



UPPSALA
UNIVERSITET

Medborgardialog om komplexa samhällsfrågor

En delrapport från följeforskarna

SKL driver under perioden 2015 till 2018 ett arbete för att utveckla modeller för medborgardialog om komplexa samhällsfrågor. Utvecklingsarbetet bedrivs tillsammans med tio kommuner¹ som genomför medborgardialoger om komplexa frågor såsom avväganden mellan sociala och ekologiska värden i fysisk planering, integration och skolnedläggningar. Denna rapport redovisar inledande resultat från den följeforskning som Uppsala universitet bedriver för att stödja arbetet på uppdrag av SKL.

Följeforskningen visar att kommunerna i det här inledande skedet av arbetet står inför ett antal gemensamma utmaningar. I det här dokumentet sammanfattar vi inledningsvis våra observationer från genomgången av de kontextanalyser som kommunerna presenterade på förgående nätverksmöte. Därefter går vi igenom tre gemensamma utmaningar och presenterar verktyg som vi hoppas kan underlätta för kommunerna att reflektera över och ta sig an utmaningarna.

Martin Westin, Alexander Hellquist och Camilo Calderon Augusti 2016

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

1 Burlöv, Enköping, Fagersta, Linköping, Ljusnarsberg, Sollentuna, Stockholm, Svenljunga, Uppsala och Östhammar.

Vad har vi sett i kontextanalyserna?

Forskning visar att dialog inom samhällsplanering ofta genomförs med ett "one-size-fits-all"-tänkande utan att metoder och förhållningssätt anpassas utifrån de lokala förutsättningarna, det vill säga kontexten (Fainstein, 2000; Huxley & Yiftachel, 2000). Det var för att tackla problemen med bristande känslighet för kontexten som vi bad alla kommuner att göra kontextanalyser med hjälp av ett särskilt verktyg som vi utvecklat (Calderon & Westin, opublicerad). Vår tanke är att kontextanalyserna kan ligga till grund för medvetna designval avseende till exempel dialogens syfte, deltagare och metoder.

Analysnivå	Frågor
Institutionerna	Vilket utrymme för dialog ger de formella regelverken och de mer informella normerna? Vilka resurser kan kommunen avsätta för dialogprocessen och för problemlösning? Finns det utrymme för dialog inom de etablerade arbetssätten i kommunen och de viktigaste organisationerna?
Problemet	Vilka olika åsikter finns om vad problemet är och hur det kan lösas?
Aktörerna	Vilken makt, kompetenser och drivkrafter har de viktigaste aktörerna? Hur ser relationerna mellan aktörerna ut?

Tabell 1. Ett kontextanalysverktyg

Avseende *institutioner* visar vår genomgång att det finns olikheter mellan kommunerna när det gäller de regelverk och normer som påverkar dialogen. För vissa kommuner är det utrymme som finns att anpassa och fatta självständiga beslut stort, medan andra kommuner styrs förhållandevis hårt av olika regelverk för planering, som till exempel Plan- och bygglagen (PBL). När det gäller resurser är bilden liknande: vissa kommuner har tillgång till förhållandevis stora resurser för att genomföra medborgardialogen medan andra är mer begränsade. Avseende etablerade arbetssätt har samtliga kommuner erfarenhet av att arbeta med medborgardialog. Vårt intryck är även att samtliga kommuner upplever ett behov av att utveckla sina arbetssätt eftersom de känner att de inte klarar att hantera de riktigt komplexa samhällsproblemen.

Avseende *problemen* finns det både likheter och skillnader mellan kommunerna. Samtliga kommuner har ett komplext problem som de vill hantera. Alla kommuner arbetar just nu med att försöka bestämma hur brett problemet ska definieras och hur stort påverkansutrymme är för medborgardialogen. Vi återkommer längre fram med ett verktyg som kan underlätta samtal och slutsatser om detta.

När det gäller *aktörer* är den samlade bilden att kommunerna är vana att samarbeta med vissa medborgare och organisationer, men att det även finns medborgare och organisationer som kommunerna traditionellt inte samarbetar med. Här tycks det vara ett mönster att kommunerna har utarbetade kontakter med etablerade organisationer bland folkrörelser och näringsliv, medan de har mindre vana att arbeta med nyare sociala rörelser och enskilda medborgare. Det finns skillnader mellan kommunerna när det gäller hur utarbetade kontakterna är med de medborgare och organisationer som främst berörs av problemet. Vissa kommuner har god kännedom och goda kontakter, medan andra inte riktigt vet vilka som berörs och vilka perspektiv de har på problemet. Det finns även gradskillnader när det gäller hur djupgående och allvarliga konflikter och motsättningar är. Till exempel tycks konfliktnivån vara högre i de kommuner som hanterar integrationsfrågor jämfört med de kommuner som arbetar med plan- och byggprocesser.

