av ”vet inte/vill inte svara” som inställning till påståenden från perspektivinsamlingen. En möjlig tolkning av detta är att det finns ett mått av prestige som gör respondenter ovilliga att berätta att de har ändrat åsikt när de får en direkt fråga om detta, medan det inte upplevs som lika känsligt att berätta att man har fått ökad kunskap.

5. Påverkar medborgardialoger som har genomförts enligt SKL:s modell förtroendet för kommunens arbete bland deltagarna?

5.1 Metod

I enkäterna som gick ut till deltagare i medborgardialogerna i Svenljunga och Fagersta ställdes frågan ”Har dialogen påverkat ditt förtroende för hur kommunen hanterar skolfrågan/frågan om inkludering?”. Från övriga kommuner saknas material att bedöma ändringar i förtroende för kommunen, även om informella samtal med några deltagare i Linköping berörde frågan.

5.2 Resultat

Svaren på frågan ”Har dialogen påverkat ditt förtroende för hur kommunen hanterar skolfrågan/frågan om inkludering?” sammanfattas i Tabell 1.

Svar på frågan ”Har dialogen påverkat ditt förtroende för hur kommunen hanterar skolfrågan/frågan om inkludering?”	
Fagersta	Svenljunga
Ökat 64%	Ökat 62,5 %
Oförändrat (högt förtroende innan dialogen) 21%	Oförändrat (troligen lågt förtroende innan dialogen) 12,5 %
Oförändrat (oklart hur högt förtroende innan dialogen) 25%	Svårtolkat svar 25%

Tabell 1.

Ungefär samma andel av respondenterna i båda kommunerna uppger att förtroendet för kommunens hantering av frågan har ökat till följd av dialogen, trots de skillnader i medborgardialogernas karaktär som beskrivs i föregående avsnitt. Enkäten ger ingen möjlighet att bedöma vilken nivå av förtroende som svaren utgår ifrån, även om det ändå framgår i några fall. Många respondenter kommenterar sina svar med att deras förtroende för kommunens arbete med respektive fråga framöver kommer att bero på hur resultaten från dialogen förvaltas.

⁵ Notera att ändringar i andel ”Vet inte/vill inte svara” kan bero på både ökad klarhet i inställning, men också på en ändring i viljan att delge sin inställning – exempelvis på grund av en ändrad syn på hur känslig frågan är.

6. Diskussion – går det att bedöma medborgardialogernas legitimitet?

I diskussionsdelen av den här rapporten diskuterar vi frågan om legitimiteten i medborgardialogerna i Svenljunga och Fagersta kan bedömas. Diskussionen förs utifrån resultaten ovan och olika idéer om medborgardialogers utförande och syften. Det går knappast att ge ett entydigt eller uttömmande svar på frågan om en medborgardialog är legitim eller inte. Det går att bedöma legitimitet utifrån många olika ideal och vetenskapliga ramverk. De resultat som vi har beskrivit går att relatera till några av dessa, men för att ge en mer komplett bild behövs mer data – i synnerhet avseende hur dialogen uppfattas av personer utanför arbetsgruppen.

6.1 Källor till legitimitet i SKL:s modell för medborgardialog

Som utgångspunkt för vår diskussion om legitimiteten i de medborgardialoger vi har studerat använder vi följande uppdelning av möjliga källor till legitimitet baserat på O'Neill (2001):

1. Formell representation, det vill säga mandat att företräda grupper och fatta beslut. Exempelvis demokratiskt valda politiker kan åberopa denna källa till legitimitet.
2. Expertis. Sakkunniga, exempelvis kommunala tjänstepersoner, kan åberopa denna källa till legitimitet när de tar beslut som påverkar medborgare.
3. Informell representation. Denna källa till legitimitet bygger på idén att personer som delar identitet/tillhörighet (fysiska eller sociala karaktäristika) eller perspektiv kan representera varandra.
4. Direkt deltagande i beslutsprocesser. Detta kan åberopas om samtliga människor som berörs av en fråga är involverade. Av praktiska skäl är det sällan möjligt att involvera alla berörda i frågor som inte är privata angelägenheter eller mycket begränsade geografiskt.

Som Connelly, Richardson, & Miles (2006) beskriver kan en dialogprocess i de flesta fall åberopa en kombination av flera källor till legitimitet, och ibland skapar olika åsikter om vilken som ska ha företräde konflikter.

