

Medborgardialog

Från projekt till systematiskt arbetssätt



Sveriges
Kommuner
och Regioner

Medborgardialog

Från projekt till systematiskt arbetssätt

Upplysningar om innehållet:
Anders Nordh, anders.nordh@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2024

ISBN: 978-91-8047-287-6

Text: Anders Nordh, översatt text från The City of Cascais

Produktion: Advant

Förord

Sveriges Kommuner och Regioner har under tjugo år haft uppdrag att stödja kommuner och regioner i arbetet med att utveckla dialog med medborgare.

Under åren har arbetet med medborgardialog utvecklats såväl när det gäller användande av olika metoder som att sträva efter en ökad koppling till styrande processer. När samhällets komplexitet ökar blir det allt viktigare att fånga många perspektiv på de frågeställningar kommuner och regioner står inför och genom att bjuda in till dialog om de komplexa frågorna.

Denna utveckling innebär att kommuner och regioner behöver erbjuda medborgarna många möjligheter till delaktighet och inflytande.

I denna skrift ger vi konkreta tips på hur kommuner och regioner genom att kartlägga sitt arbete med medborgardialog får en utgångspunkt för att medborgardialogen ska gå från projekt till ett mer systematiskt arbetssätt. Kommunen Cascais i Portugal som SKR samarbetar med har bidragit med erfarenheter och inspiration till denna skrift.

Lena Langlet
Sektionen för Demokrati och styrning

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

- 5 **Kapitel 1. Utveckla systematiska arbetssätt**

- 7 **Kapitel 2. Flera perspektiv på demokrati**
- 9 Nyttan med en medborgardialog

- 10 **Kapitel 3. Från projekt till systematiskt arbetssätt**
- 12 Styrkartan – en vägledning för ett systematiskt arbetssätt

- 17 **Kapitel 4. Kartlägg det systematiska dialogarbetet**
- 17 Vägval inför en medborgardialog
- 21 Dialog i olika skeden
- 23 Delaktighetstrappan
- 26 Identifiera och välj målgrupper
- 31 Val av metod
- 35 Återkoppling av medborgardialog
- 36 Utvärdering av medborgardialog

- 38 **Kapitel 5. Exempel: Medborgardialog om trygga skolvägar**
- 43 Agenda 20230-koppling
- 43 Den samlade bilden
- 44 SKR prövar kartläggning tillsammans med kommuner

- 46 **Kapitel 6. Cascais – ett gott exempel**

- 48 **Kapitel 7. Cascais system för delaktighet**
- 49 Principer
- 50 Mål
- 53 Cascais systematiska arbetssätt bygger på fem viktiga insikter
- 54 Kartläggning är grunden för ett systematiskt arbete

Utveckla systematiska arbetssätt

Utvecklingen av medborgardialog sker stegvis, idag pratar många om vikten av en systematisk dialog för en hållbar demokrati.

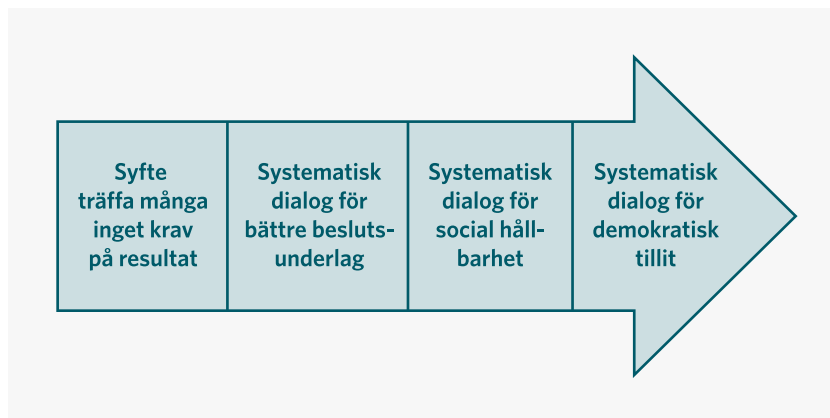
Initialt handlade många medborgardialoger om att möta medborgare utan tydliga krav på resultat eller koppling till styrningen av verksamheterna.

På senare år har arbetet med medborgardialog gått mot att bli mer systematiskt och återkommande, för att bidra till bättre och bredare underlag inför beslut.

Idag går utvecklingen mot medborgardialoger för ökad social hållbarhet och ökad tillit till vårt demokratiska system och att uppfylla målen för Agenda 2030.

Naturligtvis befinner sig kommuner och regioner längs hela eller delar av denna linje beroende på vilka frågor man vill ha dialog om.

Figur 1: Medborgardialogens utvecklingsfaser



Flera perspektiv på demokrati

Det finns stora möjligheter att stärka den representativa demokratin genom att erbjuda medborgare möjlighet till delaktighet för att utveckla lokalsamhället. Komplexiteten i de frågor som kommuner och regioner har att hantera ökar och det finns sällan enkla lösningar. Globaliseringen medför också att utvecklingen på lokal nivå i allt högre grad påverkas av beslut och händelser i andra delar av världen.

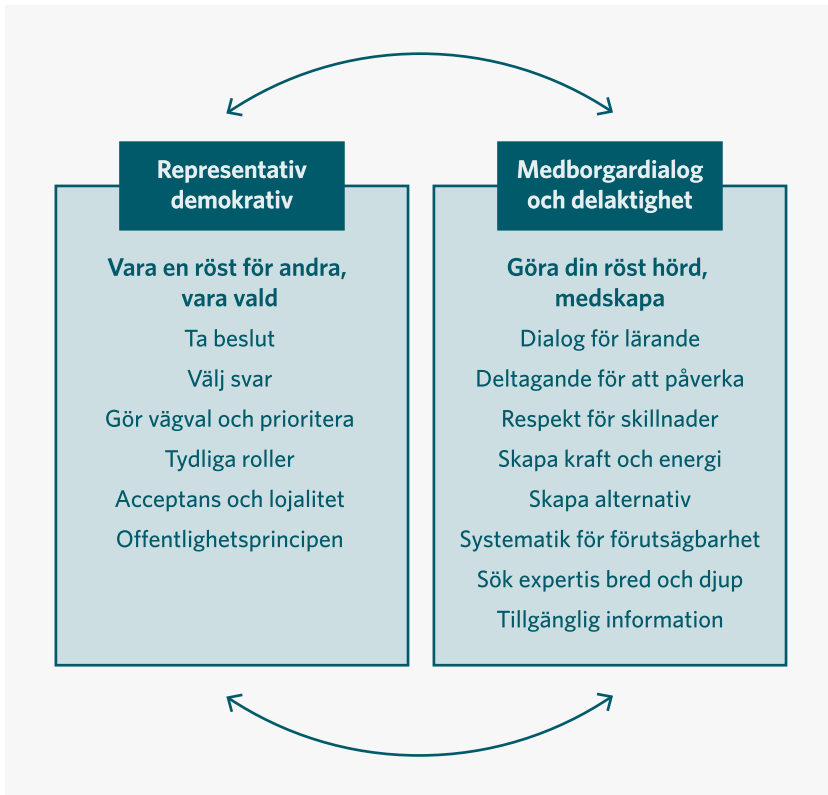
Det finns ett ökat behov av att utveckla det som ofta kallas för ”mellanvalsdemokrati”. Här behöver kommuner och regioner se över de kanaler och möjligheter som man erbjuder medborgare som vill engagera sig och bidra till samhällsutvecklingen.

Mycket görs redan men vi ser ett antal förbättringsområden. Ett sådant är behovet av en ökad systematik kring arbetet med att skapa delaktighet genom medborgardialoger och andra former för att involvera medborgare. Mellanvalsdemokrati är också en viktig del i arbetet med att öka förtroendet och förståelsen för vårt demokratiska system, och bygga tillit för våra institutioner och skapa relationer.

Mellanvalsdemokrati handlar i grunden om att medborgare ska kunna göra sin röst hörd, bli lyssnad på men även att mer aktivt kunna bidra genom att få göra saker tillsammans med kommunen.

Tillsammans kan dessa delar bidra till att skapa en än mer hållbar demokrati.

Figur 2: Hållbar demokrati



Nyttan med en medborgardialog

Medborgare – vill kunna presentera sina tankar och idéer i frågor som är möjliga att påverka, gärna tidigt i processen. Vill delta i konstruktiva diskussioner och dela med sig av erfarenheter, insikter och vardagskunskaper. Genom att delta ökar medborgares kunskap om hur kommuner och regioner arbetar, vilket kan leda till ett ökat engagemang på flera plan.

Förtroendevald – Förtroendevalda får ökad och ny kunskap om hur våra medborgare ser på det lokala samhällets utveckling. Genom att involvera medborgare kan tilliten och tilltron till det demokratiska systemet öka. Dialogen ger ett bredare och djupare underlag för framtida beslut. Det ger också möjlighet till direktkontakt med medborgare som det är en större utmaning att nå fram till.

Tjänsteperson – Genom att ta del av medborgares vardagskunskaper och idéer om utveckling inhämtas nya insikter om de aktiviteter och verksamheter kommunen eller regionen erbjuder och hur man ser på utveckling. Medborgarnas idéer och förslag ger fler perspektiv på viktiga frågor, som komplement till experternas utredningar och beslutsunderlag. Genom att ta del av medborgares tankar och idéer tidigt i processer kan satsningar och projekt förbättras.

