

Utveckla principer för medborgardialog



Är vi
påverkbara?

8



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Utveckla principer för medborgardialog

NR 8



Upplysningar om innehållet:

Lena Langlet, lena.langlet@skl.se

Kjell-Åke Eriksson, kjell-ake.eriksson@skl.se

Anders Nordh, anders.nordh@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2012

ISBN/Bestnr: 978-91-7164-774-0

Text: Lena Langlet

Produktion: ETC Kommunikation

Tryck: LTAB, mars 2012

Förord

Under de senaste fem åren har Sveriges Kommuner och Landsting i projektet Medborgardialog arbetat med att stödja kommuner och landsting i utvecklingen av dialogen med medborgarna. Syftet är att dialogen ska utgöra ett underlag i beslutsprocesser och i utvecklingen av tjänster.

Om medborgardialogen ska vara en naturlig del i styrprocesser och verksamhetsutveckling visar internationella och nationella erfarenheter att de befintliga styrsystemen måste utvecklas samtidigt som system för hur kommunen och landstingen arbetar med medborgardialoger skapas. Erfarenheterna visar att det krävs ett antal byggstenar för ett framgångsrikt system för medborgardialog som del i styrningen.

Den första byggstenen är principer för medborgardialog som utgör grunden för hur kommunen/landstinget ser på medborgardialog som del i styrningen. Erfarenheter visar att även om kommunen/landstinget startar med någon annan del i processen så kommer de förr eller senare tillbaka till att det behövs en diskussion om varför vi ska ha medborgardialoger. Vad vinner vi och medborgarna på detta? Och vilka utgångspunkter vill vi ska råda?

I denna skrift beskriver vi erfarenheter kring utveckling av principer för medborgardialog och vilka olika former för principer som vi har mött. Ambitionen är att skriften ska ge kommuner och landsting inspiration och kunskap om hur principer kan utvecklas.

Vill du veta mer om projekt Medborgardialog kontakta lena.langlet@skl.se, kjell-ake.eriksson@skl.se, anders.nordh@skl.se eller britt-marie.hedlund@skl.se

Stockholm mars 2012

Lennart Hansson
Sektionschef Demokrati och styrning
Sveriges Kommuner och Landsting

Innehåll

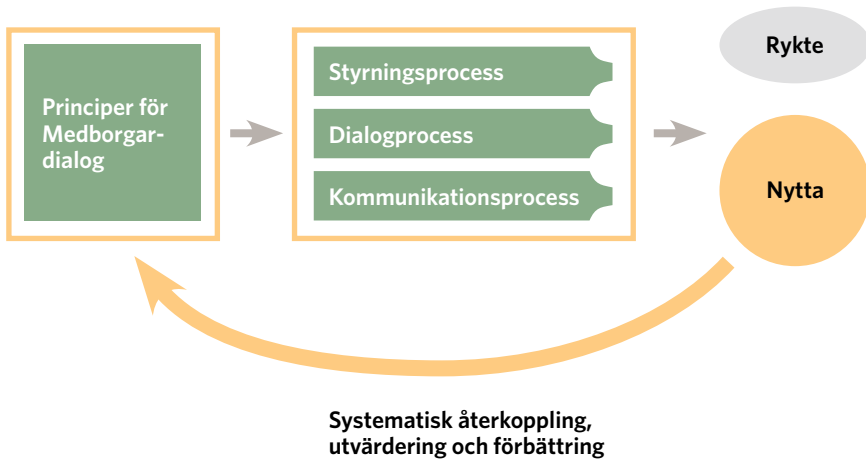
- 7 Bakgrund
- 10 Kapitel 1. Varför principer?
- 12 Kapitel 2. Interna principer
- 16 Kapitel 3. Löften till medborgarna
- 19 Kapitel 4. Gemensamma principer
- 22 Kapitel 5. Medborgarnas principer
- 25 Kapitel 6. Att tänka på i arbetet med principer

Bakgrund

År 2006 startades inom Sveriges Kommuner och Landsting projekt Medborgardialog. Detta utifrån beslut på förbundet kongress att förbundet skulle stödja medlemmarna i den medborgarligen förankringen. Bakgrunden var att utvecklingen av medborgarnas delaktighet och engagemang hade blivit en allt viktigare fråga för kommuner och landsting. De flesta kommuner och landsting hade genomfört dialoger med medborgarna men kunskapen som erhållits i dialogen hade sällan använts som ett underlag för styrningen av verksamheten. Det framkom i kontakter med kommuner och landsting att det fanns en stor osäkerhet om hur dialogen kunde användas och vem som skulle ansvara för dialogens genomförande.

Kommunernas och landstingens verksamhet kommer inom ett antal år utlösas för stora utmaningar där prioriteringar kommer att bli nödvändiga. En utveckling av styrsystem där medborgardialogen ingår kan ge en god förutsättning för att skapa större förståelse för de prioriteringar av resurser som måste ske. För att uppnå ett engagemang och ett större ansvarstagande för den lokala samhällsutvecklingen hos medborgarna fanns och finns ett behov av att kommuner och landsting utvecklar system där medborgardialogen blir en del i styrningen av organisationen och utgöra ett underlag för beslut. 2007 startade därför projekt Medborgardialog ett nätverk med fokus på hur styrprocesser, där medborgardialoger ingår som en viktig del för ett bättre underlag till beslut, kunde utvecklas.