Utifrån kontextanalyserna och våra samtal med kommunerna har vi identifierat tre gemensamma utmaningar som kommunerna behöver hantera i det här skedet av arbetet. Nedan presenterar vi dessa och föreslår verktyg som kan användas för att reflektera över och hantera dem.

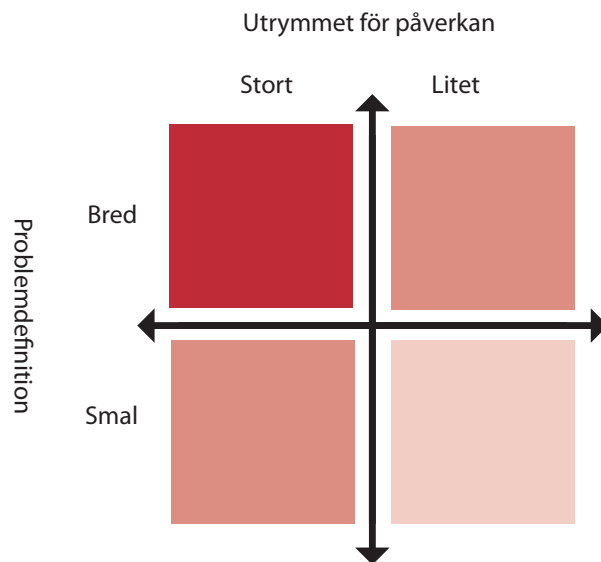
Utmaning 1

Att definiera problemet och utrymmet för påverkan

Alla kommuner står inför utmaningen att definiera vilket problem dialogen ska handla om och utrymme för dialogen att påverka. Den här utmaningen har flera dimensioner. Den består dels i svårigheter att göra avvägningar mellan, å ena sidan, behov av en bred problemdefinition för att deltagarna ska kunna lyfta sina hjärtefrågor och, å andra sidan, behov av att kunna hantera dialogens resultat i beslutsfattande. Det finns en risk för besvikelse om en dialog med bred problemdefinition slutar med beslut som inte på ett övertygande sätt tar hand om de perspektiv och förslag dialogen resulterade i.

När det gäller utrymmet för påverkan består utmaningen av att väga värdet av att öka medborgarnas inflytande mot värdet av att bevara respekt och legitimitet för det representativa demokratiska systemet.

För att underlätta hanteringen av den här utmaningen har vi tagit fram en figur som kan vara användbar för att strukturera samtal och beslut. Figuren är avsedd att underlätta planeringen av medborgardialogen och därmed möjliggöra att dialogens problemdefinition och utrymme för påverkan blir tydligt för medborgarna



Figur 1. Utrymmet för påverkan och problemet

I figuren representerar den stående axeln en skala mellan en bred och en smal definition av problemet. Längs den liggande axeln finns en skala som anger i vilken utsträckning utrymmet för att påverka är stort eller litet. Figurens fyra fält visar olika kombinationer av problemdefinition och utrymme för påverkan.

I det övre vänstra fältet är problemet brett definierat och utrymmet att påverka stort. Om det här fältet väljs är det viktigt att noga överväga hur den mångfald av förslag och perspektiv, som bredden i problemdefinitionen kan ge, ska hanteras när kommunen ska fatta beslut. Det är även viktigt att avsätta tillräckliga resurser för att leda dialoger som kan komma att spänna över många perspektiv och fokusområden.

I det övre högra fältet är ämnet brett och utrymmet att påverka litet. Om det här alternativet väljs är det viktigt att motverka risken att deltagarna blir besvikna av det begränsade utrymmet för påverkan. Det är även här viktigt att, i förberedelserna för dialogen, planera för hur den mångfald av förslag som den breda dialogen kan generera kan hanteras i beslutsfattande.

I det nedre vänstra fältet är problemdefinitionen smal och utrymmet att påverka stort. Om det här alternativet väljs får dialogen stor betydelse för beslutsfattandet. Det är därför viktigt att förbereda sig för att dialogens stora inflytande kan leda till konflikter mellan deltagare i dialogen. Således blir facilitering och konflikthantering viktigt. Eftersom dialogen har så stort inflytande så behöver det även säkerställas att det inte enbart blir de "usual suspects" som deltar i dialogen. Frågan om dialogens legitimitet ställs ju på sin spets när den får reell inverkan över ett tydligt och smalt beslutsområde.

I det nedre högra fältet är ämnet smalt och utrymmet för påverkan litet. Det här alternativet passar dåligt för dialoger om komplexa samhällsproblem, eftersom ett smalt ämne och liten påverkansmöjlighet inte medger det medskapande som är centralt i hanteringen av den här typen av problem.

Under en dialog kan problemdefinitionen och utrymmet förändras. Till exempel kan en medborgardialog inledas i det övre högra hörnet, med en bred definition och lite utrymme att påverka, för att i ett senare skede hamna i det nedre vänstra hörnet, med en smalare definition, men ett större utrymme att påverka.

Utmaning 2

Deltagarna i dialogen och deras inflytande

Av demokrati-, rättvis- och effektivitetsskäl är det viktigt att ta väl underbyggda beslut om vilka som ska vara med i dialogens olika steg och vilket inflytande de ska ha. Utmaningen är här att alla berörda av praktiska skäl inte kan vara med i alla delar av dialogen eller ha samma inflytande. Beslut om deltagande och inflytande behöver därför tas både med tanke på att dialogen ska bli demokratisk och rättvis och med tanke på att den ska vara effektiv i relation till det problem som den ska hantera.

Forskning och våra erfarenheter tyder på att medborgardialoger ofta leds och designas av en liten kärngrupp. Den här kärngruppen fattar, i konsultation med andra berörda, beslut om vilka som ska delta, när och med vilket inflytande. Med tanke på kärngruppens betydelse kan ett första steg för att hantera den här utmaningen vara att kommunen bestämmer vilka som ska vara med i gruppen. Här är det viktigt att reflektera över om kommunen är redo att öppna upp för aktörer utanför kommunen att delta i gruppen och i sådana fall när och med vilket inflytande.

I SKL:s utvecklingsarbete följer involverade kommunerna en övergripande modell som SKL har tagit fram. Modellen innehåller sex steg: förberedelser, perspektivinsamling, dialog, förslag, beslut och genomförande. Det kan vara hjälpsamt att reflektera över vilka som ska ha inflytande över dialogens design baserat på arbetsmodellens olika steg. Tabellen nedan är tänkt som ett verktyg att användas för att planera och fatta beslut om vilka som ska ha inflytande och vilken grad av inflytande de ska ha.

	Förberedelser	Perspektivinsamling	Dialog	Förslag	Beslut	Genomförande
Medskapande						
Konsultation						
Information						

Tabell 2. Arbetsmodellens steg och grad av inflytande

I tabell 2 sätts arbetsmodellens sex steg i relation till tre grader av inflytande. Medskapande innebär att de som deltar har jämlika möjligheter till inflytande. Konsultation innebär att någon/några samlar in synpunkter och sedan själva väljer om dessa ska beaktas eller inte. Information innebär att de som bestämmer berättar för övriga berörda vad de har beslutat. För varje steg i arbetsmodellen bör graden av inflytande från olika grupper diskuteras och beslutas om.

Det vanligaste är att de som berörs av medborgardialogen ges olika möjligheter till inflytande under modellens steg. Vi ger i det följande ett exempel på hur inflytandet kan fördelas. För enkelhetens skull har vi i exemplet använt oss av fyra grupperingar. I verkligheten kan de berörda delas in i fler grupper med varierande grad av inflytande². Exemplet är avsett som en illustration av hur det här verktyget kan användas och inte som ett facit över hur det bör vara. Kommunerna behöver tillsammans med de berörda själva bestämma vad som är mest ändamålsenligt i den specifika medborgardialogen, så att den blir så rättvis, effektiv och demokratisk som möjligt.

2 "Arbetsgruppen" är den grupp som i SKL:s modell leder och organiserar medborgardialogen.