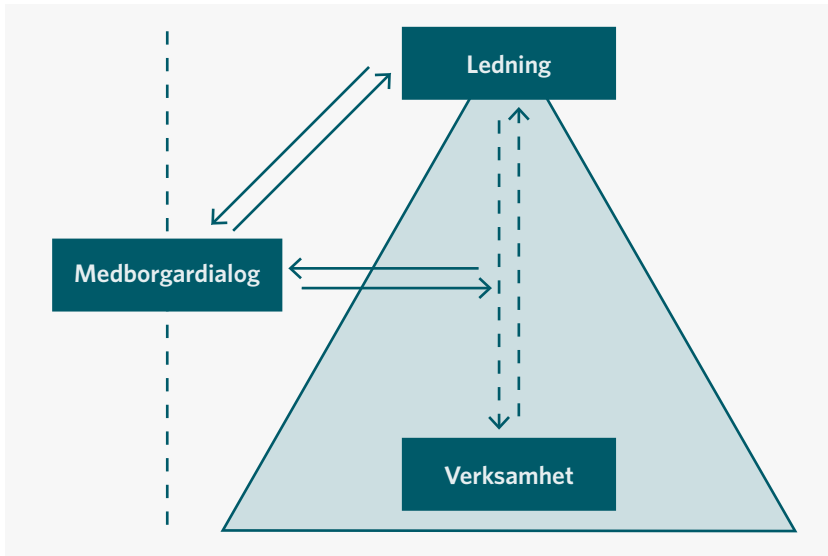
Från projekt till systematiskt arbetssätt

I SKR:s nära arbete med många kommuner och regioner i syfta att utveckla medborgardialogen lokalt fann vi tidigt att det genomfördes många och bra medborgardialoger runt om i landet, alltifrån omfattande processer till snabba konsultationer i enklare frågor.

Det vi konstaterade är att arbetet med medborgardialogerna till stor del hanteras i projekt med kortsiktig finansiering och bemanning utan en tydlig koppling mot det ordinarie styr- och ledningsarbetet. Medborgardialogen får då mer karaktären av kortsiktiga, men oftast bra och väl genomförda projekt snarare än ett långsiktigt systematiskt arbete.

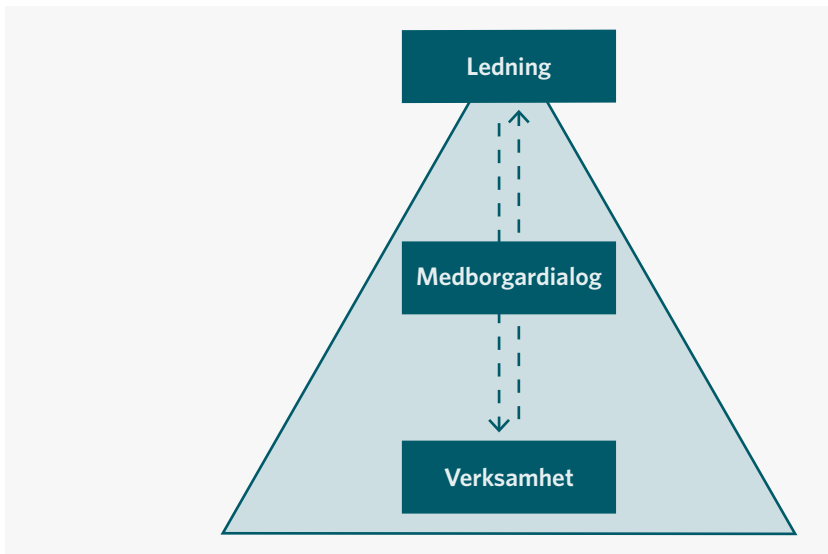
Avsaknaden av en tydlig systematik och koppling till styrningen medför också att själva arbetet blir sårbart då det bygger mycket på engagerade projektledare och eldsjälar som är svåra att ersätta om de slutar eller får nya uppdrag.

Figur 3: Medborgardialog som projekt



Därför är det angeläget att medborgardialog betraktas och hanteras som ett arbetssätt inom organisationens linje och att den därmed kopplas till de styr- och ledningssystem som tillämpas.

Figur 4: Medborgardialog som arbetssätt



Detta gör att kompetensen kring medborgardialog är lättare att säkra och sprida till fler medarbetare, arbete kan resurs-sättas inom budgetram, följas upp, utvärderas och beskrivas i årsberättelser och liknande dokument.

Ett systematiskt och välförankrat arbete där dialogen har en tydlig koppling till styrningen ökar förutsättningarna för ett lyckat resultat.

Styrkartan - en vägledning för ett systematiskt arbetssätt

Kommuner och regioner som vill göra medborgardialogen till ett arbetssätt istället för enstaka projekt behöver få en systematik på plats.

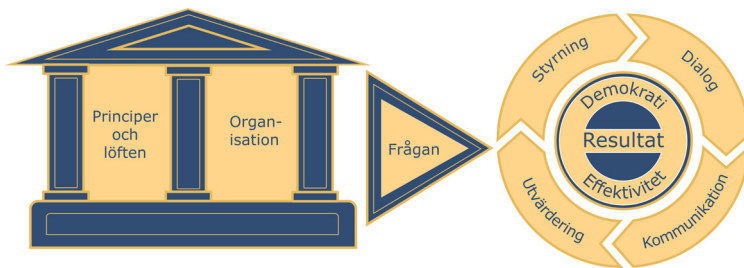
Det som framkommit tydligt i kommuners och regioners arbete är att det interna arbetet för att institutionalisera medborgardialog som systematiskt arbetssätt och som en del i styrningen tar lång tid. Det krävs dels tydliga strukturer med styrdokument, organisation och beslutsfattande, dels en förändrad kultur där politiska beslut om dialog slår igenom och där medborgarna ses som resurser i samhällsutveckling.

Det tar tid att förändra från en kultur där både tjänstepersoner och förtroendevalda har som utgångspunkt att de vet vad som behöver göras och tar beslut för medborgarna, till en kultur som har nätverk och samarbete som grund och en vilja att åstadkomma förändring tillsammans med medborgarna.

SKR:s styrkarta kan delas in i två nivåer, en nivå som avser grunden för alla medborgardialoger i en kommun eller region, illustrerad som ett hus och en nivå som visar de processer som

behöver genomföras för att forma varje medborgardialog illustrerat som en cirkel. Att tydliggöra och utgå från frågan, som vi valt att placera i mitten, har visats sig vara viktigt för att nå ett användbart resultat i medborgardialogen. Speciellt viktigt har detta visat sig vara när det gäller komplexa frågor där det finns spänningar mellan olika grupper kring hur man ser på frågan.

Figur 5: SKR:s styrkarta



Principer och löften

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

Många kommuner som deltagit i SKR:s utvecklingsarbeten har lagt kraft på att diskutera principer för medborgardialog såväl bland förtroendevalda som tjänstepersoner. I de nätverk som genomförts har det visat sig att det behöver sättas av tid för att bygga denna grund och skapa förståelse för medborgardialogens mål, syfte och resultat i organisationen och ge förutsättningar för institutionalisering.

När det gäller principer och riktlinjer så återfinns de ofta i särskilda policydokument, i riktlinjer med bredare fokus på samarbete eller som del i budgeten. Det finns inget rätt eller fel, var principerna placeras måste utgå ifrån den lokala kontexten.

Internationella erfarenheter visar att för att institutionalisera medborgardialogen så behöver principer och riktlinjer ha ett långsiktigt fokus. Men de som väntar på att forma det perfekta systemet innan man vågar pröva får svårt att nå framgång.

Principer och löften bör svara på flera frågor:

- › Varför ska vi ha medborgardialog?
- › Vilka mål har vi för medborgardialogen?
- › Vilka strategier har vi för att nå målen?
- › Hur ska resultaten användas och hur ska de komma in i styrningen?
- › Vilket/vilka beslutsorgan bestämmer om en dialog ska genomföras?

Organisation

För att kunna arbeta strategiskt och systematiskt med medborgardialog behöver en organisation formas där hänsyn tas till:

Struktur – hur ska strukturen se ut för att nå framgång i medborgardialogsarbetet?

Resurser – vilka resurser ska avsättas (ekonomiska och personella)?

Kultur – vilken kultur ska utvecklas i organisationen för att se medborgarna som en resurs i den lokala utvecklingen?

Frågan

Att tydliggöra frågan för dialogen är viktigt för att nå ett användbart resultat i medborgardialogen.

Starta med att tydliggöra frågan och diskutera om kommunen eller regionen själva kan definiera den eller om frågan skulle vinna på att medborgare, civilsamhälle eller andra aktörer är med och definierar den.

Styrning

Medborgardialogen måste förhålla sig till någon form av styrprocess vare sig den utgör ett underlag till beslutsfattande, i utvecklingsarbete eller på olika sätt i utvecklingen av samhället. I ett system för medborgardialog bör kommunen eller regionen redan i starten av en besluts- eller utvecklingsprocess ta ställning till om medborgardialoger ska genomföras.

Dialog

Först när kommunen eller regionen är klar över frågan, mål, styrprocess, målgrupper samt djup och bredd av delaktighet är det dags att välja vilka metoder som ska användas för den beslutade dialogen.

Det finns många metoder för medborgardialog, både fysiska och digitala, ofta behövs flera metoder för varje medborgardialog utifrån hur olika målgrupper vill och kan delta.

Kommunikation

När det handlar om kommunikation av medborgardialog är de främsta målen att ge medborgarna kunskap om frågan och att få medborgare intresserade av att delta samt att återkoppla resultatet av dialogen. Det är också viktigt att kommunicera om medborgardialoger internt så att medarbetare och förtroendevalda känner till att det kommer att genomföras medborgardialoger som de kan beröras av.