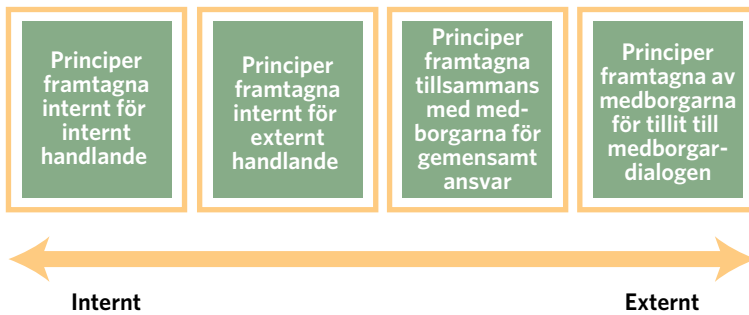
Utifrån internationella och nationella erfarenheter bland annat från arbetet i nätverket har en så kallad styrkarta för medborgardialog växt fram. Styrkartan innehåller delar som har visat sig vara viktiga för att en systematiskt medborgardialog ska leda till nytta för politiker, tjänstemän och medborgare för en utveckling av vårt gemensamma samhälle.



I tidigare skrifter så som ”11 tankar om medborgardialog i styrning” och ”Medborgardialog som del i styrprocess” har vi övergripande beskrivit de olika delarna i styrkartan. I denna skrift fokuserar vi på det första steget i styrkartan, hur kommuner och landsting kan utveckla principer för medborgardialog.

Internationellt har systematiska medborgardialog som del i styrningen en längre historia än i Sverige. I till exempel Storbritannien, Nya Zeeland, Australien och Kanada finns särskild lagstiftning om att involvera medborgarna i viktiga beslut. I vissa länder i Sydamerika har man fattat beslut om att använda medborgarbudget både på lokal och nationell nivå. Även i Spanien och Frankrike finns riktlinjer för att involvera medborgarna i beslut som rör deras vardag och där särskild tonvikt ligger på underrepresenterade grupper.

Både internationella erfarenheter och erfarenheter av medborgardialog i Sverige visar att kommuner och landsting har prövat olika metoder för medborgardialog. När de sedan beslutar sig för att införa system för medborgardialog som en del i styrprocessen är det en fördel att starta med att skapa principer för att få en gemensam bild av varför man ska arbeta med medborgardialoger. Principerna utgör det ramverk som kommunen och landstinget har att hålla sig till när medborgardialoger genomförs. Det finns olika former av principer och varje kommun/landsting kan utifrån behov välja vilken eller vilka former av principer som ska styra den enskilda kommunen/landstingets arbete med medborgardialog.



De fyra formerna av principer som vi kommer att beskriva i denna skrift är:

- › principer framtagna av kommunen/landstinget och som ger en ram för hur organisationen ska hantera medborgardialogen
- › principer framtagna av kommunen/landstinget och som beskriver löften om medborgardialog och delaktighet för alla invånarna eller till särskilda grupper
- › principer framtagna av kommunen/landstinget i samarbete med medborgarna för att skapa ett gemensamt ansvarstagande
- › principer framtagna av medborgarna i dialog med kommunen/landstinget och där medborgarna står för genomförandet av medborgardialogen

Som avslutning i denna skrift finns ett avsnitt med konkreta råd för de kommuner och landsting som vill ta fram principer för sitt arbete med medborgardialog som en del i styrprocessen.

Varför principer?

Alla kommuner och landsting använder sig av medborgardialoger i någon form. Att skapa principer när man inför system för medborgardialoger är politikens verktyg för att forma ramen för hur dialogerna ska användas internt och tydliggöra för medborgarna vad de kan förvänta sig av medborgardialogprocesserna.

Medborgardialoger handlar till stor del om att skapa tillit och förståelse för det demokratiska system som styr vår vardag. Därför är det viktigt att innan man bjuder in medborgarna till att delta i dialogen vara klar över vad kommunen/landstinget vill uppnå med medborgardialogen. Man behöver diskutera både vilka målen är med att föra in medborgardialog i styrningen och vilka för- och nackdelar som man upplever är förknippade med att engagera medborgarna.

- › Är man beredd att låta sig påverkas och inom vilka områden i så fall?
- › Vad innebär det för mig som förtroendevald och hur påverkar det ansvaret för att vara medborgarföreträdare och representativt vald?
- › Hur kan dialogen med medborgarna stödja det representativa systemet och hur hanteras helhetsansvaret i förhållande till att medborgarna är allt mer intresserade av ensaksfrågor?
- › Vad utlovar vi till medborgarna att de får delta i, för att inte skapa fel förväntningar?
- › Vad innebär det för tjänstemännen när deras faktakunskaper ska kompletteras med medborgarnas åsikter och värderingar?
- › Hur skapa förståelse internt för vikten av att involvera medborgarna i vissa frågor?
- › