

Medborgare med mandat

Dialog och delaktighet i Stockholms stad

Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm

Författare: Johanna Lövvenius



Delrapport
September 2016

Kontaktperson: Johanna Löfvenius

Förord

Denna rapport är framtagen av Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. Den behandlar ett utvecklingsområde av betydelse för ett socialt hållbart Stockholm och innehåller rekommendationer och åtgärder som staden kan vidta för att främja en sådan utveckling.

Stockholms stad inrättade Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm under 2015 med uppdraget att analysera skillnader i livsvillkor i kommunen och lämna förslag på åtgärder för en jämlik och socialt hållbar stad.

Kommissionens arbete bedrivs inom stadens förvaltningsorganisation och organiseras utifrån fyra utpekade utvecklingsområden. Enligt direktiv ska kommissionens arbete vila på vetenskaplig grund och genomföras i samverkan med fristående forskare. De forskare som kopplas till kommissionen ska ta fram vetenskapliga underlag med förslag till åtgärder inom avgränsade fördjupningsområden.

I framtagandet av denna rapport har sådana underlagsrapporter och andra vetenskapligt grundade underlag varit en viktig utgångspunkt. Rapporten utgår därutöver från erfarenheter i stadens egna verksamheter och lärdomar från andra städer och regioner. Framtagna rekommendationer och åtgärder rör huvudsakligen frågor som kommunen har rådighet över.

Sammanfattning

Den svenska demokratin står inför ett antal utmaningar, som i allra högsta grad är relevanta även för Stockholms stad. En är att inflytandet är ojämnt fördelat över staden. Välutbildade personer från socioekonomiskt starka områden deltar i större utsträckning i allmänna val, politiska partier samt i det civila samhället och får därmed också ett större inflytande över politiken än mindre resursstarka personer. Denna rapport sätter fokus på hur ett mer jämlikt deltagande kan främjas i Stockholms stad.

Deltagande mellan val genom olika former av deltagandeprocesser som till exempel medborgardialoger kan, om de utformas på rätt sätt, bidra till att stärka de grupper vars röster vanligtvis inte hörs. En kartläggning av dialoger som har anordnats av bolag och förvaltningar i Stockholms stad de senaste åren pekar på att många dialoger som har genomförs riktar sig till väldigt breda målgrupper. För motverka att dialoger bidrar till ökad politisk ojämlikhet och att personer vars röster inte vanligtvis hörs, är det viktigt att analysera vilka grupper som särskilt bör prioriteras i dialogen med utgångspunkt ibland annat kön, ålder, funktionsförmåga, utländsk bakgrund, utbildningsnivå och sysselsättning. Risken är annars stor att dialogen enbart blir ytterligare ett forum för resursstarka medborgare att utöva inflytande. För att dialogerna ska kännas meningsfulla är det därtill viktigt att de rör icke-triviala frågor med tydlig koppling till politiska beslut och möjlighet till reellt inflytande. Medborgarbudget och medskapande dialoger är två former av dialoger som kan möjliggöra ett reellt inflytande.

Det lokala civilsamhället bör därtill ges bättre förutsättningar att ta initiativ till egna deltagandeprocesser och staden måste bli bättre på att identifiera och fånga upp befintliga initiativ. En god tillgång på tillgängliga mötesplatser och samlingslokaler i socioekonomiskt utsatta områden, dit alla känner sig välkomna är också en förutsättning för att stärka det lokala engagemanget. Facilitatorer, eller möjliggörare, kan användas för att ytterligare stimulera det lokala engagemanget hos lokalbefolkningen genom att väcka och uppmuntra deras nyfikenhet och intresse att delta.

För att bygga trovärdiga och ömsesidiga relationer med medborgarna, och för att medborgarna ska uppleva att deras synpunkter har betydelse för stadens utveckling, är det också av största vikt att kontinuerligt informera om det fortsatta arbetet kring frågan och se till att de som deltagit i en dialog nås av information om hur deras synpunkter har tagits tillvara.

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	4
1. Bakgrund	7
1.1 Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm	7
1.2 Förutsättningar och syfte	8
1.2.1 <i>Demokratins betydelse för trygghet och tillit</i>	8
1.2.2 <i>Mål och utmaningar för demokratin i Stockholm</i>	8
1.2.3 <i>Syftet med rapporten</i>	9
1.2.2 <i>Framtagande av rapporten</i>	10
1.2.3 <i>Rapportens disposition</i>	10
2. Demokrati, deltagande och dialoger	11
2.1 Demokratins tillstånd	11
2.1.1 <i>Postdemokrati</i>	12
2.1.2 <i>Deltagandet i Stockholms stad</i>	12
2.1.3 <i>Representationens betydelse för demokratin</i>	13
2.2 Deltagande mellan val	13
2.2.1 <i>Medborgardialoger och deltagande idag</i>	14
2.2.2 <i>Kopplingen mellan dialoger och valdeltagande</i>	15
2.2.3 <i>Risker med medborgardialoger</i>	15
2.3 Hur kan demokratin stärkas?	16
2.3.1 <i>Institutioner</i>	18
2.3.2 <i>Empowerment</i>	20
2.3.3 <i>Facilitatorer</i>	21
2.4 Mot ett mer jämlikt deltagande	21
3. Dialoger och deltagandeprocesser i Stockholms stad	23
3.1 Stadsbyggnads- och exploateringskontorens dialogarbete	23
3.2 Boendedialoger	24
3.3 Översyn av dialoger inom Stockholms stad	26
3.3.1 <i>Definition och avgränsningar</i>	26
3.3.2 <i>Dialogernas omfattning</i>	27
3.3.3 <i>Medborgardialogernas syfte</i>	28
3.3.4 <i>Dialogernas frågeställning och innehåll</i>	29
3.3.5 <i>Dialogernas plats i beslutsprocesser</i>	29
3.3.6 <i>Målgrupper</i>	30
3.3.7 <i>Dialogernas omfattning</i>	30
3.3.8 <i>Genomförande</i>	32
3.3.9 <i>Dokumentation</i>	33
3.3.10 <i>Utvärdering</i>	33
3.1.11 <i>Återkoppling</i>	34
3.3.12 <i>Analys av kartläggningen</i>	34
4. Rekommendationer och åtgärder	36
D2.1 Utveckla förutsättningarna för medskapande i Stockholms stads beslutsprocesser	36
D2.2 Säkerställ jämlika deltagandeprocesser	39

Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm:
6 (46)

D2.3 Samordna och sprid resultat av genomförda medborgardialoger
inom Stockholms stad 42

Litteraturförteckning 44

Bilagor 46

1. Bakgrund

1.1 Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm

Stockholms stads budget för 2015 slår fast att utvecklingen mot ett mer delat Stockholm ska vändas. Att Stockholm ska vara en sammanhållen stad utgör ett av fyra inriktningsmål fram till 2018. Kommunfullmäktige i Stockholms stad beslutade inför 2015 att tillsätta en kommission som ett led i att förverkliga denna ambition. Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm har fram till och med 2017 uppdraget att analysera skillnader i livsvillkor och föreslå åtgärder för hur Stockholms stad kan minska dessa skillnader och främja en socialt hållbar utveckling i staden.

Det innebär att kommissionen ska tillhandahålla Stockholms stad med verktyg för budgetstyrning och -uppföljning, prioritering och genomförande av åtgärder som fördelar samhällets resurser på ett sätt som möjliggör för fler att förverkliga sina liv genom studier och arbete. Åtgärderna ska också bidra till att ge alla stockholmare tillgång till goda och trygga livsmiljöer och stärka den sociala sammanhållningen och delaktigheten i samhället.

Ett mål med kommissionen är att redan under arbetets gång kunna gå från analys till verkställande av åtgärder. För att möjliggöra det leds arbetet av utsedda utvecklingsledare inom förvaltningsorganisationen. Genom fördjupningar tas åtgärder fram fortlöpande som sedan kan integreras i ordinarie processer för ledning och styrning. Arbetet organiseras kring följande fyra utvecklingsområden:

- Uppväxt och utbildning
- Arbete och försörjning
- Boende och stadsmiljö
- Demokrati och trygghet

Kommissionens arbete ska enligt direktiv också vila på vetenskaplig grund och genomföras i samverkan med fristående forskare. De forskare som kopplas till kommissionens arbete ska ta fram vetenskapliga underlag med förslag till åtgärder inom avgränsade fördjupningsområden som bidrar till att stärka den sociala hållbarheten i Stockholm.

En viktig del av kommissionens arbete är också att bidra till öppen och allsidig dialog om sociala skillnader i Stockholm. Därför kommer kommissionen att arrangera föredragningar, seminarier och konferenser kontinuerligt.

Den här är den andra delrapporten från utvecklingsområdet
Demokrati och trygghet.

1.2 Förutsättningar och syfte

1.2.1 Demokratins betydelse för trygghet och tillit

Känslan av samhörighet och möjlighet till delaktighet och inflytande i samhället är grundläggande för människors välbefinnande och hälsa. Tilliten till andra människor och till samhällsinstitutioner är också en viktig del i att stärka stockholmarnas sociala kapital och öka delaktigheten. Om det inte finns något förtroende mellan invånare och samhällets institutioner, finns heller inget incitament för att delta i samhällsutvecklingen. Tilltron till traditionella former av samhällsengagemang skadas om människor upplever att de blir orättvist behandlade eller inte blir lyssnade på av samhällets institutioner. Att motverka diskriminering fyller således en viktig funktion i att stärka tilliten. Hög tillit mellan människor och stort förtroende för myndigheter främjar den sociala sammanhållningen i samhället. En stark demokrati kan därmed betraktas som en konflikthanteringsmekanism som främjar social tillit och sammanhållning i ett samhälle och minskar risken för social oro.

1.2.2 Mål och utmaningar för demokratin i Stockholm

I Stockholms stads budget för 2016 finns höga ambitioner om att stockholmarna ska ha inflytande och vara delaktiga i utvecklingen av staden. I *Vision 2040 - ett Stockholm för alla* betonas vikten av att invånarna ska känna sig delaktiga och ha inflytande. Alla stockholmare ska ha möjlighet att delta i samhällets utveckling oavsett vem man är.

Stockholms stad har också under de senaste åren höjt ambitionsnivån gällande medborgarnas delaktighet och inflytande över staden. Stadsdelsnämnderna har, med stöd av särskilda demokratimedel påbörjat ett omfattande utvecklingsarbete med att stärka den lokala demokratin. De arbetar bland annat med att öka stockholmarnas inflytande genom utveckling av olika former av dialoger, lokala råd, medborgarforum, medborgarförslag med mera. Stadsbyggnadsnämnden arbetar i samverkan med exploateringsnämnden med att utveckla stadens arbete med dialog inom ramen för planprocessen. Trafiknämnden arbetar också med att utveckla medborgardialogen i samband med parkinvesteringar. Ett flertal andra facknämnder har också i olika utsträckning hållit i eller varit involverade i dialoger, däribland äldrenämnden, utbildningsnämnden och idrottsnämnden. Bostadsbolagen har sedan

ett antal år tillbaka bedrivit ett omfattande arbete med boendediologer med både hyresgäster och andra boende, framför allt i de områden där de har stora bestånd.

Trots dessa insatser präglas den lokala demokratin av en rad olika problem som huvudsakligen berör ett skevt fördelat deltagande mellan olika samhällsgrupper. I 2014 års demokratiutredning påvisas tydliga skillnader i deltagandet mellan å ena sidan socioekonomiskt starka och högutbildade grupper och å andra sidan socioekonomiskt svaga och lågutbildade grupper. Socioekonomiskt svagare grupper är politiskt aktiva i lägre utsträckning, vilket kan vara ett problem om vissa grupper av individer genom sitt politiska deltagande påverkar politiken i en riktning som inte avspeglar folkviljan i stort (SOU, 2016:5).

I Stockholms stad låg det genomsnittliga valdeltagandet i kommunvalet 2014 på 82,1 procent, vilket ligger nära de 82,8 procent som röstade i riket som helhet. Skillnaderna i valdeltagande är dock stora mellan olika stadsdelar och grupper av invånare. Som mest skiljer det 54 procent i valdeltagande mellan det valdistrikt med högst och lägst valdeltagande.

1.2.3 Syftet med rapporten

Syftet med den här rapporten är att ge en övergripande bild av möjligheter och hinder i att utveckla den lokala demokratin i staden med fokus på dialog med medborgare och civilsamhälle.¹ Fokus ligger på att diskutera strategier och praktiker för att stärka och fördjupa demokratin genom att inkludera grupper som idag står långt ifrån politiskt deltagande samt att lägga fram konkreta förslag på hur den lokala demokratin kan stärkas i Stockholms stad.

Frågeställningar som legat till grund för forskarens underlagsrapport är:

1. Hur kan Stockholms stad kan främja ett mer jämlikt deltagande i demokratin?
2. Bidrar dialog och mellanvalsinflytande till att stärka den representativa demokratin?
3. Hur kan Stockholms stad stimulera och ta tillvara på medborgarinitiativ och kanalisera dessa i det representativa systemet liksom i förvaltningens styrningsprocesser?

¹ Begreppet civilsamhället används i denna rapport i betydelsen ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor organiserar sig och agerar tillsammans för gemensamma intressen” (prop. 2009/10:55, s.47).

1.2.2 Framtagande av rapporten

Rapporten har författats av Johanna Löfvenius, utvecklingsledare för området Demokrati och trygghet i Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm, och samordnare vid kansliet för mänskliga rättigheter och demokratiutveckling vid stadsledningskontoret.

Hans Abrahamsson, freds- och utvecklingsforskare vid Göteborgs universitet har löpande under arbetets gång bistått med stöd i processen med framtagandet av rapporten.

Nazem Tahvilzadeh, doktor i offentlig förvaltning vid Mångkulturellt centrum har på uppdrag av Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm skrivit underlagsrapporten *Öppna rum för deltagande: idéer för demokratiseringen av Stockholm (2016)* (bilaga 1). Underlagsrapporten ger en översikt av forskningen om dialog och mellanvalsinflytande och dess relation till den representativa demokratin. Den ger också förslag på åtgärder för att utveckla demokratin i Stockholm.

Kristina Börjesson vid stadsledningskontorets kansli för mänskliga rättigheter och demokratiutveckling har under våren 2016 genomfört en kvantitativ kartläggning av vilka förvaltningar och bolag som har anordnat dialoger med medborgare de senaste åren. Kartläggningen utforskar vad dialogerna har rört för frågor, hur många medborgare som deltagit, hur rekryteringen av deltagare har gått till, hur återkopplingen har skett och om det finns någon uppföljning eller utvärdering av dialogerna. Syftet med kartläggningen har varit att samla in och systematisera den kunskap och de erfarenheter som finns från arbetet med dialog med medborgare i Stockholms stad samt identifiera utvecklingsmöjligheter för stadens deltagandeprocesser.

Därtill har ett antal övriga utredningar och dokument inkluderats vid utformandet av denna delrapport. Samtliga underlag har beaktats och lett till utformandet av de rekommendationer och åtgärdsförslag som presenteras i slutet av denna rapport.

1.2.3 Rapportens disposition

Rapportens inleds med ett kapitel som, med utgångspunkt i aktuell forskning, utforskar demokratins tillstånd i Sverige och Stockholm idag, diskuterar hur deltagande mellan val påverkar valdeltagande samt på vilket sätt demokratin kan stärkas. Situationen i Stockholms stad beskrivs utifrån en kartläggning över stadens arbete med medborgardialog. I samma kapitel redogörs också för stadsbyggnads- och exploateringsnämndens arbete med tidig dialog samt arbetet med boendedialoger. I det avslutande kapitlet presenteras sju åtgärdsförslag, strukturerade inom ramen för tre övergripande rekommendationer, med utgångspunkt i vad som lagts fram i tidigare kapitel.

2. Demokrati, deltagande och dialoger

Demokrati handlar om alla människors lika värde och rättigheter och om möjligheten att vara med och bestämma. I en demokrati ska det vara möjligt att fritt uttrycka sina åsikter och att rösta i fria val. Det ska också finnas ett fungerande rättsväsende.

Målet för den nationella demokratipolitiken är *en levande demokrati där individens möjligheter till inflytande förstärks*. För att förverkliga detta mål har fem inriktningar tagits fram (Regeringens skrivelse 2013:14:61). Dessa är ett högt och mer jämlikt valdeltagande, ett breddat och jämlikt deltagande i de folkvalda församlingarna, stärkta möjligheter till inflytande, insyn och delaktighet mellan valen, en ökad demokratisk medvetenhet samt att värna demokratin mot våldsbejakande extremism. 2014 års demokratiutredning (SOU 2016:5), som just nu är ute på remiss, slår i det inledande kapitlet fast att det bör vara självklart att varje svensk - oavsett bakgrund, utbildning eller ålder - har samma möjlighet till inflytande. Broarna in i politiken bör bli fler och bredare och fler måste få forma framtiden.

Detta kapitel inleds med några nedslag i demokratiutredningen med särskilt fokus på några av de utmaningar som den svenska demokratin står inför idag, till exempel gällande en ökande politisk ojämlikhet. Därefter görs ett lokalt nedslag som utforskar hur det är ställt med deltagandet i Stockholms stad idag. Det första avsnittet avslutas med att titta på betydelsen av en representativ förvaltning och politik för en stark demokrati. Det andra avsnittet undersöker deltagandet mellan val genom exempelvis medborgardialoger samt hur kopplingen ser ut mellan deltagande mellan val och i val. I det sista avsnittet diskuteras olika strategier för att stärka demokratin.

2.1 Demokratins tillstånd

I juli 2014 beslutade regeringen att tillsätta en demokratiutredning. Utredningens syfte var att analysera behovet av och utarbeta förslag till åtgärder för att öka och bredda engagemanget inom den representativa demokratin. Utredningen skulle också analysera och föreslå åtgärder för att stärka individens möjligheter till delaktighet i och inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan valen. Den 18 januari 2016 överlämnade utredningen sitt betänkande till kultur- och demokratiminister Alice Bah Kuhnke.

2.1.1 Postdemokrati

Demokratiutredningen konstaterar att faktiska klassklyftor, etniskt och utbildningsmässigt utanförskap och bostadssegregation har skapat en situation där de som har störst behov av politiskt utformade åtgärder också är de som har svårast att komma in i politiska församlingar (SOU, 2016:5). Socioekonomiskt svaga grupper röstar i mindre utsträckning och har mindre politiskt inflytande än grupper som också i andra sammanhang är starka. När dessa grupper tappar förtroendet för att politiska beslut kan förbättra deras situation och inte längre finner det meningsfullt att rösta, riskerar också politiken att bry sig mindre om dem (ibid.).

Tahvilzadeh (2016) kallar detta tillstånd för ett *postdemokratiskt tillstånd*. Folkrörelser, partier och valda församlingar som har till uppgift att säkra människors deltagande i samhällsutvecklingen har försvagats i takt med att partierna har blivit sämre på att fånga civilsamhällets röster och engagemang på lokal nivå. De etablerade kanalerna för deltagande har därmed tappat relevans för många människors vardag (ibid.). Demokratiutredningen uttrycker detta som att de partiaktiva i dag till stor del är en ”högutbildad politikerelit” (SOU, 2016:5, s. 186). Personer som uppger att de är lågutbildade, har arbetarklassbakgrund, är födda utanför Sverige, är unga eller kvinnor är underrepresenterade bland partiernas medlemmar. Det kan medföra att partierna har svårt att fånga upp de åsikter och perspektiv som dessa grupper har. Socioekonomiskt svaga grupper är också organiserade inom civilsamhället i lägre utsträckning (ibid.).

Av en tidigare underlagsrapport till Hållbarhetskommissionen *Civilsamhälle, social sammanhållning och tillit* (Wallman Lundåsen & Trägårdh, 2016) framgår att det finns vissa socioekonomiska skillnader mellan de som gör ideella insatser och de som inte gör det. von Essen, Jegermalm och Svedberg har i omfattande befolkningsstudier (2015) kunnat visa att de personer som gör större insatser i ideellt arbete ofta är väletablerade i den meningen att de förvärvsarbetar, lever i en familj och är relativt välutbildade. De som aldrig har arbetat ideellt har tvärtom ofta en lösare förankring på arbetsmarknaden, är lågutbildade och ensamboende (ibid.). Därtill är kvinnor relativt sett underrepresenterade bland dem som gör ideella insatser (Wallman Lundåsen & Trägårdh, 2016).

2.1.2 Deltagandet i Stockholms stad

Ojämligheten i politiskt deltagande syns även på lokal nivå i Stockholms stad. Av Stockholms valdistrikt hade Spånga 22 i Rinkeby det lägsta valdeltagandet år 2014. Enbart 40,8 procent av de röstberättigade deltog i valet till kommunfullmäktige. Västerled 15 i Ålsten hade det högsta valdeltagandet med 94,8 procent.

(Stockholms stad, 2015). Valdeltagandet i staden som helhet har ökat något under de tre senaste valen och de flesta stadsdelar inom staden uppvisar en positiv trend, med ökande valdeltagande. Bland de stadsdelar där valdeltagandet istället har minskat över de tre senaste valen, återfinns framför allt stadsdelar som är socioekonomiskt svaga, där valdeltagandet ligger under eller klart under stadens genomsnitt. Mönstret är inte entydigt. Det finns stadsdelar med lågt valdeltagande, där valdeltagandet istället har ökat över de tre senaste valen och bland de stadsdelar som har en negativ trend, återfinns också några stadsdelar med ett ganska högt valdeltagande (Sweco, 2016).

2.1.3 Representationens betydelse för demokratin

Det kan således konstateras att engagemanget i både allmänna val och i det civila samhällets större intresseorganisationer i allt större utsträckning utgörs av resursstarka personer. Partiernas svårigheter med att nå ut till och därmed ge röst åt mindre resursstarka personer som exempelvis unga, personer med utländsk bakgrund, personer med funktionsnedsättning eller olika minoritetsgrupper påverkar också hur väl de valda församlingarna speglar samhället (Tahvilzadeh, 2016).

I Stockholms stad uppgick andelen utrikes födda år 2015 till 23,6 procent. Andelen födda utanför Europa var 13,6 procent (Statistiska Centralbyrån, 2016). Samma år var 27,3 procent av de anställda i Stockholms stad utrikes födda (17,5 procent utanför Europa). Av cheferna var andelen utrikes födda 11,9 procent (3,9 procent utanför Europa). Vid stadsledningskontoret var 7,1 procent utrikes födda (Sweco, 2015). Det är därmed tydligt att den sociala representativiteten blir sämre högre upp i organisationen. Enligt Tahvilzadeh (2016) gäller detta både för den kommunala förvaltningen och för de politiska församlingarna.

Både förtroendevalda och tjänstepersoner bedömer situationer, inte bara utifrån kompetens, utan också med grund i erfarenheter som de har med sig sedan tidigare, som grundar sig i exempelvis kön, klassbakgrund, funktionsförmåga och hudfärg. Om vissa av dessa grupper är sämre representerade i politiken och förvaltningen bidrar detta till en ojämlikhet i styrningen. En mer representativ politik och förvaltning på alla nivåer, som bättre speglar Stockholm som stad torde därför vara ett viktigt steg mot en mer demokratisk stad (Tahvilzadeh, 2016).

2.2 Deltagande mellan val

Syftet med 2014 års demokratiutredning var utöver att titta på hur engagemanget inom den representativa demokratin kan breddas också att undersöka hur individens möjligheter till delaktighet i och

inflytande över det politiska beslutsfattandet mellan valen kan stärkas. Det har inte alltid varit självklart att medborgarna ska ha möjlighet till delaktighet och inflytande mellan valen (Tahvilzadeh, 2016). Inom demokratipolitiken finns ett konserverande ideal som strävar efter att förstärka det representativa styrelseskicket genom att stärka redan institutionaliserade former för deltagande som val, partimedlemskap, valda församlingar och större intresseorganisationer. I kontrast till detta ideal står ett kritiskt ideal som istället strävar efter att skapa förändring på gräsrotsnivå genom att stärka människor så att de själva kan förändra sina liv till det bättre, genom djupare deltagande i samhället. Forskning visar att medborgardialoger i svenska kommuner ofta präglas av ett konserverande demokratiideal. Trots att syftet med dialogerna många gånger kan vara att tillhandahålla nya kanaler för inflytande och involvera nya grupper, betonas samtidigt vikten av att stärka den representativa demokratin (ibid.). 2014 års demokratiutredning (SOU, 2016:5) understryker att enskilda bör få möjlighet att framföra synpunkter och påverka beslut genom medborgardialoger, men trycker samtidigt på att besluten ska fattas av de förtreondevalda. Tahvilzadeh (2016) menar dock att olika former av mellanvalsdemokrati, som exempelvis medborgardialoger inte behöver inte ställas i konflikt mot den representativa demokratin. Om de folkvalda representanterna själva tar ansvar och delegerar beslutsfattandet för vissa frågor till deltagandeprocesser kan demokratin istället stärkas.

2.2.1 Medborgardialoger och deltagande idag

Sedan 1990-talet har demokratipolitiken i Sverige blivit mer inriktad mot att fördjupa deltagandet i samhället och öka den politiska jämlikheten (Tahvilzadeh, 2016). Olika former av deltagande mellan val har utvecklats. Det kan till exempel handla om rätten att lämna medborgarförslag till en politisk nämnd eller möjligheten att genom folkinitiativ initiera folkomröstningar i kommuner. Därtill har ett stort antal olika former av medborgardialog testats. Tahvilzadeh (ibid.) använder begreppet medborgardialog för en process eller aktivitet där ”invånare bjuds in till olika forum, möten, råd och processer i syfte att delta i någon form av interaktion med politiker och tjänstepersoner som representerar kommunen eller annan myndighet.” Det kan handla om samrådsmöten, e-paneler, ungdoms- och föreningsråd, framtidsverkstäder, cafédialoger, medborgarbudgetar med mera. I vardagslivet i lokalsamhället uppstår vanligen också spontana möten mellan politiker, tjänstepersoner och medborgare. Med medborgardialog avses dock särskilda processer enligt ovan där politiker och/eller tjänstepersoner formellt öppnar upp för någon

form av insyn eller påverkan i en fråga och bjuder in till någon form av interaktion. Ibland används också begreppet *inbjudet deltagande* (ibid.).

Medborgardialog har idag blivit en återkommande praktik som enligt kartläggningar i 2014 års demokratiutredning praktiseras i över 80 procent av Sveriges kommuner (SOU, 2016:5).

Utredningen drar slutsatsen att medborgardialog i första hand bör vara en kanal där beslutsfattare kan fånga upp och lyssna in olika intressen och åsikter i samhället i syfte att få ett bättre beslutsunderlag.

2.2.2 Kopplingen mellan dialoger och valdeltagande

Det finns idag ingen känd studie som i ett bredare perspektiv har analyserat det faktiska resultatet av medborgardialoger. Den kunskap som finns tillgänglig från forskningsvärlden bygger istället på fallstudier av enstaka processer. Det finns ett antal kartläggningar av exempelvis inflytandeforum för unga, som visar att det pågår en hel del arbete på området och att många av dessa forum har som syfte att ”öka inflytandet” (Ungdomsstyrelsen, 2010). Dock finns det inga dokumenterade effekter av det faktiska utfallet (Tahvilzadeh, 2016). Det finns idag heller inga belägg inom forskningen för att medborgardialoger leder till vare sig högre valdeltagande eller ökad jämlikhet.

Vad som faktiskt påverkar valdeltagande är en komplex fråga. Även om några tydliga följdverkningar på valdeltagandet i särskilda områden inte kan skönjas trots omfattande dialogsatsningar, behöver det inte betyda att dialogarbetet inte har någon effekt över huvud taget. Det är fullt möjligt att dialogerna har haft en effekt men att dessa inte på det stora hela har förmått att kompensera för andra förändringar. Dessa förändringar kan handla om ett minskat förtroende för samhället i stort till följd av politiska skandaler på nationell nivå, mediabilder, nedskärningar i välfärden, flyttningsströmmar och så vidare (ibid.).

2.2.3 Risker med medborgardialoger

2014 års demokratiutredning pekar på risken att medborgardialoger kan leda till ökad politisk ojämlikhet, om grupper som redan är resursstarka och utövar inflytande i andra forum får ytterligare möjligheter att påverka. Det är inte så vanligt med kartläggningar över vilka som faktiskt deltar i dialogerna. En granskning som Göteborgs stad gjort av tre genomförda dialoger visar dock att äldre, välutbildade personer, födda i Sverige var överrepresenterade (SOU, 2016:5). Erfarenheter från frivillig rekrytering vid medborgardialoger visar också att det oftast är de mest insatta, vältaliga och kritiska som deltar (Hansson & Hallberg, 2011). Det

blir därför viktigt att, vid planerandet av en dialog, identifiera vilka målgrupper som är mest angelägna att involvera i dialogen samt även hur dessa på bästa sätt kan nås. För att inkludera vissa grupper och bidra till ett mer jämlikt inflytande totalt sett, måste man ibland exkludera andra grupper, framhåller Björnsson (2015) och pekar på att särskilt unga tjejer ofta har ett litet utrymme att påverka.

En annan aspekt som brukar lyftas fram är att även om personer, som inte vanligtvis medverkar i olika deltagandeprocesser, deltar i en dialog, finns det en risk för att själva samtalet blir ojämnt eftersom erfarenheterna av argumentation och övertalning sannolikt varierar i gruppen. För att förebygga risken att själva samtalet blir ojämnt blir det viktigt att noga planera och förbereda hur dialogen ska genomföras och vilka samtalsmetoder som ska användas. Även den rumsliga aspekten – det vill säga hur själva rummet där dialogen äger rum utformas – kan spela stor roll i att möjliggöra ett jämlikt samtal (Tahvilzadeh, 2016.).

I demokratiutredningen framhålls, mot bakgrund av riskerna med dialoger, att de inte bör innefatta för stor grad av inflytande. De bör istället framför allt ses som en möjlighet för beslutsfattare att fånga upp intressen och synpunkter i samhället som grund för bättre beslutsunderlag alternativt för att förankra beslut (SOU, 2016:5). En paradox med detta resonemang är dock frågan om hur dialogerna ska kunna bli meningsfulla för medborgarna att delta i, om de inte innebär något reellt inflytande. Riskerna är stora att de istället uppfattas som triviala och med otydlig koppling till politiska beslut, vilket kan ha en skadlig inverkan på medborgarnas förtroende för samhället och för demokratin. Med genomtänkta och noga förberedda dialoger som strävar efter att komplettera det inflytande som resursstarka grupper redan har över den aktuella frågan, torde riskerna för ökad politisk ojämlikhet minska (Tahvilzadeh, 2016). Med detta i bakhuvudet borde det trots allt finnas förutsättningar för att skapa meningsfulla och icke-triviala dialoger med reellt inflytande för medborgarna. Detta ligger i linje med de *medskapande dialoger* som Abrahamsson (2015) förordar. Vid medskapande dialoger får medborgarna inflytande och görs delaktiga i hela processen, från problemformulering till identifiering av åtgärder, genomförande, utvärdering och återkoppling. Naturligtvis kan det fortfarande vara aktuellt att genomföra dialoger kring mer vardagliga frågor, men det är främst genom de icke-triviala dialogerna som den politiska jämlikheten kan stärkas.

2.3 Hur kan demokratin stärkas?

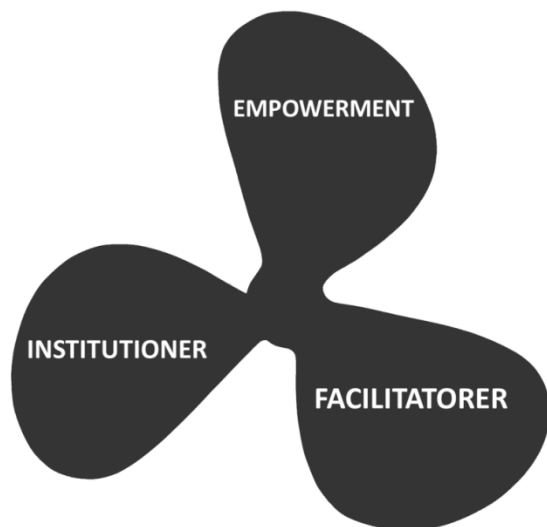
En fördjupad demokrati förutsätter enligt Tahvilzadeh (2016) att den politiska jämlikheten ökas genom att fler medborgare deltar i

samhällets alla sfärer (partier, civilsamhälle och olika deltagandeprocesser som till exempel dialoger). Medborgardialoger kan vara en del av lösningen om de genomförs på rätt sätt och inte blir triviala och otydliga. Det är samtidigt viktigt att ha med sig att det finns begränsningar för i vilken utsträckning ett deltagande kan konstrueras ovanifrån. En mer fruktbar väg är därför att stimulera, tillvarata och stärka medborgarnas egna initiativ samt deras förmåga att lösa kollektiva problem som angår dem. Om deltagandeprocesserna ska gynna medborgarna i stadens socioekonomiskt utsatta områden, måste de själva delta i utformandet av dem samt i problemformuleringen (ibid.). Olofsson och Widehammar (2016) vänder sig mot svenska kommuners riktlinjer för medborgardialoger som oftast utgår ifrån att det är kommunens politiker och/eller tjänstepersoner som beslutar om vilka frågor som är öppna för dialog och menar att ett medskapande kräver att också civilsamhället kan ta initiativ till dialog och lyfta frågor.

Ett sätt att hantera riskerna med dialoger, som formuleras i stycket ovan, är att i första hand betrakta det inbjudna deltagandet som ett komplement till det inflytande som resursstarka grupper redan har inom ramen för den representativa demokratin. Inför genomförandet av dialogerna bör således frågan om på vilket sätt deltagandet kan bidra till att stärka de grupper vars röster inte redan hörs i samhället beaktas (ibid.).

Tahvilzadeh (2016) illustrerar denna demokratiutvecklande process, som han menar är nödvändig för att öka jämlikheten och fördjupa demokratin, med hjälp av en propeller med tre vingar (se figur 2). Varje vingblad står för en central aspekt i arbetet. De tre aspekterna är institutioner, empowerment och facilitatorer.

Figur 2 Propellern: demokratiseringens tre vingar



Källa: Tahvilzadeh, 2016.

2.3.1 Institutioner

Begreppet institutioner handlar om att institutionella arrangemang, som hur deltagare väljs ut, hur kommunikationen går till och hur processer kopplas till beslut, noga bör övervägas inför varje deltagandeprocess. Det finns ett antal exempel från olika delar av världen på hur institutionella arrangemang har möjliggjort ett fördjupat deltagande i den lokala demokratin (Tahvilzadeh, 2016). Ett sådant exempel kan hämtas från en lokal deltagandeprocess som har sitt ursprung i Porto Alegre i Brasilien, som brukar kallas medborgar- eller deltagandebudget. Framgången i Porto Alegre bestod i en decentralisering av stadens budgetprocess, där människor involverades i att lösa komplexa frågor i den egna vardagen. Framgångsfaktorer var bland annat att det inbjudna deltagandet hade en praktisk orientering med konkret inverkan genom att hjälpa deltagarna att förbättra sin vardag och lösa problem. Därtill dominerades processerna av ett gräsrotsdeltagande av de som berörs av beslutet istället för av experter. Makt att fatta beslut delegerades till processerna, samtidigt som staden bistod med handledning och koordinering (ibid.).

Arbetet med deltagandebudget i Porto Alegre är ett ambitiöst arrangemang, som utformats under många år. Översatt till svenska förhållanden finns ingen egentlig motsvarighet, även om flertalet kommuner har genomfört deltagandeprocesser som kallats för medborgarbudgetar, däribland Stockholms stad. En viktig skillnad är just att de medborgarbudgetar som genomförts i svenska kontexter inte har institutionaliserats i lika hög grad som i Porto Alegre. Fredrik Carlsson (2015) drar, i en masteruppsats som utvärderar två medborgarbudgetprocesser i Upplands Väsby,

slutsatsen att den institutionella designen i dessa fall främst gynnat resursstarka medborgare. Detta menar han bland annat skedde till följd av att medborgarbudgeten möjliggjorde för vem som helst att delta. Det kan initialt tyckas vara ett rättvist förhållningssätt, men i detta konkreta fall fick det till följd att resursstarka medborgare deltog i högre utsträckning, vilket sannolikt medförde att övriga gruppers intressen inte beaktades i lika stor utsträckning (ibid.).

En utformning som i större utsträckning tar hänsyn till vilka som deltar, hur kommunikationen under dialogprocessen utformas och hur kopplingen sker mellan deltagarnas beslut och åsikter och offentlig policy och verksamhet, har betydligt bättre förutsättningar att uppnå ett jämlikt deltagande, menar Tahvilzadeh (2016). Resonemanget tar sin utgångspunkt i Archon Fungs modell för att analysera och planera delaktighetsprocesser (2006). Enligt Fung krävs många olika sätt för tjänstepersoner och förtroendevalda att möta medborgare i dagens komplexa samhälle. De olika sätten kan skifta i syfte och mål utan att för den skull vara automatiskt bättre eller sämre (Corkhill, 2013).

Fung menar att genom öppna inbjudningar till olika former av dialoger, samlas i regel de som har tillgång till information och som har någon form av intresse av att bevaka en fråga, vilket till stor del brukar vara resursstarka grupper. För att komplettera dessa röster kan riktade rekryteringar göras av grupper som vanligtvis inte deltar i lika stor utsträckning. Detta gör nödvändigtvis inte deltagandet i dialogen representativt. Värdet ligger istället i att en särskild grupps röst finns med i processen. Absolut representativitet är väldigt svårt att uppnå och även att definiera. Om det är viktigt att få ett så representativt urval som möjligt bör istället ett statistiskt slumpmässigt urval tillämpas (Tahvilzadeh, 2016).