I beskrivningar av SKL:s modell för medborgardialog kan tre källor till legitimitet urskiljas: formell representation, expertis och informell representation. Den fjärde källan till legitimitet, direkt deltagande av samtliga berörda, är sällan realistisk när det gäller frågor på kommunnivå. I sammanhanget kan man dock notera hur enkätresultaten visar att deltagarna har spridit dialogens diskussioner till en vidare krets. Om respondenternas svar är giltiga för hela arbetsgruppen har uppskattningsvis 600-800 personer i Svenljunga direkt diskuterat dialogens innehåll med en representant för arbetsgruppen, och uppskattningsvis 1100-1300 i Fagersta. Dessa personer bör sedan i sin tur ha diskuterat innehållet med ytterligare människor.

När det gäller formell representation slår SKL:s modell fast att det är kommunens politiker som tar slutliga beslut baserat på dialogens förslag, även om den inte utesluter andra beslutsformer när det gäller åtgärdsförslag utanför kommunens rådighet. Denna källa till legitimitet säkerställer att de röstberättigade kommuninvånarna ges indirekt inflytande över förslagen från dialogen. Samtidigt begränsar den arbetsgruppens inflytande, vilket kan minska incitamenten och motivationen att engagera sig. En aspekt att beakta i sammanhanget är i vilken grad folkvalda från olika partier deltar i dialogen och ger sina perspektiv och tar intryck av andras. En snedfördelning vad gäller partipolitisk representation kan vara problematiskt ur den här aspekten. Partier från de två politiska blocken närvarade i Svenljunga och Fagersta, men i båda dialogerna saknade flera enskilda partier representation.

När det gäller expertis uppmanas enligt SKL:s modell tjänstepersoner och politiker att aktivt delta i dialogen och dela med sig av sin sakkunskap, och även medborgare uppmanas att bidra med sin kunskap. Detta tydliggjordes exempelvis i Svenljunga när facilitatorn bad alla deltagare i arbetsgruppen att samla på sig relevanta fakta kring frågan om skolors storlek att ta med sig in i dialogen. I samtliga kommuner har förslagen från dialogerna gått igenom en beredning i kommunförvaltningen innan politiska beslut, vilket ökar tjänstepersoners möjlighet att ge inspel i kraft av sin expertis. Det kan också noteras att de konkreta förberedelserna av medborgardialogerna i alla fyra kommuner till stor del har genomförts av tjänstepersoner, dock med politiker som stöd i styrgrupper.

När det gäller informell representation betonar SKL:s modell särskilt den typ som bygger på att alla

relevanta perspektiv ska beaktas i dialogen, även om man i arbetsgrupperna i viss mån har strävat efter representation också utifrån andra kriterier, som könsfördelning, etnicitet, ålder och andra typer av grupptillhörighet. Betoningen på representation av perspektiv är särskilt intressant utifrån de resultat vi har fått fram i våra undersökningar i Svenljunga och Fagersta och därför diskuterar vi denna princip närmare i nästa avsnitt.

6.2 Legitimitet baserat på representation av perspektiv

Att SKL:s modell för medborgardialog betonar representation av relevanta perspektiv på dialogämnet snarare än representation av olika berörda grupper gör den nyskapande i ett svenskt sammanhang – vad vi känner till är det sällan medborgardialoger designas med denna princip som ledstjärna. Idén om representation av perspektiv som demokratisk princip har sitt ursprung i politisk teori, och har formulerats bland andra av Young (2000) och Dryzek & Niemeyer (2008). Idén utgör en kritik mot den mer traditionella principen om representation av olika berörda grupper. Den baseras bland annat på insikten att individer är komplexa och kan bära på flera motstridiga perspektiv, och därför inte fullständigt kan representeras baserat på grupptillhörighet. Istället krävs att samtliga relevanta perspektiv på en fråga beaktas i en demokratisk process.

I SKL:s modell är perspektivinsamlingen som genomförs inför medborgardialogerna både en metod för att börja bygga tillit och förtroende och ett verktyg för att identifiera relevanta perspektiv. Målsättningen är att samla in perspektiv tills det uppstår en tydlig "mättnad", det vill säga att samma perspektiv börjar återkomma i intervjuer och få nya formuleras.

Våra observationer visar att nästa steg i SKL:s modell – rekryteringen till arbetsgruppen - utgör en svag punkt vad gäller möjligheten att fullt ut följa principen om representation av perspektiv. Eftersom arbetsgrupperna i Fagersta, Svenljunga, Enskede-Årsta-Vantör och Linköping har varit delvis självrekryterande och byggt på frivilligt deltagande har kommunerna inte kunnat kontrollera i vilken utsträckning perspektiven från perspektivinsamlingen bärs av de personer som ingår i arbetsgruppen. Arbetsgrupperna har vidare initialt getts möjlighet att prioritera bland perspektiven i perspektivsammanställningen. Utifrån denna prioritering togs några perspektiv bort och beaktades inte under dialogen. Det är oklart på vilka grunder arbetsgruppen ges detta företräde att prioritera bland perspektiv som en vidare grupp medborgare har uttryckt. Oklarheten är problematisk - arbetsgruppen har ett inflytande över dialogens process och resultat som saknar explicit legitimitetsgrund.

Direkt observation av dialogmöten i kombination med en kartläggning av hjärtefrågor och inställning till perspektiv bland deltagare ger oss viss möjlighet att bedöma överensstämmelsen mellan perspektivsammanställningen och representerade perspektiv i arbetsgrupperna i Svenljunga och Fagersta. Som vi beskriver i avsnitt 3.2 bedömer vi att representationen av perspektiv i arbetsgruppen i Svenljunga var relativt god. I Fagersta saknades perspektiv kopplade till skepsis mot inkludering bland respondenternas hjärtefrågor. Att dessa perspektiv inte artikulerades under dialogen indikerar att de inte heller fanns bland de prioriterade hjärtefrågorna i arbetsgruppen som helhet, trots att resultaten från enkäten visar att några personer bar på dem i viss mån. Det gör det svårare att åberopa legitimitet baserat på fullständig representation av perspektiv i Fagersta i skrivande stund. Det är möjligt att de dialoger som planeras som en fortsättning på den första omgången i Fagersta kan inkludera fler perspektiv. Det är tänkbart att brister i representation av vissa perspektiv i en arbetsgrupp delvis kan kompenseras genom att facilitatorn tar på sig att föra in perspektiv som saknas i dialogen. Om det exempelvis upplevs som känsligt eller tabubelagt att uttrycka skepsis mot inkludering i vissa kontexter, som i en grupp där majoriteten har motsatt åsikt, skulle en facilitator kunna stödja artikuleringen och uppmuntra diskussion kring sådana perspektiv. Men om inga personer i arbetsgruppen bär dem som hjärtefrågor är det troligen ändå svårt att hålla djupare dialog om de motsatta perspektiven.

De studerade medborgardialogerna pekar samtidigt på en annan praktisk svårighet att följa principen om representation av perspektiv – nämligen bredden i medborgardialogens innehåll. Som vi skriver ovan vore en mer fullständig representation av perspektiv möjlig om arbetsgruppen inte tillåts prioritera bland perspektiven i perspektivsammanställningen. Men eftersom innehållet i alla fyra medborgardialogerna har varit brett och svårt att avgränsa innehåller perspektivinsamlingarna en mångfald av spretiga perspektiv. Det hade varit mycket utmanande att på ett meningsfullt sätt beakta samtliga dessa, givet den tid som har funnits till förfogande. Detta pekar alltså på att ett brett innehåll kan vara svårt att behandla utifrån principen om representation av perspektiv.

I sammanhanget kan vi nämna en annan praktisk svårighet kopplat till ämnets bredd och representation av expertis. I Enskede-Årsta-Vantör, Linköping och Fagersta innebar dialogernas bredd att de överlappade en mängd andra pågående planeringsprocesser och projekt. Fler representanter för sådana angränsade insatser hade behövts i arbetsgruppen för att ge en helhetsbild och tydliggöra dialogens roll i ett större sammanhang. I några fall blev arbetsgruppen medvetna om pågående projekt med direkt relevans för deras förslag först vid det sista dialogmötet. Även i Svenljunga, där dialogen hade ett smalare fokus, efterfrågade arbetsgruppen mer oberoende sakkunskap kring ämnet.

Vi har också fått intrycket av det breda innehållet har vid några tillfällen har givit deltagarna i arbetsgruppen möjligheter att undvika att direkt diskutera känsliga eller konfliktfyllda frågor, exempelvis när arbetsgruppen i Fagersta prioriterade bort temat "vinnare och förlorare". Sammantaget antyder dessa observationer att det finns skäl att avgränsa medborgardialogers innehåll för att lättare kunna följa principen om representation av perspektiv, inkludera tillräckligt med relevant expertis, och lättare rikta fokus på känsliga frågor och konflikter som ofta ligger nära kärnan i den komplexitet SKL:s modell vill hantera.

Slutligen noterar vi att de studerade medborgardialogerna visar på en svaghet i teorin om representation av perspektiv, nämligen antagandet att den kan ersätta andra typer av informell representation – exempelvis gruppstillhörighet - som källa till legitimitet. Enligt teorin är det närvaron av relevanta perspektiv som är det viktiga, oberoende av vilka personer som bär dem. Resultaten visar dock att denna legitimitetsgrund inte nödvändigtvis accepteras av de som deltar i medborgardialoger. I Svenljunga tyckte exempelvis några medborgare att det var problematiskt att argumenten för en centralisering av skolan främst fördes fram av tjänstepersoner. I viss mån kan facilitatorn motverka uppfattningen att vissa perspektiv bärs av specifika grupper – i Svenljunga genomfördes en övning där samtliga deltagare i arbetsgruppen först fick argumentera för och sedan mot centralisering, för att tydliggöra att samma människor kan bära på olika perspektiv. Men det är tveksamt om det helt går att undvika att deltagare i medborgardialoger värderar perspektiv utifrån vem som uttrycker dem. I Svenljunga är det exempelvis möjligt att dialogen hade fått en delvis annan karaktär om stödet för centralisering artikuleras av föräldrar till barn i skolor i centralorten. Vidare är det svårt att komma ifrån att vissa perspektiv med trovärdighet endast kan bäras av specifika personer. Vi tror därför att det ofta är nödvändigt att hitta sätt att kombinera representation av perspektiv med andra typer av representation vid rekrytering av en arbetsgrupp. I avsnitt 7.3 ger vi ett förslag på ett verktyg som kan användas för detta.

6.3 Legitimitet i påverkan på deltagare

Kritiker mot medborgardialogers legitimitet pekar på risken att de skapar nya arenor där redan starka samhällsgrupper kan utöva påverkan och inflytande på svagare grupper (t. ex. Flyvbjerg & Richardson, 2002; Hillier, 2003; Huxley, 2000). I den mån medborgardialogers syfte är att öka förtroendet för kommunen eller öka förståelsen för kontroversiella åtgärder har kritiker vidare pekat på risken att detta syfte kan förvrängas så att deltagarna på ett illegitimt sätt används för att rättfärdiga kontroversiella beslut (t.ex. Hertting & Vedung, 2009; Swyngedouw, 2005; Dryzek, Bächtiger, & Milewicz, 2011).

Samtidigt finns det i litteratur starkt stöd för idén att medborgardialoger ska möjliggöra ömsesidig påverkan mellan deltagare. Ofta formuleras detta som gemensamt lärande. Lärande och ökad förståelse för andras perspektiv anses till exempel vara en viktig förutsättning för att hantera komplexa problem inom planeringsteori (exempelvis Steyaert & Jiggins, 2007; Van Epp & Garside, 2016; Andersson, 2015; Meppem & Gill, 1998). Idén grundar sig ofta på antagandet att deltagare under rätt förutsättningar har kapacitet att resonera sig fram mot konsensus grundad på de starkaste sakargumenten utan att låta maktstrukturer påverka – med andra ord att de förmår tillämpa en så kallad kommunikativ rationalitet (Habermas, 1984). Som kontrast till idén om kommunikativ rationalitet kan nämnas dels teorier om att konsensus alltid innebär att vissa perspektiv undertrycks (exempelvis Mouffe, 2000), och dels studier som visar att människor inte nödvändigtvis följer kommunikativ rationalitet, utan istället styrs av olika bias eller intuitiva ställningstaganden (exempelvis Tversky & Kahneman, 1974; Haidt, 2001).

Resultaten i den här rapporten indikerar att deltagarnas inställning i både Fagersta (i högre grad) och Svenljunga (i lägre grad) har påverkats av medborgardialogerna. Många deltagare har i enkäterna uppgett att de har fått ny kunskap och justerat sina åsikter, vilket också syns i förflyttningar i inställningen till påståenden i perspektivinsamlingen. Vi kan inte entydigt avgöra i vilken grad dessa förflyttningar beror på frivilligt lärande eller på andra, mindre legitima, påverkansmekanismer. Såväl dialogens syften (utta-

lade såväl som outtalade), maktstrukturer bland deltagarna, och sättet på vilket deltagare interagerar har betydelse. Utifrån enkätsvaren i Fagersta och Svenljunga och våra direkta observationer är det framför allt det sistnämnda som vi har underlag att uttala oss om. Att de flesta deltagare upplevde att de hade goda möjligheter att göra sin röst hörda och att andra deltagare var mottagliga för deras argument pekar på att dialogerna har haft ett gott samtalsklimat, som så här långt har skapat förutsättningar för lärande baserat på öppna diskussioner.

Samtidigt pekar våra observationer på att det i några fall var svårt för samtliga deltagare att på lika villkor delta i diskussioner kring den exakta utformningen av åtgärdsförslag, vilket är naturligt eftersom detta skedde under viss tidspress mot slutet av dialogerna och eftersom vissa frågor var ganska tekniska. Att det i Fagersta skedde förflyttningar i inställningen till några perspektiv som inte explicit diskuterades under dialogerna indikerar att också andra mekanismer än öppen diskussion påverkade deltagarna. Utan att kunna identifiera dessa mekanismer konstaterar vi att det vore värdefullt att framöver kunna bedöma hur mer öppen dialog kring integrationsfrågan kan påverka deltagares inställning i svenska kommuner.

6.4 Legitimitet baserat på uppnådda syften och resultat

Som Scharpf (1999) beskriver bedöms ofta medborgardialogers legitimitet utifrån hur framgångsrikt de lyckas nå uppsatta syften och generera konkreta resultat. Ibland tycks det ha större betydelse än hur de är riggade i termer av representation eller på vilka sätt de påverkar sina deltagare. Ett fokus på konkreta resultat kan ses också i enkätsvaren i Svenljunga och Fagersta. Många respondenter påpekar dels att medborgardialogens främsta resultat var de åtgärdsförslag som togs fram, och dels att deras förtroende för kommunen framåt beror på hur åtgärdsförslagen implementeras (se under 5.2 ovan).

För att bedöma medborgardialogers legitimitet utifrån ett sådant mer pragmatiskt synsätt behöver deras syften klargöras, för att kunna relatera eventuella resultat till dessa. Två syften som tydligt framträder i beskrivningar av SKL:s projekt, och även i beskrivningar av de fyra medborgardialoger som har studerats, är 1) att bryta motstridiga perspektiv på en komplex fråga och 2) att åstadkomma gemensamma förslag på realistiska och konkreta åtgärder för att hantera denna fråga.

Att dessa syften inte är helt enkla att förena visas av att tre dialoger (Fagersta, Linköping och Enske-de-Årsta-Vantör) resulterade i batterier med konkreta åtgärder (varav några redan är på väg att implementeras) men inte gick in i djupare diskussioner kring skillnader i perspektiv medan en dialog (Svenljunga) diskuterade en svår motsättning på djupet men inte lyckades enas om konkreta förslag för att överbrygga denna motsättning.

Samtidigt går det att hitta flera andra aspekter av de genomförda medborgardialogerna i Fagersta och Svenljunga som motsvarar andra mer eller mindre uttalade syften, och därför kan anses ha stärkt deras legitimitet. De tycks ha ökat förtroendet för kommunens arbete bland medborgare i arbetsgruppen, och de tycks ha genererat lärande och ökat klarhet i inställning till olika perspektiv. Troligen har dialogerna också lett till en mer nyanserad syn på en del perspektiv i arbetsgrupperna, vilket stämmer med tidigare forskningsresultat som visat att dialog gör deltagare mer medvetna om komplexiteten i frågor som behandlas (t.ex. Sniderman, Brody, & Tetlock, 1991). I Svenljunga kan arbetsgruppen anses ha tydliggjort och utvecklat olika ståndpunkter i ett beslutsunderlag kring en framtida skolorganisation, vilket kanske i många fall är ett mer realistiskt syfte än konsensus när det finns djupa åsiktsskillnader i en grupp och begränsad tid att bearbeta dem. Att spridningen i inställning till påståenden generellt minskade inom arbetsgruppen i Fagersta stärker Sunsteins (2000) slutsats att grupper med relativt homogena åsikter i utgångsläget tenderar att bli ännu mer likriktade till följd av dialog. Sunstein menar att det utifrån vissa syften inte behöver vara fel att på detta sätt använda dialog för att mobilisera grupper som är relativt homogena inbördes men har en marginaliserad ställning i samhället. Dialogen i Fagersta skulle kunna förstås utifrån ett sådant syfte, givet dess inriktning mot inkludering av nyanlända och resultaten som indikerar att det i hög grad är personer med invandrarbakgrund som har blivit mer positiva till inkludering.

En återkommande uppmaning till kommuner som arbetar med medborgardialog är att vara tydlig med syftena (exempelvis SOU 2016:5). Vi ser att några av de syften som genomförda dialoger kan ansetts ha uppnått inte har varit uttalade, och vi tror också att en oklarhet kring syften kan förklara en del av svårigheterna i kommuner som ännu arbetar med att definiera avgränsningar och innehåll. Det kan vara svårt att i förväg slå fast vilka syften som är prioriterade för att hantera en komplex fråga utan givna lösningar.

Men vi ser samtidigt att en strävan att uppnå många syften, inklusive sådana som är svåra att förena, innebär en risk att inget av syftena nås i den utsträckning som vore möjligt med en tydligare prioritering, eftersom olika syften kan kräva olika design av dialoger.

Vi vill alltså upprepa uppmaningen, men då betona att det är minst lika viktigt att tydliggöra vilka syften som INTE är prioriterade som vilka man vill uppnå. I nästa avsnitt ger vi ett förslag på en matris som kan användas för att kartlägga möjliga syften och prioritera mellan dessa.

7. Konceptuella verktyg för det fortsatta arbetet

7.1 Prioritera mellan möjliga syften

Som vi diskuterar ovan tror vi att det är värdefullt att i möjligaste mån tydliggöra vilka syften en medborgardialog ska försöka uppnå och vilka som inte är prioriterade – eller inte ens önskvärda att nå. I första hand är matrisen nedan tänkt att användas av personer som planerar dialogen i ett förberedande skede, men kanske kan den användas även i arbetsgruppen i inledningen av dialogen. Vi har här angivit möjliga syften som vi har hittat i litteratur kring medborgardialog, men det går naturligtvis att fylla på med ytterligare syften som är relevanta när en specifik dialog planeras. För varje syfte anges sedan i vilken grad syftet ska prioriteras. Det är viktigt att uppmärksamma om prioriterade syften kan vara svåra att kombinera, och i vilken utsträckning olika design av dialogen möjliggör olika syften.

Exempel på syften	Prioritering			
	Mycket viktigt i den här dialogen	Ganska viktigt i den här dialogen	Oviktigt i den här dialogen	Inte önskvärt i den här dialogen
Nå konsensus i en fråga				
Tydliggöra skillnader i inställning till en fråga				
Skapa förståelse för frågans komplexitet				
Skapa förståelse för kommunens beslut				
Öka medborgares inflytanden över kommunal verksamhet				
Prioritera mellan olika beslutsalternativ				
Skapa förtroende för kommunens arbete				
Involvera grupper som inte tar del i demokratin				
Stärka grupper som är marginaliserade				
Lösa eller minska spänningar mellan grupper				
Stärka relationer och sammanhållning mellan grupper				
Stärka medborgares kapacitet att lösa framtida problem				

Möjliggöra gemensamt lärande				
Ta fram förslag på åtgärder tillsammans				
Experimentera med genomförande av åtgärder				
Skapa alternativ plattform för opinionsyttringar				
Fyll på med andra möjliga syften				

7.2 Följ förändringar i inställning bland deltagare

Det andra verktyget är avsett att användas för att kartlägga vilken inställning deltagare har innan respektive efter dialogen. Det utgörs av den metod vi har använt i den här rapporten. Vi beskriver den översiktligt under avsnitt 3.1 ovan. Metoden kan genomföras med hjälp av enkäter eller användas vid intervjuer. Den möjliggör en detaljerad utvärdering av om dialogen har lyckats uppnå syften avseende lärande och konsensus alternativt tydliggörande av ståndpunkter, och den kan användas för att beskriva dialogens legitimitet i termer av representation av olika perspektiv.

Exemplet nedan illustrerar hur en respondent kan ombes att uppge inställning till ett perspektiv som är relevant för dialogens innehåll. Det går att använda sig av fler nivåer än fyra på Likert-skalan (exempelvis sju med en neutral position i mitten), vilket ger fler möjligheter till statistisk analys eftersom det är lättare att göra antagandet att stegen mellan nivåerna är lika stora. Men en enklare skala med fyra steg räcker för att få en översikt av representation av perspektiv och förflyttningar.

”Det enda sättet att komma åt problemet med segregation i Fagersta är att blanda folk i olika bostadsområden.”