	Förberedelser	Perspektiv- insamling	Dialog	Förslag	Beslut	Genomförande
Medskapande	Arbetsgruppen Medborgarna Politikerna	Arbetsgruppen	Arbetsgruppen Medborgarna Politikerna	Arbetsgruppen Medborgarna	Politiker	Arbetsgruppen Medborgarna
Konsultation		Medborgarna			Arbetsgruppen Medborgarna	
Information						

Tabell 3. Exempel på fördelning av inflytande

Utmaning 3

Att hantera makt

Den tredje utmaningen handlar om hur makt ska hanteras. Forskning visar att svårigheter att hantera maktojämlikheter är ett av de största problemen när det gäller dialog i samhällsplanering (Cooke & Kotahari, 2001; Flyvbjerg & Richardson, 2002; Young, 2002). Ojämlika maktförhållanden reproduceras ofta genom att redan starka intressen kidnappar medborgardialoger. Samtliga kommuner som deltar i utvecklingsarbetet försöker hantera det här problemet genom att ge medborgare som sällan deltar möjlighet att vara med på lika villkor. Utmaningen är att ambitioner att dela makten mer rättvist kan mötas av motstånd från de vars intressen då hotas. En annan aspekt är att det kan vara svårt att identifiera orättvisa maktförhållanden när man själv är del av dessa. Det kan även upplevas som problematiskt för politiker och tjänstepersoner att dela med sig av sin makt och därigenom tappa en del av kontrollen som traditionellt har förknippats med sakkunskap som tjänsteperson och beslutsmandat som folkvald.

Ett sätt att bättre förstå makt är att skilja på tre ansikten som makten kan visa (Lukes, 1974). Det första ansiktet visar sig när makt utövas synligt och öppet. Det kan till exempel vara när beslut fattas om var och när ett dialogmöte ska äga rum. Det andra ansiktet visar sig när makt utövas dolt och mer subtilt. Det kan till exempel handla om att någon eller några hindrar att en fråga överhuvudtaget kommer upp på agendan för ett möte. Det tredje ansiktet är ännu mer subtilt och visar sig i de normer och tanke-modeller som är så inlemmade i oss att vi sällan reflekterar över dem. Det kan till exempel handla om värderingar som ger vissa grupper i samhället underordnade positioner och mindre värde.

För att hantera makt är det viktigt att förstå de maktrelationer som berör problemet som dialogen ska handla om. Frågor som kan underlätta reflektion kring detta är: Vilka är det som har makt att påverka problemet? Hur utövar de sin makt? Varför har de makt? Vilka är det som vinner och förlorar på de här maktrelationerna? Dessa frågor behöver de ansvariga för en medborgardialog ständigt hålla levande under medborgardialogens olika steg.

Utifrån svaren på frågorna kan väl underbyggda beslut om hur tjänstepersoner och politiker i kommunerna ska använda sin makt tas. I utmaning ett och två har vi pekat på några viktiga tillfällen i designen av medborgardialogen där maktförhållanden är tydliga. Det handlar om urvalet av deltagare, beslut om problemdefinitionen och beslut om vilket utrymme för påverkan dialogen ska ha. I dessa och andra viktiga moment i arbetet med processdesign är det väsentligt att tjänstepersoner och politiker använder sin makt genomtänkt.

Litteratur

Calderon C and Westin M (opublicerad) Understanding how context influences collaborative planning: an analytical framework. Unpublished.

Cooke B and Kothari U (eds) (2001) *Participation: The New Tyranny?* 1 edition. London ; New York: Zed Books.

Fainstein SS (2000) New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review* 35(4): 451–478.

Flyvbjerg B and Richardson T (2002) Planning and Foucault: In Search of the Dark Side of Planning Theory. SSRN Scholarly Paper, Rochester, NY: Social Science Research Network. Available from: <http://papers.ssrn.com/abstract=2278389> (accessed 4 December 2013).

Forester J (1999) Reflections on the future understanding of planning practice. *International Planning Studies* 4(2): 175–193.

Huxley M and Yiftachel O (2000) New Paradigm or Old Myopia? Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory. *Journal of Planning Education and Research* 19(4): 333–342.

Kadlec A and Friedman W (2007) Deliberative Democracy and the Problem of Power. *Journal of Public Deliberation* 3(1). Available from: <http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol3/iss1/art8>.

Lukes S (1974) *Power: a radical view*. London; New York: Macmillan.

Westin M, Hellquist A, Colvin J, et al. (2014) Towards Urban Sustainability -Learning from the design of a programme for multi-stakeholder collaboration. *Southern African Journal of Environmental Education* 2013(1): 39–57.

Young IM (2002) *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press.



UPPSALA
UNIVERSITET