När det gäller kommunikationsformerna under dialogprocessen tenderar praxis vid många dialoger att gå mot ett ganska passivt deltagande där deltagarna till stor del får lyssna, uttrycka preferenser och diskutera med experter om olika synsätt. Ett sätt att skapa en större delaktighet i processen skulle kunna vara att formulera olika perspektiv och alternativ tillsammans genom förhandlingar (ibid.). En förhandling kan till exempel organiseras genom att deltagarna får diskutera med varandra och komma fram till vad de vill individuellt och som en grupp i en enad lösning. Det kan vara svårt att komma fram till konsensus men diskussionen ska präglas av resonemang, argument och principer (Corkhill, 2013).

Slutligen finns det, som tidigare nämnts, goda skäl att eftersträva dialoger som rör mindre triviala frågor, där det blir tydligt för deltagarna hur dialogprocessen hänger samman med konkreta förändringar i policy och verksamhet. Genom att dialogprocesser kopplas direkt till beslut och resultat får de en tydligare

medskapande funktion. Budgetar för exempelvis lokala mötesplatser, bibliotek eller medborgarkontor är exempel på områden som skulle kunna beslutas genom medskapande processer. En bra utgångspunkt kan vara att börja med frågor som det råder få partipolitiska motsättningar kring (Tahvilzadeh, 2016).

2.3.2 Empowerment

Empowerment handlar om att stärka människors förutsättningar att samlas i egna rum och formulera egna intressen och visioner, som kan stimulera till vidare engagemang. Detta kan göras genom att på olika sätt skapa möjlighetsstrukturer för lokal organisering (Tahvilzadeh, 2016).

En avgörande faktor för att uppnå större politisk jämlikhet är att stärka i synnerhet socioekonomiskt utsatta gruppers möjlighet att delta i processer där icke-triviala frågor hanteras och göra sina röster hörda. Det lokala civilsamhället (både det organiserade och icke-organiserade) bör vidare ges förutsättningar att initiera egna deltagandeprocesser. Här borde Stockholms stad kunna vara mer lyhörd genom att identifiera och fånga upp initiativ som redan idag finns i socioekonomiskt utsatta områden, kanske i samverkan med det lokala civilsamhället. Möjlighetsstrukturer kan också innebära att tillhandahålla en god tillgång till mötesplatser och lokaler i socioekonomiskt utsatta områden. Särskilt fokus bör läggas på att se till att det finns tillgängliga mötesplatser dit alla känner sig välkomna (ibid.). Brolund de Carvalho (2015) pekar på att bristen på olika typer av gemensamma rum hindrar lokalt engagemang och självorganisering.

En ytterligare aspekt kan vara att stödja sociala rörelser för att främja och stärka lokal organisering. För att möjliggöra detta behöver Stockholms stad hitta finansieringsformer för att kunna stödja initiativ som kommer från icke-formella organisationer (ibid.). Denna fråga berörs även i den tidigare delrapporten till Hållbarhetskommissionen *Stad i Samverkan. Stockholms stad och civilsamhället* (Stockholms stad, 2016). I den aktuella rapporten mynnade frågan om stöd till sociala rörelser ut både i en rekommendation att utveckla samverkan med nya sociala rörelser och nätverk samt ett åtgärdsförslag att utreda möjligheterna att bilda en oberoende stiftelse, fond eller motsvarande som kan utgöra en bro mellan sociala rörelser och Stockholms stad.

Tahvilzadeh (2016) lyfter därtill fram transparanta riktlinjer och praktiker för fördelning av bidrag till civilsamhället som en god grund för att skapa förtroende för samhället. Även denna fråga berördes i delrapporten *Stad i samverkan* och mynnade ut i en rekommendation att kvalitetssäkra och effektivisera hanteringen av föreningsbidrag samt ett åtgärdsförslag att ta fram

stadsövergripande riktlinjer för hur Stockholms stad fördelar bidrag till civilsamhället (Stockholms stad, 2016).

2.3.3 Facilitatorer

För att möjliggöra jämlika deltagandeprocesser krävs det mer än att ha rätt institutioner. Närvaron av så kallade *facilitatorer*, eller möjliggörare, kan skapa förutsättningar för ett deltagande hos lokalbefolkningen genom att väcka deras nyfikenhet och intresse att delta och göra kommunala processer, som av många betraktas som komplexa och svåra att förstå sig på, mer lättillgängliga. Det visar bland annat fallstudier från Indien (Tahvilzadeh, 2016). Därtill kan facilitatorerna underlätta vid möten och sammankomster i syfte att få till ett bättre samtal. Detta innebär till stor del ett pedagogiskt arbete, som i Stockholm till viss del redan idag utförs av aktörer som fältassistenter, medborgarvärdar och andra typer av uppsökande funktioner. Även civilsamhällets aktörer kan fungera som facilitatorer i olika delar av staden. I rollen som facilitator ligger också att förvalta och utveckla relationer och förtroende hos lokalbefolkningen. Stadsdelsnämnderna bör, enligt Tahvilzadeh (ibid.) utgöra ett centralt nav för lokala facilitatorer eftersom de finns på plats lokalt och dagligen kommer i kontakt med tusentals brukare och invånare i stadsdelarna. De är därmed också bäst lämpade att ansvara för lokala deltagande- och dialogprocesser.

2.4 Mot ett mer jämlikt deltagande

Detta kapitel har berört några av de utmaningar som den svenska demokratin står inför idag, med särskilt fokus på hur ett mer jämlikt deltagande i demokratin kan främjas. Välutbildade personer från socioekonomiskt starka områden deltar i större utsträckning i allmänna val och i det civila samhället och får därmed också ett större inflytande över politiken än mindre resursstarka personer. Deltagande mellan val, till exempel genom olika former av deltagandeprocesser som dialoger, kan om de utformas på rätt sätt bidra till att stärka de grupper vars röster vanligtvis inte hörs. En förutsättning för att lyckas med detta är att dialogen föregås av en analys av vilka grupper som vanligtvis inte kommer till tals via de befintliga kanaler som redan finns i samhället samt hur dessa på bästa sätt kan nås. Dialoginsatserna bör därefter särskilt riktas mot dessa för att komplettera det inflytande som övriga grupper redan har över den aktuella frågan. För att nå dessa grupper och därefter möjliggöra ett jämlikt deltagande under själva dialogprocessen bör institutionella arrangemang som former för rekrytering av deltagande, val av plats, utformning av lokal och samtalsmetod noga övervägas. För att dialogerna ska kännas meningsfulla att delta

i är det därtill viktigt att de rör icke-triviala frågor med tydlig koppling till politiska beslut och möjlighet till reellt inflytande.

Det lokala civilsamhället bör vidare ges bättre förutsättningar att initiera egna deltagandeprocesser och Stockholms stad måste bli bättre på att identifiera och fånga upp initiativ som redan idag finns i socioekonomiskt utsatta områden. En god tillgång på tillgängliga mötesplatser och samlingslokaler i socioekonomiskt utsatta områden, dit alla känner sig välkomna är också en förutsättning för att stärka det lokala engagemanget. Facilitatorer, eller möjliggörare, kan användas för att ytterligare stimulera det lokala engagemanget hos lokalbefolkningen genom att väcka och uppmuntra deras nyfikenhet och intresse att delta. Därtill kan facilitatorerna underlätta vid möten och sammankomster i syfte att få till ett bättre samtal.

3. Dialoger och deltagandeprocesser i Stockholms stad

I föregående kapitel konstateras att meningsfulla, icke-triviala och noga förberedda dialoger som strävar efter att komplettera det inflytande som resursstarka grupper redan har kan bidra till ett mer jämlikt deltagande. Olika former av dialoger med medborgare används idag av ett stort antal svenska kommuner, däribland Stockholms stad. Syftet med dialogerna skiljer sig åt mellan olika dialoger. Det kan till exempel handla om att öka invånarnas delaktighet och inflytande i viktiga frågor mellan val, skapa och ta tillvara på engagemang för stadens utveckling, öka kvaliteten på stadens verksamheter, ta fram ett bättre beslutsunderlag eller skapa samhörighet i lokalsamhället eller att stärka det sociala kapitalet.

Stockholms stad har under de senaste åren höjt ambitionsnivån gällande medborgarnas delaktighet och inflytande över i staden och stadsdelsnämnderna har fått ett utökat ansvar att stärka stockholmarnas inflytande genom utveckling av olika former av dialoger, lokala råd, medborgarforum, medborgarförslag med mera. Ett flertal facknämnder genomför också regelbundet dialoger. Stadsbyggnads- och exploateringsnämnderna arbetar tillsammans med att utveckla stadens arbete med dialog inom ramen för planprocessen. Bostadsbolagen bedriver sedan ett antal år tillbaka ett omfattande arbete med boendedialoger, framför allt i de bostadsområden där de har stora bestånd.

I detta kapitel redogörs i de första två avsnitten kortfattat för det omfattande dialogarbetet inom stadsbyggnads- och exploateringskontoren och i bostadsbolagen. I det tredje avsnittet presenteras resultaten från en kartläggning av dialogarbetet i samtliga bolag och förvaltningar i Stockholms stad som genomfördes under våren 2016.

3.1 Stadsbyggnads- och exploateringskontorens dialogarbete

Stadsbyggnadskontoret har sedan hösten 2011 arbetat med att utveckla stadens arbete med medborgardialog i den fysiska planeringen. Arbetet har handlat både om att utveckla kunskap, metoder och verktyg om dialog och samråd. En målsättning har varit att möjliggöra en bred medverkan bland stadens invånare i frågor som rör utvecklingen av det framtida Stockholm. En central del har varit att beskriva och utvärdera projekt, med fokus på tidig

dialog i programarbeten. Stadsbyggnadskontorets erfarenhet är att många berörda som deltar i någon av stadens detaljplaneprocesser uttrycker en besvikelse eller ilska över att så mycket av planeringen redan verkar klar i samrådsskedet. Den tidiga dialogen infaller därför på ett tidigare skede i planprocessen för att möjliggöra att stockholmarna får en reell möjlighet att påverka utvecklingen av sin närmiljö.

Metoder och verktyg som har prövats inom den tidiga dialogen har bland annat varit gåturer, fokusgruppsintervjuer, enkätundersökningar, intervjuer samt olika former av workshops med frågeställningar som "Häng med när vi blir fler - vad är viktigt när din stadsdel växer?". Samtliga metoder kan vara bra verktyg i den tidiga dialogen, men i och med att de skiljer sig en hel del åt sinsemellan så bör val av metod noga övervägas beroende på syftet med dialogen.

Stadsbyggnadskontoret avrapporterade sitt dialogarbete i stadsbyggnadsnämnden i maj 2014 (Stockholms stad, 2014). I rapporten framhålls att tidiga dialoger bör genomföras i kommande programarbeten samt i utvecklingen av en strategisk områdesplanering. Med ökad kunskap om när, hur och varför vi ska föra dialog kring projekt kan staden höja ambitionerna och nå fler stockholmare. Ambitionshöjningen gäller inte minst representativiteten, det vill säga vilka medborgare som nås med dialogerna. För att nå ut till en bredare målgrupp och möjliggöra ett deltagande av personer som i dagsläget är mindre delaktiga i samhällsutvecklingen föreslås att Stockholms stad i planeringsprocessen prövar nya metoder som till exempel uppsökande arbete.

Vid några av de tidiga dialoger som har anordnats de senaste åren har aktörer från andra förvaltningar i staden deltagit för att möjliggöra en dialog om frågor som faller utanför stadsbyggnadskontorets rådighet, till exempel skola och förskola. En av slutsatserna från dialograpporten är att staden, genom utvecklad samverkan mellan stadens förvaltningar och bolag, bör söka synergieffekter för att främja stockholmarnas delaktighet i stadsutvecklingen. Tidigare erfarenheter från dialogarbete visar att det ofta dyker upp frågor och synpunkter som faller utanför den avsedda ramen för dialogen. Detta skulle kunna vara en metod att på ett bättre sätt ta tillvara på medborgarnas engagemang och fånga upp även de synpunkter och frågor som normalt faller utanför ramen och på så sätt skapa synergieffekter.

3.2 Boendedialoger

Mellan 2009 och 2014 genomfördes så kallade boendedialoger i totalt 18 stadsdelar runt om i staden. Under denna period deltog

uppskattningsvis 25 000 personer i boendedialogerna och cirka 55 000 synpunkter samlades in. Arbetet leddes av Stockholms stads allmännyttiga bostadsbolag och den berörda stadsdelsnämnden i samverkan med andra nämnder eller aktörer. Syftet med boendedialogerna var att involvera medborgarna i utvecklingsfrågor och öka deras inflytande över sin livsmiljö.

Boendedialogerna arrangerades på en centralt belägen offentlig plats i den berörda stadsdelen. Under några dagar samlades åsikter och synpunkter in från de boende och andra aktörer i området. De boende fick komma med synpunkter på vad som är bra i stadsdelen, vad som är sämre och hur stadsdelen kan förbättras. Skriftliga kommentarer lämnades in och deltagarna fick markera ut på kartor områden som är bra och områden som bör utvecklas. Därefter sammanställdes de insamlade synpunkterna och analyserades och ett förslag på vad som kan förändras och förbättras, samt vilka aktörer som bör involveras i den fortsatta utvecklingen av området togs fram. Efter ungefär ett års tid genomfördes ytterligare ett evenemang lokalt i stadsdelarna med en återkoppling till invånarna där de planerade och genomförda åtgärderna kommuniceras.

En av de främsta fördelarna med boendedialogerna var att de, genom att arrangeras på plats i de lokala centrumen, nådde ut till ett stort antal personer som normalt inte deltar i dialoger eller med andra medel gör sina röster hörda i staden. Kritik har dock riktats mot boendedialogerna för att vara alltför jippobetonade i sin utformning och för att de inte berörde de problem som invånarna tycker är mest angelägna. Vid de tidigare Järvadialogerna som genomfördes mellan 2009-2010 var det också tydligt att det inte fanns tillräcklig beredskap inom stadens förvaltningar för att ta omhand det stora antalet synpunkter som samlades in. Detta bidrog till att de boende i många fall upplevde att staden inte tog deras åsikter på allvar och förtroendet för staden sjönk (Al-khamisi, 2015). Efter Järvadialogerna bildades en styrgrupp med direktörerna för de tre bostadsbolagen och stadsdelsförvaltningarna i Söderort och Hässelby-Vällingby för att skapa en bättre samordning av boendedialogerna inom staden.

Dialog mellan de boende och de kommunala bostadsbolagen sker idag i vissa områden genom regelbunden kontakt med bovärdar som träffar de boende och fångar upp många viktiga sociala aspekter och trygghetsfrågor med mer.

3.3 Översyn av dialoger inom Stockholms stad

Under våren 2016 genomförde stadsledningskontoret en enkätundersökning till samtliga förvaltningar och bolag i staden² för att kartlägga förekomsten av dialoger inom staden. Syftet med kartläggningen var att få en bättre överblick över vilka olika typer av dialoger som har genomförts de senaste åren och att påbörja en insamling för att systematisera den kunskap och de erfarenheter som finns från arbetet med dialog med medborgare i Stockholms stad. Kartläggningen genomfördes via ett formulär där stadsdelsförvaltningarna ombads uppge antal genomförda dialogaktiviteter och dialogprocesser under åren 2013, 2014 och 2015. Utöver detta ombads stadsdelsförvaltningarna beskriva de åtta senast genomförda dialogerna genom att besvara tolv frågor. De siffror och resultat som presenteras i det följande bör betraktas som en indikation på hur arbetet med medborgardialoger ser ut i staden, snarare än som en fullständig och komplett redovisning. I och med att förvaltningarna och bolagen själva, på olika håll, valt ut och beskrivit de senaste åtta dialogerna finns sannolikt ett antal möjliga felkällor, vilka också diskuteras i texten. Samtidigt ger underlaget en bild av utvecklingsmöjligheter och behov på området.

I det följande avsnittet redogörs för vilka definitioner och avgränsningar som användes vid kartläggningen. Därefter följer resultaten från kartläggningen. Inledningsvis presenteras kvantitativa uppskattningar av antalet genomförda dialoger under de senaste tre åren i staden. Därefter redovisas förvaltningarnas och bolagens beskrivningar av de senaste dialogerna som de genomfört utifrån följande aspekter; syfte, tema/frågeställning, tidpunkt (i beslutprocessen), målgrupp, antal deltagare, genomförande, dokumentation, utvärdering, återkoppling samt övriga kommentarer. Avsnittet avslutas med en analys av resultaten.

3.3.1 Definition och avgränsningar

Vid kartläggningen definierade medborgardialog som en dialog mellan människor som lever och rör sig i staden, oavsett medborgarskap och stadens tjänstepersoner och/eller förtroendevalda. Medborgardialog handlar därtill om ett

² I kartläggningen ingick inte partier, rotlar eller kommunstyrelsen/stadsledningskontoret. Samtliga stadsdelsförvaltningar, utom Rinkeby-Kista, besvarade enkäten. Rinkeby-Kista inkom dock med skriftliga synpunkter. Samtliga fackförvaltningar utom miljö-, service- och överförmyndarförvaltningen samt trafikkontoret och stadsarkivet besvarade enkäten. De förstnämnda tre med motiveringen att de inte genomför dialoger med medborgarna. Med trafikkontoret genomfördes en telefonintervju. Av bolagen uppger sju att de inte har några dialoger med medborgare.

meningsutbyte som genomförs som ett led i en beslutsprocess där medborgarnas synpunkter tas i beaktning även om medborgarens möjlighet till påverkan av beslut kan variera. Medborgardialoger kan ske både digitalt och/eller i ett fysiskt rum. De kan innebära såväl enskilda dialogaktiviteter som mer omfattande dialogprocesser som pågår över en längre tid. Med enskilda dialogaktiviteter avses till exempel ett torgmöte, en dialog på en skola eller i en parklek eller ett samråd. Dialogprocess avser istället en dialog som pågår över en längre tid till exempel en medborgarbudget, ett brukarråd eller en ungdomspanel.

Medborgardialog avgränsades i detta sammanhang till att inte inkludera klagomålshantering och felanmälan, medborgar- och/eller brukarenkäter samt mejlkorrespondens eller samtal med medborgare via sociala medier.

3.3.2 Dialogernas omfattning

Den första delen av kartläggningen bestod av en kvantitativ del som syftade till att få en överblick över vilka förvaltningar och bolag som genomför någon form av dialoger samt ungefär i vilken omfattning. Resultaten ger en bra överblick, men ska tolkas med stor försiktighet. Trots försök att tydliggöra och avgränsa vad som avses med medborgardialog och som därmed ska räknas med i kartläggningen verkar det som att förvaltningarna och bolagen tolkat begreppet på lite olika sätt. Det är således rimligt att anta att uppskattningen av antal genomförda dialogaktiviteter innefattar olika typer av aktiviteter.

Av kartläggningen framgår att de flesta stadsdelsförvaltningar normalt genomför ett fåtal dialogaktiviteter per år. Några stadsdelsförvaltningar sticker ut i statistiken genom att ha angett att de anordnat betydligt fler dialogaktiviteter de senaste åren. En möjlig förklaring till detta skulle kunna vara att de räknar med dialoger som de har deltagit i, men där andra förvaltning eller bolag har varit huvudansvariga. Detta går dock inte att utläsa av enkäten, utan det är också möjligt att de helt enkelt genomför betydligt fler dialoger än övriga stadsdelsförvaltningar.

När det gäller fackförvaltningarna är det stadsbyggnads- och exploateringskontoret som regelbundet genomför flest dialogaktiviteter. Det hänger samman med att ett visst medborgardeltagande sedan slutet av 1980-talet, är lagstadgat i plan och bygglagen. Fackförvaltningarna genomför i övrigt ett fåtal dialogaktiviteter per år, med undantag för kulturförvaltningen som 2015 genomförde 20-25 stycken dialogaktiviteter med ungefär 500 barn i samband med genomförandet av Kulturskolans utvecklingsprojekt ”FRÖN” - Fråga Öppet Nyfiket.

De tre kommunala bostadsbolagen är de som bland bolagen genomfört flest dialoger. Det framgår dock av kartläggningen att även Stockholm Vatten och Stockholm Parkering regelbundet anordnar flera dialoger årligen.

I kartläggningen särskildes, som tidigare nämnts, dialogaktiviteter från dialogprocesser. Till skillnad från enskilda dialogaktiviteter avsågs med dialogprocess istället en dialog som pågår över en längre tid till exempel en medborgarbudget, ett brukarråd eller en ungdomspanel. Dialogprocesserna är betydligt färre till antalet än dialogaktiviteterna, vilket också var väntat eftersom de är mer omfattande till sin karaktär. Exempel på dialogprocesser som stadsdelsförvaltningarna lyfter fram är lokala brottsförebyggande råd, ungdomsråd, råd för pensionärer, funktionshinderråd samt näringslivs- eller lokala företagarråd. Ett exempel på en medborgarbudget förekommer också. Bostadsbolagen lyfter bland annat fram exempel på mer omfattande dialogprocesser kring centrumombyggnationer. Bland fackförvaltningarna genomför stadsbyggnads- och exploateringskontoren dialogprocesser framför allt kring mer omfattande samråd för program eller tidiga dialoger. Kyrkogårdsförvaltningen har under en längre tid arbetat med en dialogprocess kring Järva begravningsplats. I Östberga pågår en omfattande dialogprocess som en del av ett pågående arbete inom ramen för Sveriges Kommuner och Landstings nätverk för medborgardialog för att hantera komplexa samhällsfrågor. Dialogprocessen syftar till att flera ska medverka till att skapa trivsel och trygghet i Östberga. De flesta förvaltningar och bolag av de som genomför dialoger utför omkring 1-5 dialogprocesser per år.

3.3.3 Medborgardialogernas syfte

Resultaten från kartläggningen tyder på att stadsdelsförvaltningarna i första hand genomför dialoger i syfte att få in synpunkter, underlag och idéer. Därutöver anges syftet i vissa fall vara att öka inflytandet (med betoning på ungas inflytande), att hantera en konflikt eller problem/oro i ett område eller att stadsdelsnämndernas politiker ska få möta medborgarna på en offentlig plats i stadsdelen.

Flera av fackförvaltningarna (idrotts- och kulturförvaltningen samt stadsbyggnads- och exploateringskontoret) anger att ett viktigt syfte är att få in synpunkter, underlag och idéer. Äldreförvaltningen genomför dialoger för att ta reda på målgruppens behov utifrån ålder. Utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen genomför framför allt olika typer av brukardialoger för att säkerställa elevinflytandet i skolgårdsupprustningar eller för att inom jobbtorgen göra deltagarna delaktiga i beslut kring vilka gruppaktiviteter som ska genomföras.

En majoritet av de exempel på dialoger som kommer från bolagen syftar till att inhämta information inför ett beslut eller att informera om kommande förändringar eller bolagets verksamhet. Bostadsbolagen har också genomfört en del dialoger kring ombyggnationer med syfte att ge de boende inflytande över ombyggnadsprocessen och kunna påverka nivån på upprustningen.

3.3.4 Dialogernas frågeställning och innehåll

Stadsdelsförvaltningarnas dialoger handlar i huvudsak om trygghet, trivsel, parker och lekparker eller etablering av nya verksamheter som till exempel fritidsgårdar. Stadsbyggnads- och exploateringskontoren genomför dialoger kring stadsbyggnadsfrågor eller områdesutveckling. Fastighetskontoret, äldreförvaltningen, idrottsförvaltningen och kulturförvaltningen för dialoger kring frågor som handlar om verksamhetsutveckling med fokus på olika utpekade frågor som till exempel barns behov vid ett nytt bibliotek, ungas fysiska aktivitet etc. Socialförvaltningen ordnar informationsmöten för närboende inför start av nya verksamheter. Bostadsbolagens dialoger handlar primärt om bostadsbyggande, upprustning, områdesutveckling, trygghet och trivsel. Kulturhuset har dialoger där deltagarna har möjlighet att påverka verksamheten och utställningarna vid Lava Bibliotek & Verkstad.

3.3.5 Dialogernas plats i beslutsprocesser

De flesta förvaltningar och bolag anger att de primärt genomför dialoger i ett tidigt skede, det vill säga i början av en process eller när idéer väcks. Dessa resultat stämmer väl överens med den enkätstudie som redovisas i 2014 års demokratiutredning och återges i tabell 1 nedan. Tabellen visar när kommuner och landsting uppger att de genomför medborgardialoger.

Tabell 1 När i beslutsprocessen sker medborgardialoger (procent)?

Fas i beslutsprocessen	Andel
När idéer väcks, tidigt i en process	79
Vid utredning inför beslut	76
När förslag diskuteras inför beslut	52
När beslut fattas	10
När förvaltningen genomför beslut	17
När beslut efter en tid utvärderas	14

Källa: SOU 2016:5

Flera stadsdelsförvaltningar uppger att de följer upp dialoger som har genomförts i ett tidigt skede med ytterligare dialog senare i

processen. I något fall har dialog också ägt rum efter fattat beslut, men det handlade i detta fall, som gällde information om etablering av boende för nyanlända, mer om information än om dialog. Etablerade råd deltar regelbundet i beslutsprocessen och träffas vanligtvis inför nämndens kommande sammanträde.

Ett flertal fackförvaltningar och bolag genomför dialoger när förslag diskuteras inför ett beslut. Det kan till exempel handla om beslut om detaljplaner, genomförandebeslut för start av nya boenden eller i framtagandet av beslutshandlingar. Flera fackförvaltningar och bolag arbetar också löpande med dialog genom hela beslutsprocessen.

3.3.6 Målgrupper

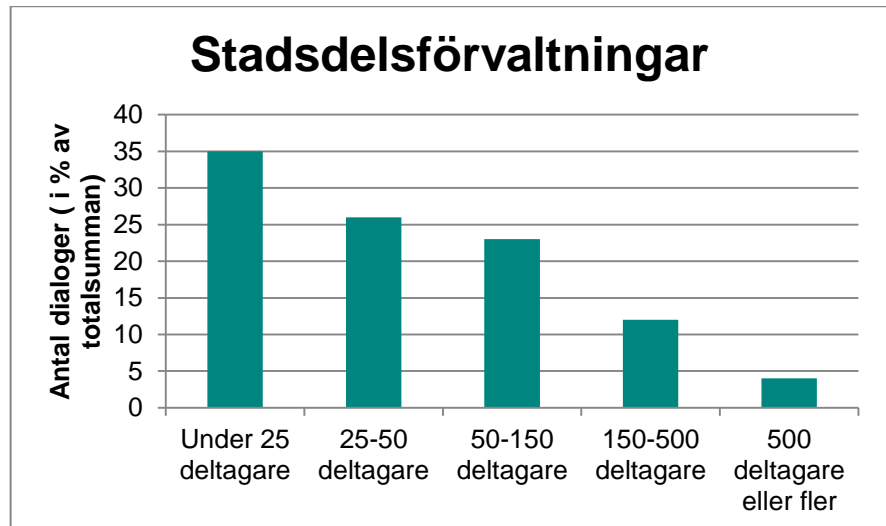
En klar majoritet av både förvaltningar och bolag uppger att de riktar sig till väldigt breda målgrupper. ”Samtliga invånare i stadsdelen”, ”alla som bor och verkar i det område som är aktuellt för dialogen”, ”alla besökare”, ”alla boende i närområdet” är några av de exempel på målgruppsformuleringar som lyfts fram. I de fall avgränsningar har gjorts så handlar det i första hand om ålder, där unga oftast pekas ut som en primär målgrupp. De olika råd som finns (ungdomsråd, pensionärsråd, funktionshinderråd med flera) är per definition avgränsade till den målgrupp som rådet utgörs av. I vissa fall anordnas dialoger kring etablering, utformning eller upprustning av verksamheter som parklekar, fritidsgårdar eller likande. I dessa fall avgränsas ofta målgruppen till dem som besöker eller berörs av verksamheten. Det kan vara barn, unga, föräldrar, civilsamhälle etc.

Det är sällsynt med andra specificeringar av målgrupp än utifrån ålder. Idrottsförvaltningen har i ett fall genomfört en dialog där riktade insatser gjordes för att nå unga med funktionsnedsättning och kulturförvaltningen har gjort särskilda satsningar på att nå unga i ytterstaden. Stockholmshem har därtill genomfört en dialog kring en mötesplats som särskilt riktade sig till unga tjejer i Bagarmossen.

3.3.7 Dialogernas omfattning

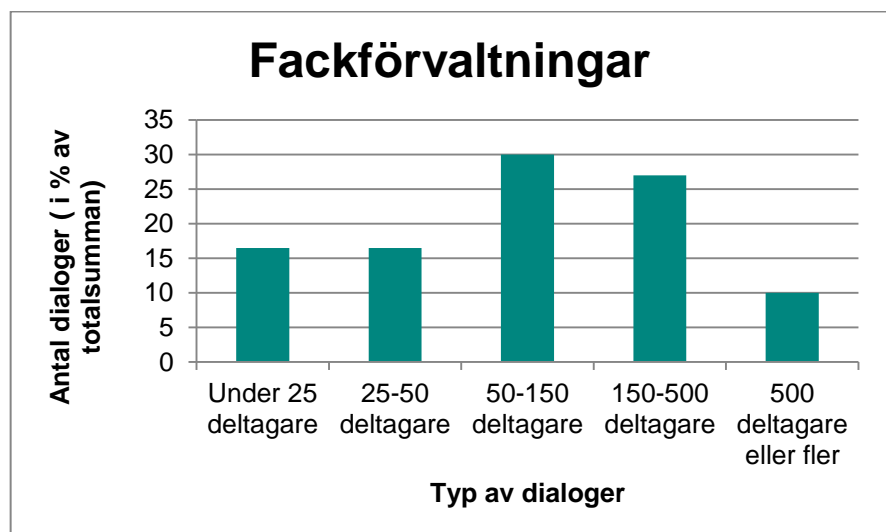
Antalet medborgare som deltar vid de olika dialogerna som arrangeras i staden varierar stort från några enstaka deltagare till flera tusen. Fördelningen mellan olika storlekar på dialoger baserat på de underlag som lämnats in om de senaste åtta dialogerna framgår av figur 3 nedan.

Figur 3 Uppskattat antal dialoger som genomförs i olika omfattning vid stadsdelsförvaltningarna (totalt antal dialoger=82)



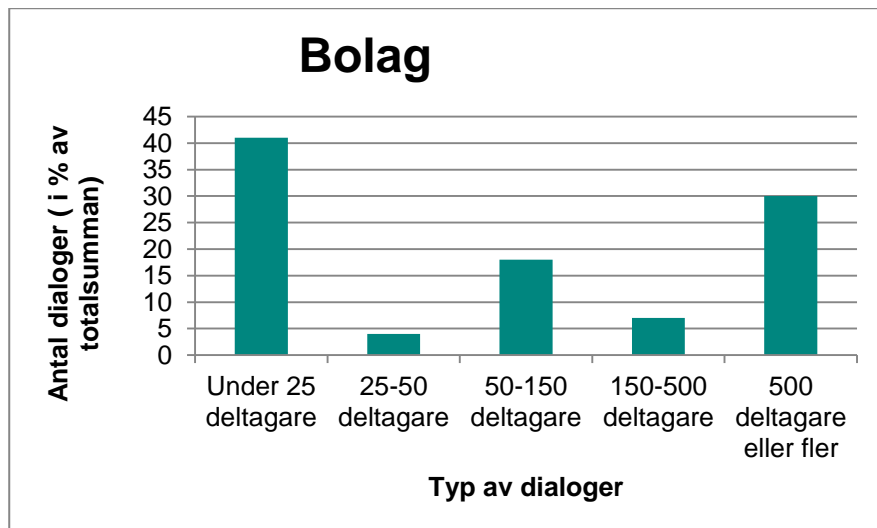
En majoritet av de dialoger som genomförts av stadsdelsförvaltningarna är relativt små och når färre än 50 deltagare. En knapp fjärdedel av dialogerna når mellan 50 och 150 deltagare och cirka 15 procent når fler än 150 deltagare.

Figur 4 Uppskattat antal dialoger som genomförs i olika omfattning vid fackförvaltningarna (totalt antal dialoger =30)



Majoriteten av fackförvaltningarnas dialoger når relativt många personer. 55 procent av dialogerna engagerade mellan 50 och 500 personer och 10 procent hade fler än 500 deltagare. Samtidigt finns det också exempel på ett antal dialoger vid ett flertal förvaltningar (stadsbyggnads- och exploateringskontoret samt kyrkogårds- och kulturförvaltningen) som endast nått ett fåtal personer.

Figur 5 Uppskattat antal dialoger som genomförs i olika omfattning vid bolagen (totalt antal dialoger =27)



Bolagen har flest andel riktigt stora dialoger. 29 procent av bolagens dialoger nådde över 500 deltagare. Samtidigt samlade 40 procent av dialogerna färre än 25 personer, vilket till stor del hänger ihop med mindre dialoger med grupper av hyresgäster som bostadsbolagen har haft.

3.3.8 Genomförande

Resultaten från kartläggningen visar att de flesta dialogerna inom staden genomförs i form av öppna möten, vilket stämmer väl överens med demokratiutredningens kartläggningsenkät till kommuner och landsting som redovisas nedan i tabell 2. Tabellen visar vilka metoder kommuner och landsting uppgivit att de använder.

Tabell 2 Metoder för dialog i kommuner och landsting (procent)

Typ av dialog	Andel
Öppna möten	80
Dialogmöten (t.ex. cafédialog, open space)	77
Möten med en specifik målgrupp	83
Sociala medier (t.ex. Facebook, bloggar)	57
E-förslag, e-panel, diskussionsforum på nätet	51
Medborgarstämmor eller byamöten	35
Annat	17

Källa: SOU 2016:5

Exempel på öppna möten som anges kan vara torgmöten, möten i dialogpaviljongen, i stadsdelsförvaltningens lokaler, i tekniska

nämndhuset, på skolor, i medborgarhus, på gårdar eller i civilsamhällets lokaler.

Andra typer av dialogmetoder som omnämns är uppsökande dialoger på till exempel skolor eller fritidsgårdar. Gåturen i form av till exempel trygghetsvandringar är också relativt vanliga. Stadsbyggnads- och exploateringskontoret har på senare tid testat en del olika digitala dialogmetoder i sina tidigare dialoger. Specifika metoder som använts vid dialogmöten av både förvaltningar och bolag är Open Space, dialogcaféer och andra workshopmetoder. Enkäter och fokusgrupper har vid flera tillfällen använts som utgångspunkt för en dialog. Bostadsbolagen arbetar också systematiskt med samråd vid ombyggnationer. I den tidigare nämnda dialogprocessen i Östberga kombineras ett antal olika metoder i syfte att få fler att medverka till att skapa trivsel och trygghet i Östberga. Under våren har perspektiv på trygghetssituationen i området inhämtats. Med start hösten 2016 kommer en arbetsgrupp arbeta tillsammans med att föreslå vad som ska göras för att öka trivsel och trygghet i området. I arbetsgruppen ingår boende, tjänstepersoner och politiker från ett antal olika förvaltningar och bolag i staden samt även andra externa aktörer.

En av stadsdelsförvaltningarna betonar i en separat kommentar att de ser stora utvecklingsbehov för att kunna genomföra medborgardialoger med bra kvalitet.

3.3.9 Dokumentation

Formerna för dokumentation av dialogerna skiljer sig en hel del åt mellan olika förvaltningar och bolag. Den vanligaste formen för dokumentation är i form av en sammanfattande skriftlig rapport. Dokumentationsrapporterna lyfter i vissa fall fram behov och tankar och pekar i andra fall ut förslag på åtgärder och ansvarsfördelning.

Trygghetsvandringar och de olika rådens sammanträden dokumenteras ofta i form av protokoll eller minnesanteckningar. I vissa fall används också mer interaktiva former av dokumentationsmetoder som utställningar, filmer, bilder eller prototyper.

3.3.10 Utvärdering

Vid stadsdelsförvaltningarna verkar det vara ungefär lika vanligt att någon form av utvärdering av dialogen har genomförts, som att det inte har gjorts. I de flesta fall där utvärderingar ska ha genomförts, framgår det tyvärr inte vad det är som har utvärderats (metod, syfte, deltagande etc.) och det finns heller inte så många exempel på vad utvärderingarna har landat i. Kommentarer i kartläggningen rörande de utvärderingar som har genomförts antyder att de utvärderingar som det hänvisas till handlar om förvaltningens reflektioner kring

den genomförda dialogen snarare än om en systematisk utvärdering. Några förvaltningar lyfter fram kommentarer kring hur valet av metod fungerade. Det finns också några reflektioner kring varför dialogen blev mindre lyckad som till exempel att syftet var otydligt eller att samordningen var bristfällig.

De flesta fackförvaltningar och bolag uppger att de har utvärderat de flesta dialoger som tas upp som exempel i kartläggningen. Utvärderingarna verkar i många fall utgå antingen utifrån dialogens syfte eller metod. Kvaliteten och omfattningen på utvärderingarna tycks variera. I vissa fall verkar det mer handla om reflektioner kring inkomna synpunkters kvalitet”, medan det i andra fall handlat om att utvärdera hur bra olika arbetssätt fungerar, till exempel huruvida rådslag är en bra metod för att lyfta fram förväntningar på den framtida äldreomsorgen.

3.1.11 Återkoppling

Vid de allra flesta exempel på dialoger som lyfts fram i kartläggningen har någon form av återkoppling till deltagarna ägt rum. Formerna för återkoppling varierar mycket mellan olika förvaltningar och bolag och mellan olika dialoger. Några former för återkoppling som lyfts fram är protokoll på webbplats, stadens hemsida, Facebook, mejl, annonser eller artiklar i lokala medier, utställningar, skyltar på plats i stadsdelen där åtgärder har vidtagits, muntligt under processens gång eller genom återkopplingsmöten.

Fackförvaltningarna och bolagen verkar i större utsträckning än stadsdelsförvaltningarna genomföra riktade återkopplingar till de som deltog i dialogerna genom mejl eller andra former av utskick. Alla förvaltningar verkar i ganska stor utsträckning använda sig av öppna former för återkoppling via exempelvis webb eller lokala medier, som även fungerar som marknadsföring av den genomförda dialogen.

3.3.12 Analys av kartläggningen

Sammantaget pekar resultaten från kartläggningen på att många dialoger verkar ha genomförts utan någon djupare målgruppsanalys av vilka grupper av invånare som redan idag vanligtvis deltar och har inflytande över den aktuella frågan. Inbjudan är ofta allmänt hållen vilket kan resultera i att dialogen blir ytterligare ett forum för redan resursstarka medborgare. I syfte att motverka att dialogen bidrar till ökad politisk ojämlikhet och att personer vars röster inte vanligtvis hörs kommer fram, är det viktigt att analysera vilka grupper som särskilt bör prioriteras i dialogen med utgångspunkt i kön, ålder, funktionsförmåga, utländsk bakgrund, utbildningsnivå och sysselsättning.

Det lyfts heller inte fram några exempel på dialoger där deltagandet har utvärderats, det vill säga vilka medborgare som deltog i dialogen i förhållande till den eftersträvade målgruppen. För att veta hur väl en dialog lyckas nå ut till den önskade målgruppen är det naturligtvis viktigt att följa upp och utvärdera.

Det framgår också av kartläggningen att en stor del av återkopplingen från dialogerna görs via Stockholms stads egna kanaler såsom stadens webbplats, Insyn eller via sociala medier. Ibland används också annonser i lokalmedia. Det är med andra ord inte säkert att de som deltagit i dialogen nås av återkopplingen om de inte själva aktivt söker reda på informationen. För att bygga trovärdiga och ömsesidiga relationer med medborgarna, och för att medborgarna ska uppleva att deras synpunkter har betydelse för stadens utveckling, är det viktigt att kontinuerligt informera om det fortsatta arbetet kring frågan och se till att de som deltagit i en dialog nås av information om hur deras synpunkter har tagits tillvara.

4. Rekommendationer och åtgärder

Utifrån de underlag som redovisats i tidigare kapitel har åtgärdsförslag strukturerade under tre övergripande rekommendationer tagits fram, vilka presenteras i detta kapitel. Rekommendationerna och åtgärdsförslagen syftar till att peka ut en riktning för hur Stockholm ska kunna bli en jämlik och socialt hållbar stad, med utgångspunkt i utvecklingsområdet.

Den första delrapporten inom utvecklingsområdet Demokrati och trygghet, *Stad i samverkan* (Stockholms stad, 2016), lyfter behovet av att skapa fler mötesplatser i staden med särskilt fokus på socioekonomiskt utsatta områden. Denna rekommendation stärks ytterligare av de underlag som denna delrapport vilar på. En utredning om hur staden bäst ska stödja skapandet av fler mötesplatser har nyligen påbörjats vid stadsledningskontoret.

Denna rapport har därtill visat att kvinnor och utrikes födda är underrepresenterade inom Sveriges politiska partier. Partierna har blivit sämre på att fånga civilsamhällets röster och engagemang på lokal nivå (SOU, 2016:5). Även anställda tjänstepersoner inom kommunerna lever i allt mindre utsträckning, i socioekonomiskt utsatta stadsdelar (Tahvilzadeh, 2016). Stockholms stad behöver bli bättre på att lyfta fram lokala perspektiv och intressen. Om staden inte närvarar i processer där människor tillsammans strävar efter att lösa lokala problem kommer de troligen heller inte uppfatta det som meningsfullt att delta. En mer representativ förvaltning som speglar Stockholm är ett viktigt steg mot att stärka och fördjupa den lokala demokratin. Detta område bör därför vara en del av en kommande fördjupning inom utvecklingsområdet Demokrati och trygghet inom stadens sociala hållbarhetskommision.

D2.1 Utveckla förutsättningarna för medskapande i Stockholms stads beslutsprocesser

De senaste åren har Stockholm, i likhet med ett flertal andra svenska kommuner, genomfört ett antal medborgardialoger i olika former. Dialogerna kan, om de är väl genomförda, bidra till att medborgare får större insyn och delaktighet i politiska processer. Samtidigt finns det en risk att dialoger uppfattas som triviala med otydlig koppling till politiska beslut, vilket kan ha en skadlig inverkan på medborgarnas förtroende för samhället (Tahvilzadeh, 2016). För att deltagandet ska bli meningsfullt för medborgarna bör dialogerna i större utsträckning röra icke-triviala frågor, där det blir

tydligt för deltagarna hur dialogprocessen hänger ihop med konkreta förändringar i policy och verksamhet.

Abrahamsson (2015) understryker i en forskningsessä om medskapande dialoger att medborgarna bör involveras i hela processen för att den ska bli så inkluderande och jämlik som möjligt. Naturligtvis kan det fortfarande vara aktuellt att genomföra dialoger kring mer vardagliga frågor. Vissa processer i staden sker med begränsad möjlighet för medborgarna att påverka och då saknas förutsättningar för medskapande. Det kan till exempel handla om beslut som redan är fattade, men där staden ändå vill konsultera medborgarna om hur de på bästa sätt ska genomföras. Då kan en dialog med lägre grad av inflytande passa bättre. Det är dock främst genom de icke-triviala dialogerna som den politiska jämlikheten kan stärkas. Det är avgörande att medborgarna i stadens socioekonomiskt utsatta områden involveras i utformandet av deltagandeprocesserna för att de ska bli meningsfulla.

Både Tahvilzadeh (2016) och Abrahamsson (2015) pekar på medborgarbudget som en bra form av medskapande med potential att fördjupa demokratin. I avsnitt 2.3.1 i denna rapport beskrivs vilka institutionella arrangemang som är viktiga att beakta för att en medborgarbudget ska bidra till ökad politisk jämlikhet. Abrahamsson ser syftet med medborgarbudgeten som en fråga inte bara för att åstadkomma den reella maktindelning som måste till för att medborgardialogen skall upplevas meningsfull utan också som en möjlighet att förstärka kopplingen mellan dialogarbetets faktiska resultat och det representativa politiska systemet. Erfarenheter från Porto Alegre visar att medborgarbudgetar vanligen också tvingar fram ett mer pedagogiskt utformat redovisningssystem, vilket ökar möjligheterna för både medborgare och förtroendevalda att läsa och förstå en budget.

Mot bakgrund av detta bör staden initiera fler deltagandeprocesser där beslutsinflytande och resurser delegeras direkt till medborgare, i syfte att stärka deltagarnas förmåga att lösa egna problem.

D2.1.1 Åtgärd: *Genomför fler medborgarbudgetprocesser*

Beskrivning: Stockholms stad bör skala upp arbetet med medborgarbudget i syfte att öka medskapandet lokalt och stärka deltagarnas förmåga att lösa egna problem. Det är de förtroendevalda politikerna i respektive nämnd eller styrelses uppgift att fatta beslut om att en medborgarbudget skall införas och vilka delar av budgeten som den ska gälla. Därefter bjuds berörda grupper av medborgarna in att vara med och prioritera hur de avsatta medlen ska användas. Det kan handla om en del av eller hela budgeten. Det vanligaste är enligt Sveriges Kommuner och

Landsting (2009) att medborgarna deltar i prioriteringar om hur delar av investeringsbudgeten ska användas. I de flesta svenska exempel har medborgarnas prioriteringar använts som underlag för de förtroendevaldas beslut, men det finns också exempel där medborgarnas prioriteringar utgjort beslutet. Vissa frågor kan vara för komplexa för att lyckas med en meningsfull deltagandeprocess. Budgetar för exempelvis bibliotek, medborgarkontor, stadsmiljöinvesteringar och lokala mötesplatser är lämpliga att besluta genom medbestämmande. En annan god utgångspunkt är att genomföra medborgarbudget kring frågor som det råder få partipolitiska motsättningar kring. För att uppnå ett jämlikt deltagande bör hänsyn tas till vilka som deltar, hur kommunikationen under dialogprocessen utformas och hur kopplingen mellan deltagarnas beslut och åsikter och offentlig policy och verksamhet kommer att se ut.

Pågående arbete: En medborgarbudget genomfördes under våren 2016 i Fagersjö där nio procent av invånarna deltog i utformandet av en lokal mötesplats. Planer på att genomföra medborgarbudgetar under året finns också i Spånga-Tensta och Skärholmen.

Ansvarig: Samtliga nämnder och bolagsstyrelser som arbetar med medborgardialog

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D2.1.2 Åtgärd: Stöd utvecklingen av medskapande dialoger

Medskapande dialoger är ett sätt att närma sig en lösning på många av dagens komplexa samhällsproblem. Medskapande dialoger innebär att medborgarna ges inflytande över hela processen, från problemformulering till identifiering av åtgärder, genomförande, utvärdering och återkoppling. För att stödja en utveckling mot ett ökat medskapande inom Stockholms stad, bör stadens vägledning för medborgardialog och delaktighet utvecklas för att erbjuda ett bättre stöd för nämnder och bolagsstyrelser i att involvera medborgarna i medskapandeprocesser. För att få bra spridning på vägledningen samt för att möjliggöra fördjupad diskussion kring densamma bör därtill kompetensutveckling ordnas på dialogområdet för viktiga funktioner inom staden. Den bör både rikta sig mot förtroendevalda och tjänstepersoner involverade i dialogarbete. Särskilt fokus bör läggas på kompetensutveckling avseende målgruppsanalys, återkoppling samt utvärdering av dialoger. Stadsdelsnämndernas arbete inom ramen för de lokala utvecklingsprogrammen lämpar sig väl för medskapande dialoger. Genom att utforma problemformuleringar och åtgärdsförslag i samverkan med medborgarna kan de lokala utvecklingsprogrammen stärka lokalsamhällets förmåga att lösa egna problem.

Pågående arbete: En digital vägledning för medborgardialog och delaktighet togs fram av stadsledningskontoret i början av 2016 i digitalt format. I april 2016 anordnade stadsledningskontoret, i samverkan med SKL, en grundutbildning för stadsdelsförvaltningarna i att planera och genomföra medborgardialoger. Till hösten 2016 planeras en uppföljning med förtroendevalda. Utbildningsdagarna bör följas upp med ytterligare fördjupande tillfällen och fler berörda funktioner inom Stockholms stad bör få möjlighet att delta.

Ansvarig: Kommunstyrelsen

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D2.2 Säkerställ jämlika deltagandeprocesser

2014 års demokratiutredning (SOU 2016:5) visar att det politiska deltagandet i Sverige är ojämnt fördelat. Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm har även i rapporten *Skillnadernas Stockholm* (2015) visat att gapet i valdeltagande mellan olika valdistrikt i Stockholm i vissa fall överstiger 50 procentenheter. Mindre resursstarka grupper såsom personer med utländsk bakgrund, lågutbildade och personer med funktionsnedsättning, är underrepresenterade såväl avseende valdeltagande som i delaktighetsprocesser mellan val. Demokratiutredningen påtalar också att det finns en risk för att medborgardialoger kan bli ytterligare en kanal för redan resursstarka medborgare att utöva inflytande över staden och därmed bidra till att försämra den politiska jämlikheten. Ansträngningar bör därför göras för att säkerställa att dialogerna involverar de medborgare som berörs, med särskilt fokus på de mindre resursstarka medborgare som vanligtvis inte gör sina röster hörda på annat vis. Flera partiföreträdare framhåller också i demokratiutredningens intervjuer att det är särskilt svårt att nå ut till utrikes födda kvinnor i socioekonomiskt svaga områden (SOU 2016:5).

Genom öppna inbjudningar till olika former av dialoger, samlas i regel de som har tillgång till information, kunskap och intresse av att bevaka en fråga, vilket tenderar att främja resursstarka medborgare. För att komplettera deras deltagande kan riktade rekryteringar göras gentemot grupper som vanligtvis inte deltar i lika stor utsträckning. Medborgardialoger bör därför främst betraktas som ett komplement till det inflytande som resursstarka grupper redan har inom ramen för den representativa demokratin (Tahvilzadeh, 2016).

Ett ytterligare sätt att stärka deltagandet bland särskilda målgrupper och därmed öka representativiteten kan vara genom uppsökande arbete. Lokala funktioner i stadsdelarna som kan vara särskilt lämpade för detta arbete är fältassistenter, medborgarvärdar,

demokratiutvecklare eller uppsökare. Även civilsamhällets aktörer kan fylla motsvarande funktion. Uppsökarnas uppgift bör vara att stimulera, tillvarata och stärka mindre resursstarka medborgares egna initiativ och förmågor att delta i lösandet av kollektiva problem.