- Instämmer helt
- Instämmer delvis
- Tar delvis avstånd
- Tar helt avstånd
- Vet inte
- Vill inte svara

Eventuell kommentar:

7.3 Kartlägg källor till legitimitet

Som vi beskriver i avsnitt 6.1 kan en medborgardialog åberopa flera olika källor till legitimitet. I SKL:s modell är det centralt att så många relevanta perspektiv som möjligt på medborgardialogens innehåll är representerade i arbetsgruppen. Samtidigt har det betydelse för dialogen hur de olika perspektiven fördelar sig mellan olika aktörer eller kategorier av deltagare i arbetsgruppen i utgångsläget av dialogen – särskilt vilka ”hjärtefrågor” eller ”starka perspektiv” som bärs av respektive aktör eller kategori deltagare.

Verktyget består av tabellen nedan. Den är tänkt för att underlätta en kartläggning av vilka källor till legitimitet som en medborgardialog kan åberopa, och även hur perspektiv i perspektivinsamlingen fördelar sig mellan olika aktörer och kategorier av deltagare i en arbetsgrupp. Syftet är att lättare se hur olika källor av legitimitet kompletterar varandra, om någon behöver stärkas, samt att ge underlag för hur dialogen ska designas utifrån olika tänkbara syften. Om kartläggningen görs innan en arbetsgrupp är formerad kan den också underlätta rekrytering till denna.

För att fylla i tabellen nedan underlättar det om inställningar kartlagt till perspektiv enligt 7.2 ovan. Men även en grov uppskattning av hur perspektiv fördelar sig kan ge värdefull information.

Källa till legitimitet	Möjlig specificering:	Perspektiv 1	Perspektiv 2	Fyll på med ytterligare perspektiv från perspektivinsamlingen
Representation av politiker	Parti 1 (exempel: socialdemokraterna)			
	Parti 2 (exempel: moderaterna)			
	<i>Fyll på med andra partier</i>			
Närvaro av expertis	<i>Eventuell uppdelning utifrån position (exempel: forskare, tjänstepersoner etc)</i>			
Informell representation utifrån fysisk/social tillhörighet	Kvinnor			
	Män			
	Unga			
	<i>Fyll på med relevanta karaktäristika</i>			

Referenser

- Andersson, P. (2015). Scaffolding of task complexity awareness and its impact on actions and learning, 21(1), 124–147.
- Connelly, S., Richardson, T., & Miles, T. (2006). Situated legitimacy: Deliberative arenas and the new rural governance. *Journal of Rural Studies*, 22(3), 267–277. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2005.11.008>
- Dryzek, J. S., Bächtiger, A., & Milewicz, K. (2011). Toward a Deliberative Global Citizens' Assembly. *Global Policy*, 2(1), 33–42. <https://doi.org/10.1111/j.1758-5899.2010.00052.x>
- Dryzek, J. S., & Niemeyer, S. (2008). Discursive Representation. *American Political Science Review*, 102(4), 481. <https://doi.org/10.1017/S0003055408080325>
- Flyvbjerg, B., & Richardson, T. (2002). Planning and Foucault: In Search of the Dark Side of Planning Theory. In *Planning Futures: New Directions for Planning Theory* (pp. 44–63). SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY: Social Science Research Network. <https://doi.org/10.1177/1473095208090432>
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon.
- Haidt, J. (2001). The Emotional Dog and Its Rational Tail: A Social Intuitionist Approach to Moral Judgment. *Psychological Review*, 108(4), 814–834. <https://doi.org/10.1037//0033-295X>.
- Hertting, N., & Vedung, E. (2009). *Den utvärderingstäta politiken. Styrning och utvärdering i svensk storstadspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Hillier, J. (2003). Agonizing Over Consensus: Why Habermasian Ideals cannot be 'Real'. *Planning Theory*, 2(1), 37–59. <https://doi.org/10.1177/1473095203002001005>
- Huxley, M. (2000). The Limits to Communicative Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 19(4), 369–377. <https://doi.org/10.1177/0739456X0001900406>
- Isernia, P., & Smets, K. (2014). Revealing preferences: Does deliberation increase ideological awareness among the less well educated? *European Journal of Political Research*, 53(3), 520–540. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12039>
- McGuirk, P. M. (2001). Situating communicative planning theory: Context, power, and knowledge. *Environment and Planning A*, 33(2), 195–217. <https://doi.org/10.1068/a3355>
- Meppem, T., & Gill, R. (1998). Planning for sustainability as a learning concept. *Ecological Economics*, 26(2), 121–137. [https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(97\)00117-1](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(97)00117-1)
- Mouffe, C. (2000). *The Democratic Paradox*. New York: Verso.
- O'Neill, J. (2001). Representing people, representing nature, representing the world. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19(4), 483–500. <https://doi.org/10.1068/c12s>
- Renn, O., Jäger, A., Deuschle, J., & Jehle, W. W. (2009). A normative-functional concept of sustainability and its indicators. *International Journal of Global Environmental Issues*, 9(4), 291–317. <https://doi.org/10.1504/IJGENVI.2009.027260>
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing Europe: effective and democratic?* Oxford University Press, Oxford.
- Sniderman, P. M., Brody, R. A., & Tetlock, P. E. (1991). *Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SOU 2016:5. *Demokratiutredningen. Låt fler forma framtiden! Slutbetänkande.*

Steyaert, P., & Jiggins, J. (2007). Governance of complex environmental situations through social learning: a synthesis of SLIM's lessons for research, policy and practice. *Environmental Science & Policy*, 10, 575–586.

Sunstein, C. R. (2000). Deliberative Trouble? Why Groups Go to Extremes. *The Yale Law Journal*, 110(1), 71–119.

Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 42(11), 1991–2006.

Tversky, A., & Kahneman, D. (1974). Judgment under uncertainty: heuristics and biases. *Sci. New Ser.*, 185(4157), 1124.

Van Epp, M., & Garside, B. (2016). Solving “wicked” problems: can social learning catalyse adaptive responses to climate change? (IIED Working paper). London.

Westin, M., Hellquist, A., & Calderon, C. (2016). Medborgardialog om komplexa samhällsfrågor En delrapport från följeforskarna. Uppsala.

Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press, Oxford.

Bilaga 1 - översiktlig jämförelse av resultat från enkätstudier bland deltagare i medborgardialogerna i Fagersta och Svenljunga

	Fagersta (13 perspektiv, 16 respondenter)	Svenljunga (8 perspektiv, 8 respondenter)
Deltagande i dialogerna bland respondenterna	Deltog vid alla dialogtillfällen 19 % Deltog vid fler än hälften men inte alla 75 % Deltog vid hälften eller färre 6 %	Deltog vid alla dialogtillfällen 25 % Deltog vid fler än hälften men inte alla 12,5 % Deltog vid hälften eller färre 62,5%
Andel ändringar av totalt antal uppgivna inställningar till påståenden.	40 %	27 %
Andel sidbyten (från "instämmer helt/delvis" till "tar delvis/helt avstånd" eller vice versa) av totalt antal uppgivna inställningar till påståenden.	19 %	10 %
Andel ändringar över två nivåer (från "instämmer helt" till "tar delvis avstånd" eller från "tar helt avstånd" till "instämmer delvis") av totalt antal uppgivna inställningar till påståenden.	7 %	2 %
Förändring i spridning i inställning bland respondenter efter jämfört med före enkäten (interkvartilavstånd). Siffrorna anger andel av påståenden i enkäten.	Ökad spridning: 31 % Minskad spridning: 69 %	Ökad spridning: 63 % Minskad spridning: 37 %
Förändring i andel renodlade inställningar ("instämmer helt"/"tar helt avstånd") av totalt antal uppgivna inställningar till påståenden.	Före dialogen 46 % Efter dialogen 34 %	Före dialogen 42 % Efter dialogen 37 %
Förändring i andel "vet inte/vill inte svara" av totalt antal uppgivna inställningar till påståenden.	Före dialogen 32 % Efter dialogen 28 %	Före dialogen 19 % Efter dialogen 13 %
Svar på frågan "Upplevde du att du fick tillräckligt utrymme att uttrycka dina åsikter?"	Ja 93 % Nej 7 %	Ja 75 % "Ibland" 12,5 % "Svårt" 12,5 %
Svar på frågan "Upplevde du att andra personer lyssnade och tog intryck av dina åsikter?"	Ja 80 % Nej/tveksamt 20 %	Ja 87,5 % Nej 12,5 %

Svar på frågan "Uppléver du att medborgardialogen har påverkat dina åsikter?"	Ja 38 % Nej 62 %	Ja 37,5 % Vet ej 12,5 % Nej 50 %
---	---------------------	--

Svar på frågan "Uppléver du att medborgardialogen har gett dig ökad kunskap om frågan?"	Ja 79 % Nej 21 %	Ja 50 % Nej 50 %
---	---------------------	---------------------

Hur många personer som inte själva har deltagit i medborgardialogen har du pratat med om vad som har diskuterats under medborgardialogen? (Medelvärde)	Ca. 15	Ca. 13
---	--------	--------



UPPSALA
UNIVERSITET