Utvärdering

Utvärdering av resultat sker mot uppställda mål. Hur utvärderingen av målen ska ske och vad som ska följas upp bestäms redan när frågan definieras. Utvärderingen bör ge svar på, hur resurser har använts, hur processen fungerade före, under och efter samt vilket resultat som nåddes och om det uppfyllde målen.

Resultat

Resultatet av medborgardialogen ska spegla de mål som satts. Resultatet är svaret på frågan för medborgardialogen. Vad var det kommunen eller regionen ville veta om hur medborgarna såg på frågan? Målen kan också vara mer långsiktiga, som att öka tilliten till kommunen, öka förståelsen för demokratiska processer, utgöra en del i arbetet med att utveckla ett socialt hållbart samhälle med mera.

Frågor att diskutera:

- › Hur ser vår kommuns eller regions system ut för att involvera medborgarna?
- › Finns principer om varför och när vi ska genomföra dialoger ?
- › Finns en tydlig organisation? Vem gör vad?

Kartlägg det systematiska dialogarbetet

I detta kapitel ger vi förslag på hur en kommun eller region kan kartlägga sitt dialogarbete utifrån de delar som erfarenheter visar som väsentliga för ett systematiskt dialogarbete. Dels för att få en helhetsbild, men också för att synliggöra var det finns utvecklingsmöjligheter.

Kartläggningen syftar till att få en tydligare bild av hur kommunen/regionen bedriver sitt dialog- och delaktighetsarbete. Kartläggningen gör att det dyker upp många frågor kring metodval, dialogens koppling till styrning, resurser och kompetens.

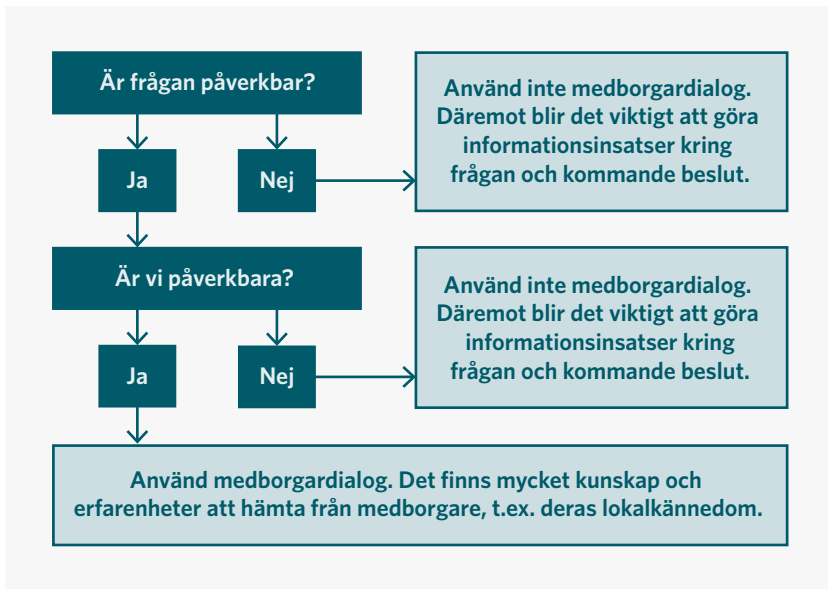
Vägval inför en medborgardialog

I frågor som direkt berör medborgare ska vi alltid överväga medborgardialog. I en medborgardialog ska det alltid finnas en vilja och ambition att låta synpunkterna ta plats på riktigt.

Det finns två frågor som är avgörande för beslut om vi ska genomföra en medborgardialog.

1. Är frågan påverkbar?
2. Är jag/vi som beslutsfattare påverkbara?

Figur 6: Vägval inför en medborgardialog



Svarar vi inte JA på dessa frågor är det kontraproduktivt att bjuda in till dialog, avsaknaden av utrymme att påverka frågan kommer istället att skapa frustration hos medborgare som känner sig lurade.

Om svaret är nej måste ett beslut i en fråga tas inom det representativa systemet och därefter ges medborgare en korrekt information om beslutet och motiven för det. Det är särskilt viktigt att information om beslut når de som är mest berörda av frågan.

Observera!

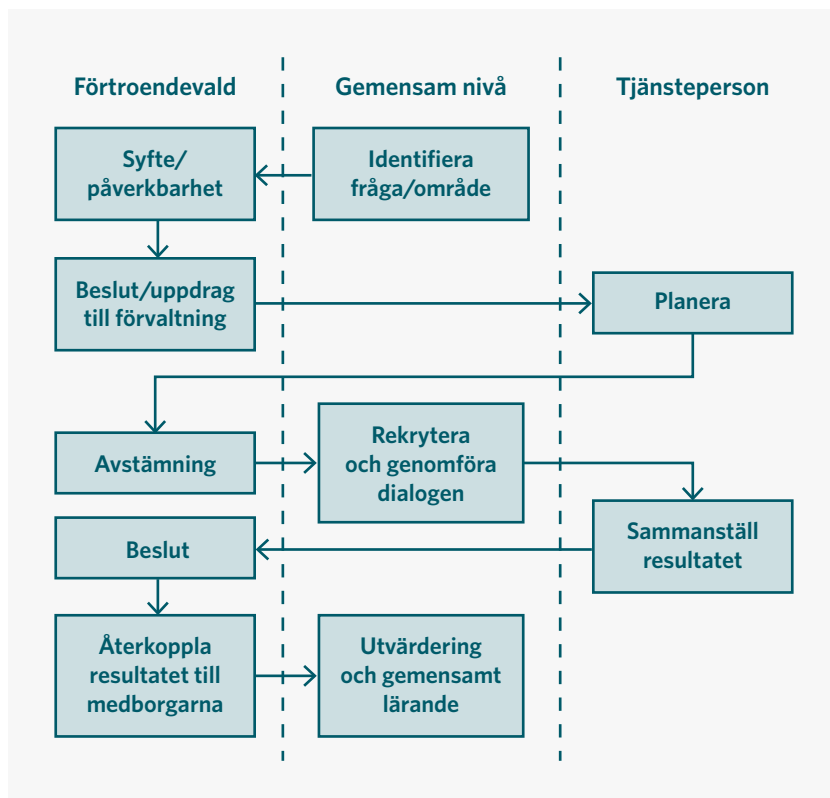
Om frågan är av komplex karaktär med mycket spänning är risken stor att den lever vidare om vi inte öppnar upp för dialog, i värsta fall kan det leda till ökad risk för hot och hat.

Kartlägg hur ni arbetar idag:

- Hur och när tar vi ställning till om frågan är påverkbar?
- Har vi struktur för att ta ställning till "Är vi påverkbara" i denna fråga?
- Synliggör processen - vem gör vad?
- Hur hanterar vi komplexa och spänningsfyllda frågor?
- Hur informerar vi om fattade beslut?

Innan dialogarbetet börjar bör det säkerställas att resurser och kompetens för alla delar av processen finns i organisationen. Därefter fördelas ansvaret för de olika stegen tydligt mellan de olika rollerna/ funktionerna. Här visar vi ett exempel på hur en sådan fördelning kan se ut. Varje organisation behöver göra en egen kartläggning av hur dialogprocessen ser ut. Processens olika steg kan utvärderas och förbättras efter genomförda dialoger.

Figur 7: Dialogprocessens olika steg



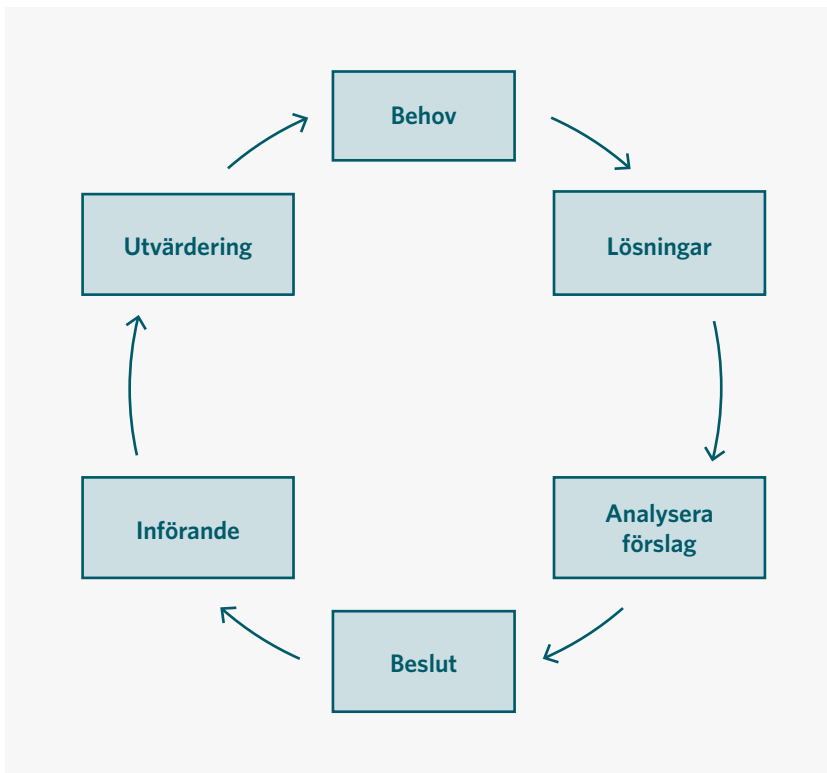
Kartlägg hur ni gör idag:

- › Finns tydlig ansvarsfördelning?
- › Vad är förtraendevaldas roll och uppdrag?
- › Vad är tjänstepersonernas roll och uppdrag?

Dialog i olika skeden

Dialog kan genomföras i olika och flera skeden av en process, alltifrån att samla in medborgares behov kring en fråga till att delta i beslutsfattande och utvärdering av genomförda dialoger. Inför varje medborgardialog behöver kommunen ta ställning till i vilket eller vilka skeden som medborgarnas ska göras delaktiga. Vad vill kommunen veta eller åstadkomma, tex att öka tilliten hos medborgarna eller är frågan komplex så olika lösningar behöver föras dialog om tillsammans etc.

Figur 8: Dialog i olika skeden



Fånga behov – Medborgare kan involveras på ett tidigt stadium för att kartlägga behov av utveckling eller förändring.

Lösningar – Medborgardialog kan också användas när behoven är kartlagda för att utforska medborgares idéer och förslag på lösningar.

Analysera förslag – När det tagits fram ett antal lösningsförslag kan medborgardialog användas för att analysera konsekvenserna av förslagen utifrån medborgarnas vardagserfarenheter.

Beslut – Medborgare kan även delta i själva beslutsfasen. Genom medborgarbudget eller folkomröstning kan medborgare prioritera mellan olika lösningsförslag och direkt påverka utfallet.

Införande – När beslutet är fattat innebär det inte att medborgardialogen måste upphöra. När beslut ska implementeras kan medborgarna ges möjlighet att påverka hur detta ska ske i praktiken.

Utvärdering – Det finns också en möjlig roll för medborgare i utvärderingsfasen. Det är viktigt att förstå medborgarnas upplevelse av dialogprocessen, om de tyckte att det önskade resultatet nåddes och om de tycker att det finns något som kan förbättras till kommande medborgardialoger.

Kartlägg hur ni arbetar idag:

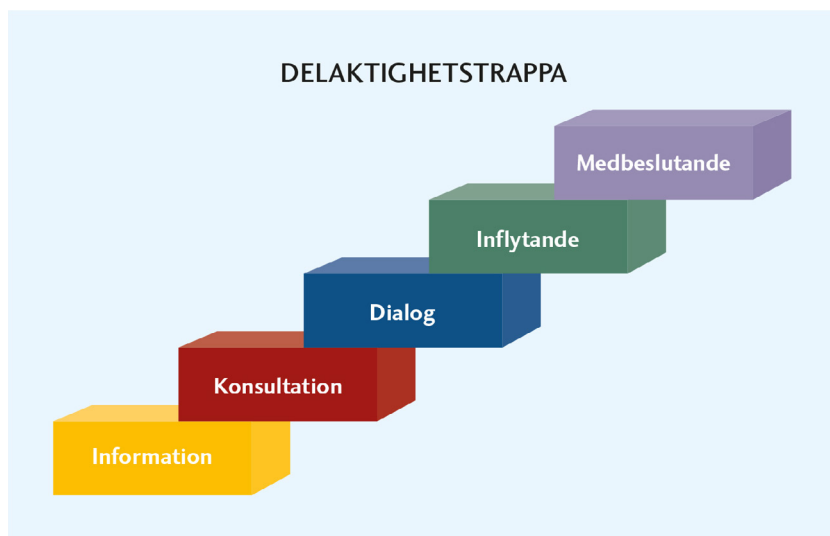
- Beskriv i vilken eller vilken del av en frågas olika skeden din kommun eller region bjuder in till dialog, i vilket skede av en process har olika delar av organisationen vanligtvis dialoger.
- Vilket skede av en fråga är vanligast för era dialoger?
- Behöver din organisation utveckla dialogen i flera skeden ?
- Hur kommer ni dit?
- Behöver alla förvaltningar, styrelse och nämnder utveckla sitt arbete med dialog?
- Vilken typ av stöd behöver de?

Delaktighetstrappan

Delaktighetstrappen hjälper till att klargöra vad kommunens eller regionens avsikt är med dialogen, snarare än att utvärdera hur det blev. Modellen syftar också till att kommuner och regioner ska kunna hantera förväntningar under processens gång och välja metod för de dialoger som planeras.

SKR skapade delaktighetstrappan utifrån Arnsteins delaktighetsstege. SKR:s syfte med modellen skiljer sig dock från Arnsteins då SKR:s trappa är ett verktyg som kommuner och regioner kan använda för att planera och kommunicera sina dialogprocesser.

Figur 9: SKR:s delaktighetstrappa



Trappan har fem nivåer med ökat inflytande för deltagarna för varje trappsteg. Delaktighetstrappan ska inte ses som en hierarki där något trappsteg är bättre än något annat. Modellen är inte byggd för att hantera initiativ som kommer från medborgare eller civilsamhället själva.

Information – ger kunskap och är grunden till förståelse. Genom att erbjuda medborgare lättförståelig och objektiv information skapar vi förutsättningar för delaktighet. Tas beslut utan medborgardialog är det också viktigt att informera om beslutet på ett korrekt och begripligt sätt.

Konsultation – vid en konsultation har kommunen eller regionen en eller flera avgränsade frågor eller alternativ som de vill att medborgarna tycker till om.

Dialog – en dialog är ett ömsesidigt utbyte av tankar tillsammans med andra. Medborgare får möjlighet att träffas och höra och diskutera andra medborgares synpunkter kring en aktuell fråga

Inflytande – medborgare möts över tid för att tillsammans ta fram förslag till lösningar. Syftet är att medborgare möts och lär sig om varandras perspektiv, vilket skapar ny kunskap och hållbara lösningar.

Medbeslutande – innebär direkt medverkan i beslutsfattande och kräver särskilda politiska beslut. Det innebär längre processer där medborgare tillsammans med förtroendevalda, tjänstepersoner och andra aktörer medskapar, prioriterar, beslutar och kan medverka i lösningarnas genomförande.

Kartlägg hur ni arbetar idag:

- › Beskriv om din kommuns eller regions dialoger endast fokuserar på ett eller få steg på delaktighetstrappan eller om ni erbjuder dialoger över hela skalan.
- › Vilka/vilket steg på trappan är det vanligaste för era dialoger?
- › Behöver din organisation vara på flera steg?
- › Hur kan ni erbjuda dialog på flera nivåer?
- › Behöver olika förvaltningar, styrelse och nämnder utveckla sitt arbete med dialog?
- › Vilken typ av stöd behöver de?

Identifiera och välj målgrupper

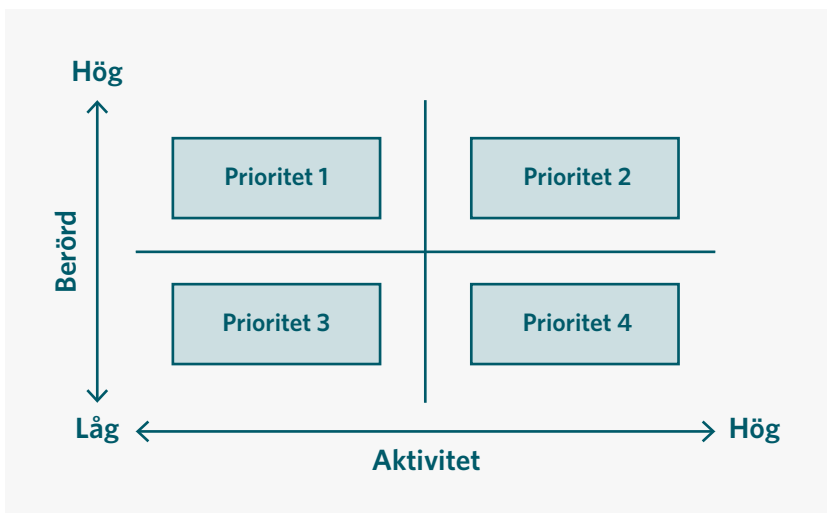
För att få en tydlig bild av vilka medborgare som bör bli involverade i medborgardialog kring en viss fråga kan man använda nedanstående diagram med fyra fält som ett stöd.

Medborgare som är aktiva och i hög grad berörda av frågan kommer troligtvis självmant att delta i de dialoger som genomförs och på eget initiativ söka upp beslutsfattare för att göra sina röster hörda.

Mest kraft behöver därför läggas på att nå de grupper som i hög grad är berörda av frågan men som är mindre aktiva. En analys av målgruppen hjälper dig att identifiera dessa grupper och kan också ge vägledning om vilka platser, tider och kommunikationskanaler som passar bäst för att nå varje grupp.

I fyrfältsdiagrammet nedan kan man utifrån frågan som är aktuell för dialog identifiera olika målgrupper. Därefter bör man diskutera hur man på bästa sätt når de olika målgrupperna och vilka metoder för dialog som är bäst.

Figur 10: Identifiera målgrupper



Prioritet 1 – Detta är den grupp vi behöver lägga ner störst resurser på att nå. De kommer inte till möten och har ofta låg tillit till kommunen eller regionen. För att nå dessa individer och grupper behöver vi hitta ingångar till dem, vem kan vara en viktig person för gruppen? Vi kan besöka naturliga mötesplatser och arbeta med att sänka trösklar. Det kan handla om att möjliggöra deltagande genom till exempel barnpassning, tolkning och förmöte.

Prioritet 2 – Dessa grupper är vana att delta i möten och har ofta klara synpunkter i olika frågor. Vi behöver tydliggöra för dessa grupper att deras synpunkter är en del av underlaget och hänsyn kommer att tas till flera grupper. Det kan många gånger vara en fördel att låta olika intressegrupper möta varandra för att ge dem möjlighet att få förståelse för andras perspektiv. I komplexa frågor där det finns spänning mellan olika grupper och åsikter behöver man träffa olika grupper separat innan man för samman dem.

Prioritet 3 – Denna grupp utgörs av de som inte känner sig direkt berörda av den fråga som är aktuell för medborgardialog. Gruppen består inte av samma medborgare varje gång utan växlar beroende på fråga. För att kunna ha en helhetssyn på hur medborgarna ser på frågan kan det vara viktigt att stämma av med en större grupp medborgare som inte är i den direkta intressesfären av frågan. Även denna grupp kan vara svår att nå. Men med uppsökande metoder kan de nås.

Prioritet 4 – I en kommun eller region finns alltid medborgare som anser att de har särskilda sakkunskaper och har en önskan att deras kompetens ska tas tillvara i beslutsfattandet. Ofta har de liten förståelse för andras perspektiv på frågan. Dock ska dessa medborgare inte avfärdas som besvärliga att lyssna på. De har rätt att föra fram sina synpunkter och ofta minskar spänningen när de blir lyssnade till.

Det blir därför viktigt att ställa dessa frågor inför en medborgardialog:

1. Vilka är de lågaktiva som berörs mycket av frågan vi vill föra en dialog om?
2. Vilka är de som är mycket aktiva och berörs mycket av frågan?
3. Vilka är de som är mycket aktiva men som inte påverkas lika mycket?
4. Vilka är de som är lågaktiva som inte påverkas så mycket?
5. Hur når vi de olika grupperna?
6. Vilka är dom?

Kartlägg hur ni arbetar idag:

Val av målgrupper

Beskriv hur ni normalt väljer ut målgrupper för dialoger, finns det grupper ni brukar sakna på grund av ålder, kön, bostadsort eller liknande?

- › Vilka grupper träffar vi vanligtvis?
- › Är vi bra på att nå ut till grupper vi sällan träffar?
- › Är de svåra att nå eller lätta att ignorera?
- › Vad kan vi göra bättre?

Medborgardialog i olika geografiska områden

Peka ut platserna där medborgardialoger oftast genomförs i kommunen eller regionen. Finns det geografiska områden som sällan eller aldrig berörs av dialoger.

Figur 11: Territoriet

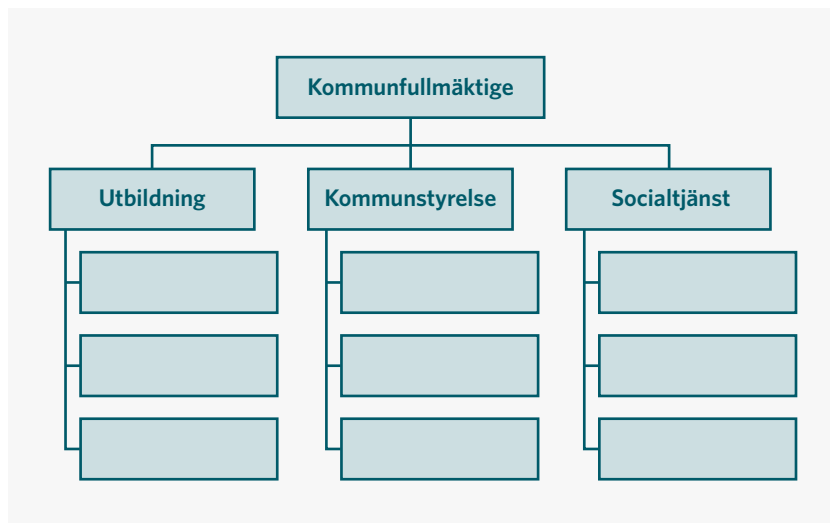


- › Bjuder vi in medborgarna till dialoger i de områden där de bor?
- › Finns det områden i vår kommun eller region som aldrig berörs av dialog, har vi "vita fläckar"?
- › Vad kan vi göra för att öka den geografiska spridningen av våra dialoger?

Organisationens deltagande

Beskriv vilka nämnder/ förvaltningarna som bjuder in till och genomför medborgardialoger.

Figur 12: Organisationsskiss



- › Om någon nämnd/ förvaltning inte genomför medborgardialoger, vet vi varför?
- › Vilken typ av stöd behöver de för att börja?

Val av metod

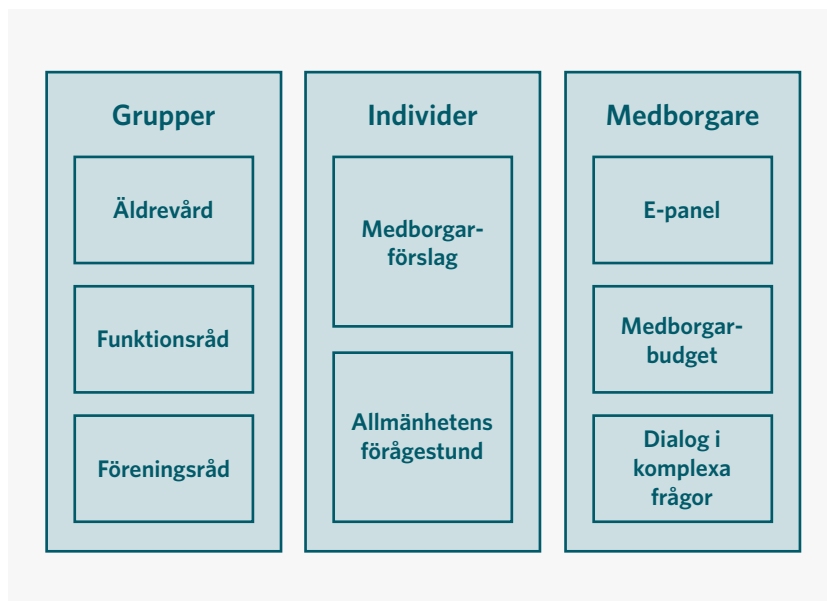
Det finns många former för att skapa delaktighet, inflytande och medborgardialog.

Grupper - Kommuner och regioner har ofta flera råd där man möter företrädare för olika grupper och intressen, dessa är viktiga för att lyssna på men även för att pröva tankar och idéer med. De kan även bidra med att nå ut med information om medborgardialoger till de grupper de företräder.

Individ – Det finns former inflytande som gör det möjligt för en enskild individ att föra fram sitt förslag eller fråga. Medborgarförslag kan införas om fullmäktige beslutat om detta (enl KL), då kan en enskild medborgare lämna sitt förslag som måste utredas och besvaras. Fullmäktige kan även bjuda in till allmänhetens frågestund där en enskild medborgare har möjlighet att ställa en fråga i förväg som sedan besvaras kommande möte med Fullmäktige.

Medborgare – Det finns mängder av metoder såväl analoga som digitala för olika former av medborgardialog där kommun eller regionen riktar sig till medborgare i stort utifrån en målgruppsanalys.

Figur 13: Olika former för dialog och delaktighet

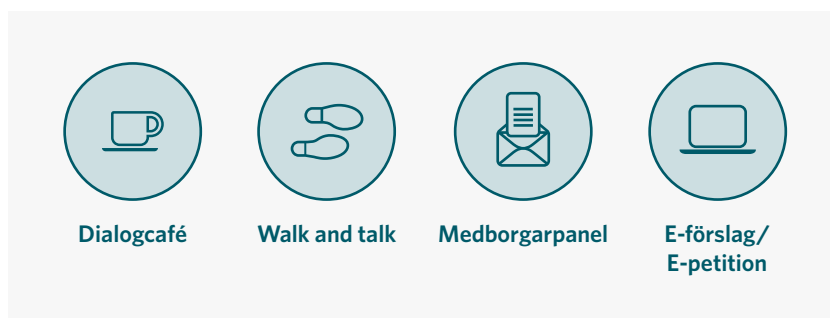


SKR:s presenterar många metoder på www.dialogguiden.se.

Vi behöver oftast flera olika metoder för att nå de målgrupper vi vill engagera, exempelvis både fysiska möten och digitala kanaler. Det blir lättare att välja metod om vi tar reda på hur olika målgrupper vill delta i.

Det finns mängder av metoder att välja bland, de som innebär fysiska möten och de som är helt digitala. Här är några exempel.

Figur 14: Exempel på metoder



Dialogcafé är en informell mötesform där deltagaren uppmuntras till att samtala och utbyta idéer med andra deltagare.

Walk and talk kan användas för en utvald målgrupp om cirka 20–30 deltagare som på ett strukturerat sätt besöker aktuella platser. Metoden används oftast vid frågor som rör stadsbyggnad och trygghet.

Medborgarpanel är en digital metod som används för att konsultera medborgare i aktuella frågor. Metoden ger möjlighet att lämna svar oberoende av tid och rum.

E-förslag ger medborgare möjlighet att lämna förslag på utveckling som andra kan ta del av på hemsidan och ge sitt stöd för. Förslag som samlar stort stöd tas upp till diskussion i berörd nämnd.

Figur 15: Dialogmetoder



Kartlägg hur ni arbetar idag:

Dialogmetoder

Kartlägg vilka dialogmetoder kommunen eller regionen använder och varför.

- Vilka metoder har vi för att ge den enskilde medborgaren möjlighet att föra in idéer och förslag till kommunen?
- Vilka metoder har vi för särskilda gruppers möjlighet till inflytande?
- Vilka metoder använder vi för att bjuda in medborgarna till dialog?
- Använder vi enbart digitala eller enbart fysiska metoder?
- Använder vi en blandning av digitala och fysiska metoder?
- Vad kan vi förbättra?
- Behöver vi höja kompetensen kring metoder?
- Behöver vi utökade resurser?

Återkoppling av medborgardialog

Att ge återkoppling till de som har deltagit är avgörande för om medborgare ska känna förtroende och uppleva att medborgardialogen har varit meningsfull. Erfarenheter visar att medborgare är kloka och förstår om lösningen inte blir precis som de tycker eller har föreslagit.

Det som dock spelar roll är att återkopplingen inte bara består av vad medborgarna har fört fram utan också hur resultatet har använts och hur de förtroendevalda ser på det som framkommit.

En enkel form av återkoppling vid konsultationer i olika frågor kan redovisas under tre rubriker.

- › **Vi frågade** – beskriv frågan för konsultationen
- › **Ni svarade** – presentera en sammanställning av medborgarnas svar
- › **Vi gjorde** – berätta om beslutet och om och hur de förslag som medborgare lämnade beaktades

Kartlägg hur ni arbetar idag

- › Hur återkopplar ni idag resultatet av medborgardialogen?
- › Hur återkopplar ni idag hur ni tagit till vara medborgarnas åsikter etc?
- › Vilka återkopplar ni till ?

Utvärdering av medborgardialog

Utvärdering behöver inte vara ett omfattande utredningsprojekt (även om det ibland är både önskvärt och nödvändigt). I sin enklaste form kan en utvärdering användas för att besvara frågorna:

- › Var dialogen framgångsrik? (Nådde vi våra mål? Uppnådde vi någonting utöver det vi planerat?)
- › Fungerade processen? (Vad hände? Vad fungerade bra eller mindre bra? Vad har vi lärt oss inför framtida dialogprojekt?)
- › Vad fick dialogen för resultat? (För deltagare, beslut, beslutsfattare och andra medverkande?)

Det är vanligt att man sätter igång med utvärderingen i slutet av ett projekt, när det är dags att granska vad som har utträttats. Det är egentligen för sent: utvärderingen bör planeras in i arbetet långt tidigare och utvärderingsmoment ska helst finnas med som en röd tråd genom hela dialogprojektet.

Den viktigaste målgruppen för en utvärdering är i allmänhet organisationen som genomförde dialogen. För att öka förståelsen av vilka lärdomar de kan dra från arbetet kan man exempelvis hålla workshops, presentationer eller utbildningar baserade på utvärderingsresultaten, eller skriva instruktioner eller handböcker som de kan ha användning av i det fortsatta arbetet. Sammanfattningsvis bör en utvärdering leda till:

- › en utförlig rapport som ger en övergripande bild av dialogprocessen, beskriver dess resultat, gör utlåtanden om dess eventuella framgångar eller tillkortakommanden och identifierar lärdomar inför framtida dialogprojekt
- › en kortare sammanfattning som innehåller huvudpunkterna och de viktigaste lärdomarna från utvärderingen
- › bättre kunskap och förståelse bland dem som beställde utvärderingen och andra som läser rapporten, om vad dialogprocessen omfattade, vad som fungerade (eller inte) och om medborgardialog mer generellt.

Det är här som en utvärdering kan vara mest värdefull: genom att öka förståelsen för medborgardialog och vad det kan erbjuda när det genomförs väl och gör skillnad i styrningen, och genom att identifiera lärdomar som kan göra framtida dialoger bättre.

Exempel: Medborgardialog om trygga skolvägar

Mittköpings kommun har beslutat att genomföra en medborgardialog för att få en bättre uppfattning om hur barn i grundskolan upplever tryggheten på och runt deras skolvägar. Som metod har man valt en så kallad ”walk and talk” det vill säga man promenerar på skolvägarna tillsammans med olika barngrupper, på morgonen och vid skoldagens slut. Här får barnen uttrycka vad de upplever otryggt och ge sina förslag på lösningar.

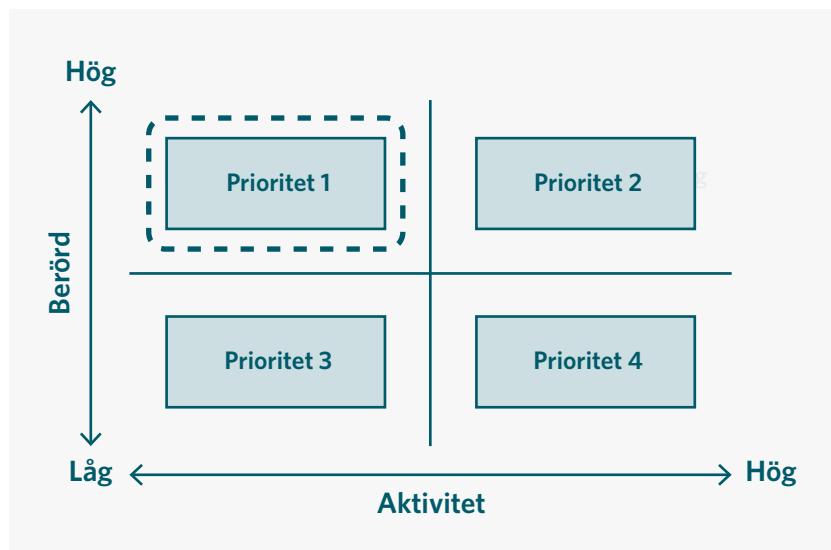
Beslutsfattare har svarat Ja på frågan om frågans påverkbarhet då frågan uppfattas som angelägen då det förekommit olyckstillbud längs skolvägar, resurser för att vidta åtgärder är avsatta.

Frågan formulerades: Hur kan vi öka tryggheten till och från skolan för alla barn i grundskolan? Dialogen görs i omgångar med start i nordöstra kommundelen.

Dialogen fångar både behov och ger förslag på lösningar.

Barn och unga är en grupp man vanligtvis inte träffar så ofta vare sig man är förtroendevald eller tjänsteperson.

Figur 16: Identifiera målgrupper



Den valda målgruppen ”barn i skolålder” är högt berörd av frågan, men en grupp kommunen sällan träffar.

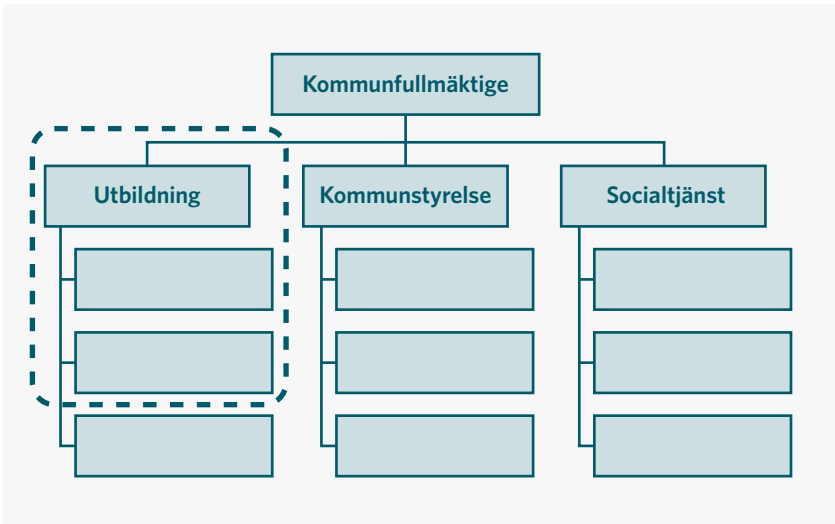
Figur 17: Kommunens geografi



Den första medborgardialogen om trygga skolvägar genomförs i den nordöstra delen av kommunen.

Det är Utbildningsnämnden och utbildningsförvaltningen som planerar och genomför medborgardialogen tillsammans med gatukontoret.

Figur 18: Organisationsskiss



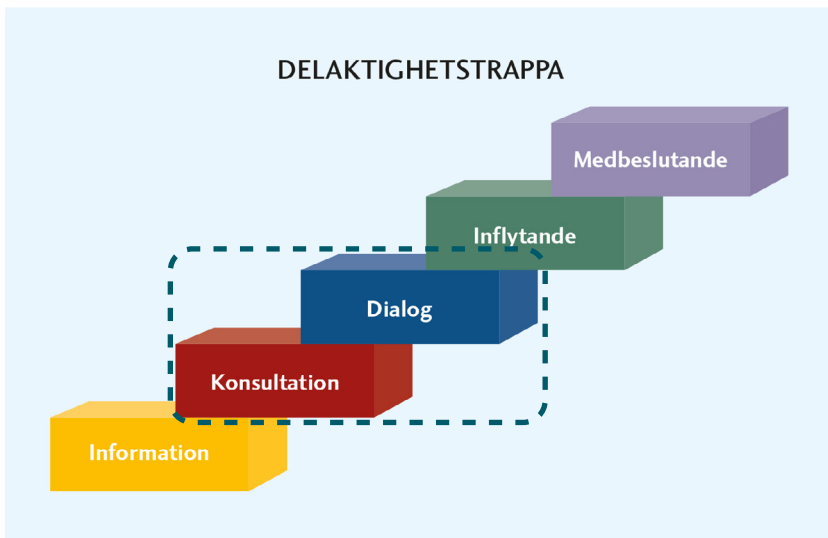
Metoden som valts är en fysisk metod, walk and talk.

Figur 19: Dialogmetoder



I detta fallet inleddes dialogen med en konsultation för att fånga problem. Promenader genomförs i mindre grupper med skolbarn i olika åldrar vid de tider de går till och från skolan, barnen får berätta under promenaden för vuxna som noterar vad de uttrycker. Efter promenaden samlas hela gruppen för att prata om vad de sagt och tänkt och fundera på vad som går att förbättra. För att få en rättvisande bild bör promenader göras vid flera tillfällen både när det är vackert väder och när det är sämre och mörkt. Detta gör att dialogprocessen kan sträckas ut över en längre tid.

Figur 20: SKR:s delaktighetstrappa



Genom att göra en grundlig kartläggning blir det tydligare och enklare att se helheten, ställa frågor om de olika val som görs, synliggöra vilka som berörs av dialogen.

Agenda 2030-koppling

Man kan också lägga till ett Agenda-2030 raster för att se vilka mål som omfattas av en medborgardialog. I detta fall med exemplet ”trygga skolvägar” finns det flera mål som berörs.

Figur 21: Globala målen



Den samlade bilden

När kartläggningen är klar blir det tydligt vilka som berörs och behöver involveras för att genomföra dialogen. Det blir också lättare att diskutera olika vägval.

SKR prövar kartläggning tillsammans med kommuner

I SKR:s nätverk för medborgardialog som ett systematiskt arbetssätt prövar vi kartläggning tillsammans med några kommuner.

Här är ett exempel på hur olika dialogaktiviteter kan kartläggas med utgångspunkt från SKR:s delaktighetstrappa. Till exempel: Runda-bordsdialog som klassas som dialog på SKR:s delaktighetstrappa.

Tabell 1: Klassning av dialogmetoder

Dialog-aktivitet	Informa-tion	Konsulta-tion	Dialog	Inflyt-ande	Med-beslutande
Medbogar-panel	Ja	Ja			
Runda-bordssamtal			Ja		
Trygghets-vandring			Ja		
E-förslag				Ja	
Medborgar-budget					Ja

Här är ett exempel på hur olika förvaltningar är engagerade i olika dialogaktiviteter. Till exempel: Trygghetsvandring som engagerar förvaltningarna för, barn-och utbildning, och samhällsbyggnad.

Tabell 2: Dialogarbetet per förvaltning

Dialog-aktivitet	Barn-och utbildning	Omsorgs-förvaltning	Samhälls-byggnad	Kultur och fritid	Kommun-ledning
Medbogar-panel	Ja		Ja	Ja	Ja
Rundabords-samtal		Ja			Ja
Trygghets-vandring	Ja		Ja		
E-förslag	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Medbogar-budget			Ja	Ja	Ja

SKR förhoppning är att denna skrift kan inspirera kommuner och regioner prövar att kartlägga sina dialogaktiviteter.

Cascais – ett gott exempel

För att öka vår kunskap inom området har SKR genom åren spanat mycket på hur man tar sig an dessa frågor i andra länder. Vi har tack vare internationella kontakter hämtat hem och prövat olika metoder för medborgardialog som till exempel e-förslag (e-petitioner) och medborgarbudget. Vi har också inspirerats av hur andra städer på ett metodiskt sätt arbetar med dialog i komplexa frågor kopplade till bland annat trygghet.

I vårt arbetet kring medborgarbudget har vi under drygt 10 år samarbetat med professor Giovanni Allegretti vid Universitetet i Coimbra, Portugal. Han har gett oss värdefull inspiration och vägledning utifrån sitt världsomspännande arbete både som forskare men även genom praktiskt arbete i alla världsdelar. Han har också medverkat som en resurs i våra nätverk och bidragit med mycket kunskap och erfarenheter som bidragit till utvecklingen i flera kommuner.

En av de kommuner som Allegretti tidigt gjorde oss uppmärksamma på är Cascais i Portugal. Vi såg snabbt att de var långt framme i sitt arbete med medborgarbudget något som vi inspireras av sedan dess. De blev snart tydligt för oss att Cascais arbetar med många delaktighetsprocesser inom olika områden på ett systematiskt sätt.

2018 bjöd Cascais in till en första internationell konferens ”Smart Citizenship” där fokus låg på att dela erfarenheter kring delaktighetsprocesser från olika delar av världen. På den följande konferensen 2019 hade vi möjlighet att berätta om delar av vårt arbete med vår styrkarta och dialoger i komplexa frågor. Därför föll det sig naturligt för oss att bjuda in Cascais till det nätverk vi startade hösten 2021 där vi tillsammans med 15 kommuner arbetar för att medborgardialogen blir ett systematiskt arbetssätt i deras kommuner.

När Cascais presenterade sitt arbete för de svenska kommunerna såg vi att de tagit ytterligare steg i sitt arbete i att bygga ett ”ekosystem” för delaktighet. Cascais har fortsatt att utveckla sitt arbete och tagit fram ett nytt sätt att beskriva och tydliggöra hur kommunen som helhet arbetar med delaktighet. Genom att sätta medborgaren i centrum för sitt arbete blir det mycket tydligt vilka man är till för, vad olika verksamheter har för åtagande och vilka områden som behöver utvecklas vidare.

Cascais arbete inspirerar oss mycket och vi ser fram emot att kunna pröva deras tankar och modell med kommuner i Sverige.

En start är att kartlägga sin kommun som en helhet för att i nästa steg göra som Cascais som också bryter ned kartläggning på olika nämnder och förvaltningar. I bilagan presenterar Cascais hur de gör sin djupare kartläggning utifrån sitt arbete med dialog och delaktighet.

Cascais system för delaktighet

Cascais kommun har de senaste åren satsat mycket på att utveckla former och metoder för medborgarnas delaktighet. De ser ett stort behov av att modernisera den offentliga sektorn och göra den mer tillgänglig och öppen för medborgarna. Några av deras satsningar har fått stort nationell och internationell erkännande, som till exempel deras medborgarbudget.

Satsningen på delaktighet har också inneburit förändringar i kommunens interna organisation och de har skapat ett särskilt team med uppgift att utveckla former och metoder för deltagande samt ge stöd internt. Detta för att hantera att kommunen erbjuder fler och olikartade möjligheter till delaktighet.

Cascais ser särskilt två utmaningar utifrån sina tioåriga erfarenheter av delaktighet.

- › Att gå från enstaka dialogaktiviteter till att dialog och delaktighet blir ett systematiskt arbetssätt
- › Att främja en kultur för delaktighet inom alla kommunens verksamheter

För att övervinna dessa utmaningar har Cascais utvecklat sitt Municipal Participation System (MPS)- ett systematiskt arbetssätt för dialog och delaktighet. Detta lägger grunden till en förflyttning från experimentella arbetssätt och piloter till ett långsiktigt system för dialog och delaktighet.

Detta system ger en bredare och mer organiserad överblick av olika former av medborgardialog och deltagande inom Cascais. Systemet sätter medborgare i centrum och låter dem själva besluta vilka metoder de vill använda och vilka möjligheter till deltagande de vill nyttja.

Cascais systematiska arbete bygger på en stabil vilja från de förtroendevalda i kommunen, över flera mandatperioder.

Principer

Cascais principer för medborgardialog som ett systematiskt arbetssätt bygger på att:

- › medborgaren är i centrum
- › alla kommunens tjänster omfattas
- › uppmuntra till samverkan över förvaltningsgränserna
- › erbjuda öppenhet till alla medborgare
- › medborgardialogerna är inkluderande och tillgängliga
- › systemet utvecklas dynamiskt över tid
- › systemet är transparent och lätt att förstå
- › systemet utvärderas och följs upp kontinuerligt

Dessa principer säkerställer att medborgarnas deltagande är i fokus och att systemet är öppet, inkluderande och innovativt.

Mål

Cascais har sex övergripande mål för den systematiska medborgardialogen:

- › att främja strukturerat tänkande och systematik kring medborgardeltagande, att stärka deltagandekulturen inom kommunen och hos medborgarna
- › att erbjuda anpassade deltagandeformer och dialogmetoder
- › att säkerställa att delaktighetsarbetet är tillgängligt för alla medborgare
- › att bidra till sektoröverskridande förvaltning
- › att stärka dialogutrymmen mellan kommunen och samhället.

Dessa mål syftar till att främja ett mer inkluderande och demokratiskt samhälle.

Cascais erbjuder sex olika övergripande sätt för medborgare att engagera sig som de kan välja mellan beroende på deras tillgänglighet och intresse: Dessa kategorier bidrar till en tydligare kommunikation om delaktighetsmöjligheterna.

Konsultation

Medborgare får kunskap om ett förslag och ges möjlighet att föra fram sin åsikt för att förbättra förslaget.

Samarbete

Medborgare ges möjlighet att bidra med sin tid, kunskap och färdigheter för att medverka till att utveckla specifika frågor.

Samplanera

Medborgare ges möjlighet att samverka med kommunen i planerandet och framtagandet av policy dokument.

Medskapa

Medborgare ges möjlighet att samarbeta med kommunen i att utforma och genomföra åtgärder som förbättrar tjänster och lokalsamhället.

Medbestämma

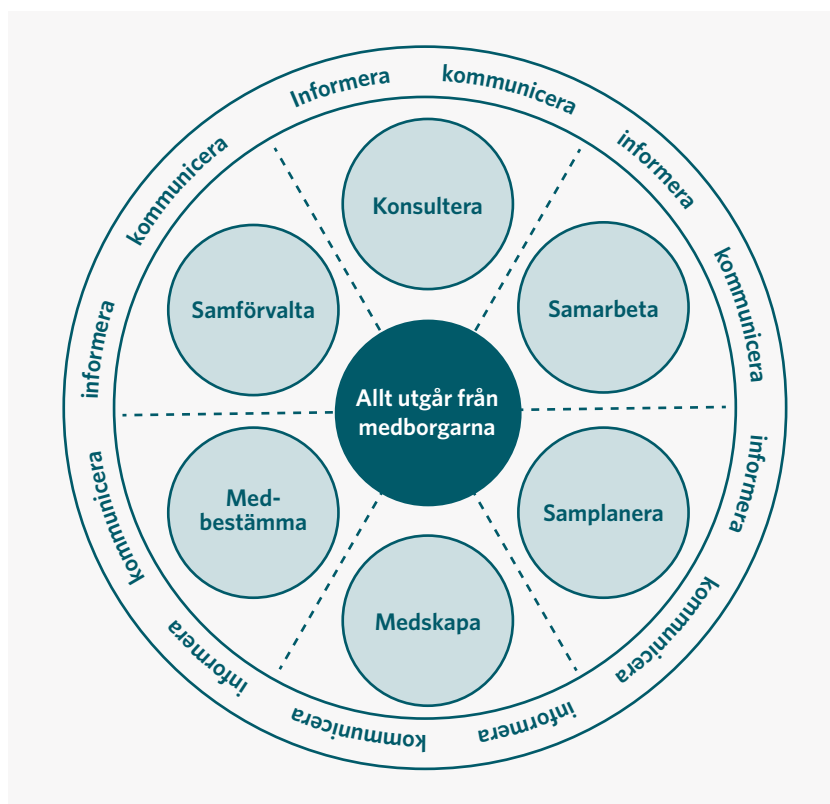
Medborgare ges möjlighet att delta i kommunens överväganden kring olika ämnen diskussioner kring framtida kommunala investeringar.

Samförvalta

Medborgare ges möjlighet att medverka och stötta kommunen i att förvalta gemensamma tjänster och platser.

Illustrationen på nästa sida visar hur de ovan beskrivna sex övergripande målen hänger samman i en helhet i form av en cirkel.

Figur 22: Cascais delaktighetscirkel



Inom varje område finns det flera olika sätt för medborgare att engagera sig.

Medborgarnas möjlighet att delta är inte enbart en demokratisk rättighet eller möjlighet att påverka utan även en möjlighet för medborgare att själva bidra med direkta arbetsinsatser på olika sätt.

Detta förhållningssätt gör att kommunen inte bara involverar medborgare som brukare och mottagare av tjänster, utan även som strategiska partners i beslutsfattande och utveckling av lokalsamhället.

Cascais systematiska arbetssätt bygger på fem viktiga insikter

Medborgaren i centrum

Det är kommunen som ska avgöra hur viktig varje möjlighet till deltagande är för medborgarna. Att delta är frivilligt för medborgare och de bestämmer själva hur de vill delta och vara involverade. Som medborgare kan de välja att delta på olika sätt utifrån intresse, kunskap och tillgänglighet och det är upp till kommunen att se till att det finns möjligheter som stämmer överens med dessa kriterier.

Deltagande för både medborgare och civilsamhället

Det är viktigt att både enskilda medborgare och lokala organiserade grupper ges möjlighet att delta, därför har man medvetet skapat former och metoder som passar bägge grupperna.

Arbetssätt riktade till specifika grupper

För att säkerställa att systemet får många att delta och är inkluderade, erbjuder kommunen olika dialogmetoder med särskilt fokus på underrepresenterade grupper.

Många olika kanaler för deltagande

I Cascais arbetar man med att bredda kommunens utbudet av metoder och arbetssätt för att medborgare ska kunna engagera sig i kommunala frågor. Det innebär bland annat en blandning av digitala och analoga kanaler som tillfredsställer olika gruppers preferenser och behov.

Engångs- och återkommande dialoger

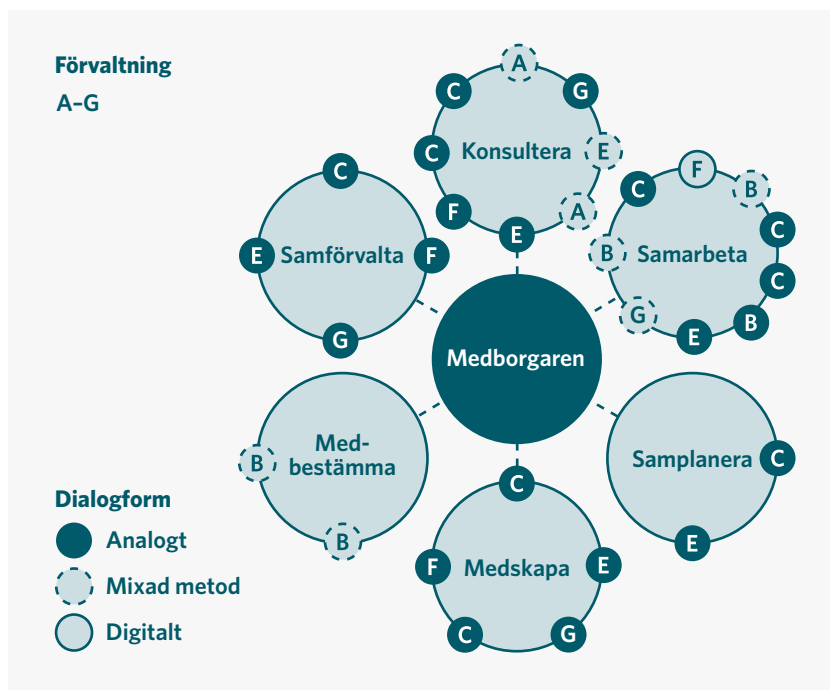
Systemet bygger på en kombination av regelbundet upprepade deltagandeinitiativ och enskilda dialoger som avslutas när förväntade resultat har uppnåtts.

Kartläggning är grunden för ett systematiskt arbete

För att få en överblick över kommunens samlade dialogaktiviteter och möjliggöra ett mer systematiskt arbete genomför en kartläggning av delaktighetsarbetet i hela kommunen. Kartläggningen ökar förståelsen för vilka förvaltningar som genomför dialoger, vilka målgrupper dialogerna riktar sig till och ett antal andra viktiga parametrar. Kartläggningen ger dem en bra utgångspunkt för att utveckla kommunens arbete med dialog och delaktighet. Det blir bland annat tydligt om det finns område där det inte görs dialoger eller om det finns målgrupper som är bortglömda med mera.

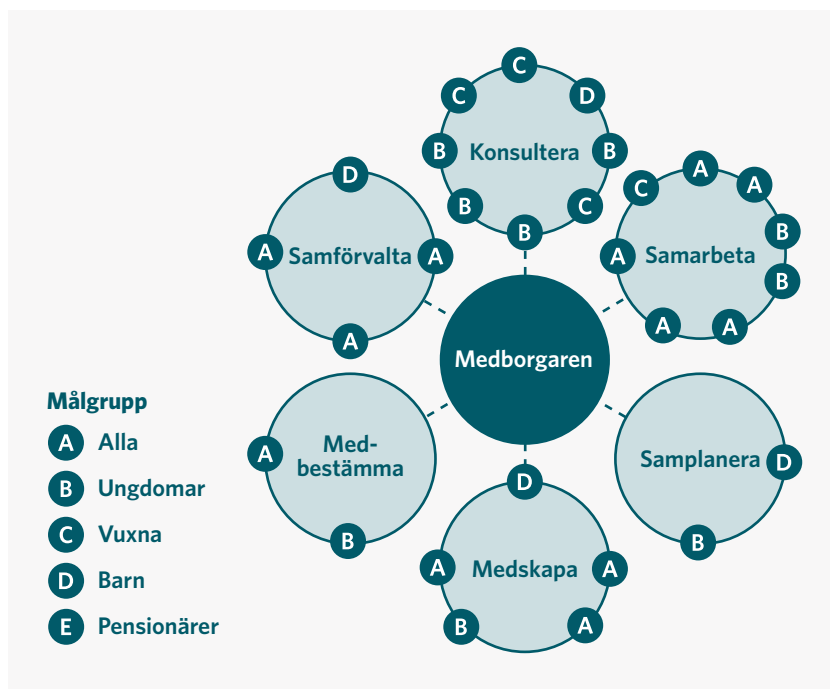
På nästa sida visar vi några exempel på hur Cascais visuellt presenterar resultaten från kartläggningen.

Figur 23: Exempel på hur Cascais kartlägger olika förvaltningars dialogarbete



I illustrationen visas i vilka av de sex övergripande målen de olika förvaltningarna genomför medborgardialoger med uppdelning på analoga, digitala och kombinerade dialogmetoder.

Figur 24: Exempel på hur Cascais kartlägger målgrupper



I illustrationen visas i vilka av de sex övergripande målen där olika målgrupper för dialogen kopplas till målen. Målgrupperna är alla, ungdomar, vuxna, barn och pensionärer

I detta exempel blev det uppenbart för Cascais att de saknade processer som riktade sig till pensionärer/ seniorer vilket blir ett område att utveckla.

Medborgardialog

Från projekt till systematiskt arbetssätt

I denna skrift om medborgardialog som ett systematiskt arbetssätt fokuserar vi att visa på vikten av att involvera medborgare i samhällsutvecklingen för att öka tilliten till vårt demokratiska system. Vi beskriver det arbete som SKR gjort och gör inom området medborgardialog samt presenterar en modell för att kartlägga dialogarbetet. I skriften presenteras ett exempel på en kommun som arbetar systematiskt med sitt dialogarbete, Cascais i Portugal.

ISBN 978-91-8047-287-6

Ladda ner eller beställ på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | skr.se



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**