D2.2.1 Åtgärd: *Tillämpa rekryteringsmetoder inför medborgardialoger som främjar ett jämlikt deltagande*

Beskrivning: Stadsledningskontorets kartläggning över stadens arbete med medborgardialog visar att ganska få nämnder och bolag genomför målgruppsanalyser inför arbetet med medborgardialoger. De allra flesta dialoger genomförs med öppna inbjudningar som riktar sig till alla medborgare. Studier visar att dessa inbjudningar främst engagerar resursstarka grupper (Carlsson, 2015; Tahvilzadeh, 2016). Genom att göra en målgruppsanalys kan grupper som i hög grad påverkas av dialogens frågeställning identifieras som primära målgrupper för att därefter engageras i dialogen. Särskilt fokus bör läggas på att nå de medborgare vars röster vanligtvis inte kommer fram på annat sätt. För att nå ut till och involvera dessa grupper av medborgare kan rekrytering genom exempelvis uppsökande arbete behöva tillämpas.

Pågående arbete: Stadens vägledning för medborgardialog och delaktighet tar upp denna fråga och kan utgöra en bra utgångspunkt för arbetet.

Ansvarig: Samtliga nämnder och bolagsstyrelser som arbetar med medborgardialog

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D2.2.2 Åtgärd: *Stärk närvaron av samhällsvägladande och uppsökande funktioner i socioekonomiskt svaga områden*

Beskrivning: Alla medborgare har inte samma erfarenhet av att argumentera och göra sin röst hörd. För att främja mer jämlika deltagandeprocesser bör därför stadsdelsnämnderna arbeta uppsökande i socioekonomiskt utsatta områden med dessa frågor. Syftet är att komplettera det inflytande som resursstarka grupper redan har i samhället, genom att stimulera, tillvarata och stärka mindre resursstarka medborgares egna initiativ och förmågor att delta i lösandet av kollektiva problem. Därtill bör initiativ från redan existerande rörelser och föreningar i socioekonomiskt utsatta områden fångas upp och stödjas. Arbetet bör bygga på beprövad kunskap från bland annat utvärderingen som omnämns i ovanstående åtgärdsförslag.

Pågående arbete: Medborgarvärdarna i Hässelby-Vällingby

Ansvarig: Stadsdelsnämnderna

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D2.2.3 Åtgärd: *Utvärdera Hässelby-Vällingbys arbete med medborgarvärdar*

Beskrivning: Medborgarvärdarna i Hässelby-Vällingby är en form av vandrande medborgarservice med god kunskap om och insikt i stadsdelens olika verksamhetsområden. Deras uppgift är bland annat att hjälpa medborgare i stadsdelen med vart de ska vända sig med sina frågor. De har även ett trygghetsskapande uppdrag. Verksamheten har funnits sedan 2014. Stadsdelsförvaltningen ser många positiva resultat av medborgarvärdarnas arbete. Verksamheten har följts upp utifrån det trygghetsskapande uppdraget men inte utifrån det mer samhällsvägläddande uppdraget. För att dra nytta av de erfarenheter som finns kring detta arbete och möjliggöra att verksamheten skalas upp och sprids till andra stadsdelar, bör en utvärdering genomföras med fokus på medborgarvärdarnas förmåga att stimulera, tillvarata och stärka medborgares egna initiativ och förmågor att delta i lösande av kollektiva problem. Utvärderingen bör också kartlägga andra uppsökande verksamheter inom staden och civilsamhället som arbetar på motsvarande sätt med mobilisering och självorganisering.

Pågående arbete: Medborgarvärdar finns också i Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd. Dessa har dock primärt ett trygghetsskapande uppdrag. Även Skärholmens och Spånga-Tensta SDN planerar att införa medborgarvärdar under 2016.

Ansvarig: Kommunstyrelsen

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D2.2.4 Åtgärd: *Utbilda lokala processledare för genomförande av medborgardialoger*

Beskrivning: Stadsdelsnämnderna har nyligen fått en mer framträdande roll i arbetet med medborgardialoger i Stockholms stad, som innefattar att leda arbetet med dialoger lokalt och även utforma lokala utvecklingsprogram med grund i invånarnas behov. En vägledning för medborgardialog och delaktighet har tagits fram som stöd för detta arbete. En av de viktigaste slutsatserna i denna delrapport är samtidigt att genomförandet av meningsfulla och jämlika dialogprocesser som kan bidra till att fördjupa demokratin ställer stora krav på den som är ansvarig för dialogen. Rinkeby-Kistas stadsdelsförvaltning lyfter också, i kartläggningen av dialoger i staden, att de ser stora utvecklingsbehov för att kunna genomföra medborgardialoger av hög kvalitet, bland annat gällande processledarkompetens.

Tahvilzadeh (2016) pekar samtidigt på att praxis vid många dialoger tenderar att gå mot ett ganska passivt deltagande där deltagarna mestadels får lyssna, uttrycka preferenser och diskutera

med experter om olika synsätt. Ett sätt att skapa en större delaktighet i processen är genom att tänka och formulera olika perspektiv och alternativ tillsammans genom förhandlingar. För att lyckas med detta krävs processledare med bra kompetens. För att bibehålla den lokala förankringen skulle ett bra alternativ kunna vara att utbilda lokala processledare för att säkra att kompetensen finns lokalt inom stadsdelsförvaltningarna.

Ett bra exempel där lokala processledare har bidragit till att nå grupper som annars är svåra att nå står Svenska Bostäder för. De projektanställde vid ett större stadsutvecklingsprojekt ungdomar via jobbtorg, som lokala ambassadörer. Ungdomarna anställdes utifrån olika språkgrupper och fick sedan gå en utbildning. De arbetade under hela dialogprocessen och möjliggjorde att Svenska bostäder bättre kunde nå ut till grupper som de annars har svårt att nå.

Pågående arbete: -

Ansvarig: Kommunstyrelsen

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

D2.3 Samordna och sprid resultat av genomförda medborgardialoger inom Stockholms stad

Stockholms stad bjuder årligen, genom sina förvaltningar och bolag, in till ett stort antal dialoger och samråd och tusentals synpunkter från stockholmarna samlas in. Det finns idag ingen sammanställning av de synpunkter som samlas in och det är svårt för stadens verksamheter att skaffa sig en överblick över vilka andra dialoger som genomförts, pågår eller är planerade i ett område.

En risk med bristen på samordning av den information som samlats in vid dialoger är att stadens verksamheter bjuder in till dialog i frågor, som stockholmarna upplever att de redan har tyckt till om i något annat sammanhang. Om de i detta fall inte heller har fått återkoppling på de synpunkter som de redan har lyft, finns en stor risk att de tappar förtroendet för staden och inte ser någon poäng med att fortsätta engagera sig.

D2.3.1 Åtgärd: Utveckla en digital dialogportal

Beskrivning: Ett bra sätt att skapa bättre förutsättningar för stadens verksamheter att förbereda sig inför en dialog skulle kunna vara att samla in, systematisera och tillgängliggöra den information som stadens verksamheter regelbundet samlar in vid olika typer av dialoger, samråd eller liknande i form av ett digitalt internt arbetsverktyg. När en förvaltning eller bolag identifierar ett behov av dialog med stockholmarna i en fråga, skulle en bra utgångspunkt då kunna vara att gå in i det digitala verktyget och titta på de tidigare dialoger som har genomförts i området för att ett första steg

avgöra om det över huvud taget finns behov av att genomföra en ny dialog. Kanske finns svaret redan där i form av tidigare inhämtade synpunkter. Det handlar helt enkelt om att på ett bättre sätt ta tillvara på alla de synpunkter som samlas in från stockholmarna. I verktyget bör förvaltningarna och bolagen också kunna se vilka andra dialoger som pågår eller är planerade i motsvarande område för att i möjligaste mån undvika krockar alternativt identifiera samordningsvinster. Därtill kan goda exempel lyftas och fungera som en inspirationskälla för andra.

Pågående arbete: Stadsledningskontoret har under 2016 tagit fram en projektskiss på en digital dialogportal och ansökt om medel för verksamhetsutveckling med hjälp av IT i enlighet med stadens program för digital förnyelse under kommunstyrelsen.

Ansvarig: Kommunstyrelsen i samverkan med servicenämnden, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden samt andra berörda nämnder

Återkoppling/uppföljning: Kommunstyrelsen

Litteraturförteckning

- Abrahamsson, H. (2015). *Vår tids stora samhällsömdaning. Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande medborgardialog*.
- Adler, I. (2015). *Medskapardemokrati. Interaktiva styrprocesser och medskapande dialogarbetssätt*. Mistra Urban Futures Reports 2015:21.
- Al-Khamisi, R. (2015). *Dialogen som blev en monolog*. I Lindholm, T., Oliveira e Costa, S. & Wiberg, S. (red). *Medborgardialog – demokrati eller dekoration*. Klippan: Arkus.
- Björnsson, M. (2015). *Stadsplanering på tjejjers villkor*. I Lindholm, T., Oliveira e Costa, S. & Wiberg, S. (red). *Medborgardialog - demokrati eller dekoration*. Klippan: Arkus.
- Brolund de Carvalho, S. (2015). *Sökandet efter en arkitektroll i medborgarnas tjänst*. I Lindholm, T., Oliveira e Costa, S. & Wiberg, S. (red). *Medborgardialog - demokrati eller dekoration*. Klippan: Arkus.
- Carlsson, D. (2015). Demokratisk innovation eller ett spel för gallerierna? En demokratiteoretisk utvärdering av Participatory Budgeting i en svensk kommun. Masteruppsats i stadsvetenskap, Stockholms universitet.
- Corkhill, E. (2013). ”Stegen och kuben – vad döljer sig bakom medborgardialogen?” I Stenberg m.fl. (red) *Framtiden är redan här. Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*. Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola.
- von Essen, J., Jegermalm, M. & Svedberg, L. (2015). *Folk i rörelse. Medborgerligt engagemang i Sverige 1992–2014*. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Fung, A. (2006). ”Varieties of participation in complex governance””. *Public Administration Review*. Special issue: s-66-75.
- Hansson E. & Hallberg, P. (2011). *Dialog och samråd, del 1. Rekommendationer*. Rapport på uppdrag av Göteborgs stadsbyggnadskontor.
- Lindholm, T., Oliveira e Costa, S. & Wiberg, S. (2015). *Medborgardialog – demokrati eller dekoration*. Klippan: Arkus.
- Olofsson, G. & Widehammar, M. (2016). *Från ett arbete för medborgarna, till ett arbete av och med medborgarna. Om behovet av civilsamhällets hela bredd i deltagandet*. Slutrapport, Kairos.
- Regeringens skrivelse 2013:14:61. *En politik för en levande demokrati*. Stockholm: Justitiedepartementet
- SOU 2016:5. *Låt fler forma framtiden!* Stockholm: Elanders Sverige AB

- SOU 2015:96. *Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande av 2014 års Demokratiutredning*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Statistiska Centralbyrån (2016). *Utrikes födda efter region, ålder i tioårsklasser och kön*. Tillgänglig:
http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101E/UtrikesFoddaTotNK/?rxid=ee01b099-5463-4ac0-9079-67c9b96cf4fb [2016-08-23]
- Stenberg, J. (2013) *Framtiden är redan här. Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*. Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola.
- Stockholms stad (2014). *Avrapportering av dialogprojektet. Delaktighet för en framkomlig promenadstad med 140 000 nya bostäder*.
- Stockholms stad (2016). *Stad i Samverkan - Stockholms stad och civilsamhället*. Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2009). *Vad är Medborgarbudget (participatory budgeting)?* Faktablad 5. Projektet Medborgardialog.
- Sweco (2015). *Stockholms stads anställda år 2015 - redovisning efter födelseregion*. PM.
- Sweco (2016). *Registerdata*
- Tahvilzadeh, N. (2015) *Det våras för medborgardialoger*. I *Låt fler forma framtiden! Forskarantologi. Bilaga till betänkande av 2014 års Demokratiutredning*. SOU 2015:96. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Tahvilzadeh, N. (2016). *Öppna rum för deltagande: Idéer för demokratiseringen av Stockholm*. Underlagsrapport till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen (2010). *Fokus 10. En analys av ungas inflytande*. Ungdomsstyrelsen 2010:10.
- Wallman Lundåsen, S. & Trägårdh, L. (2015). *Civilsamhälle, social sammanhållning och tillit: Rapport till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm*.

Bilagor

Tahvilzadeh, N. (2016). *Öppna rum för deltagande: Idéer för demokratiseringen av Stockholm*. Underlagsrapport till Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.

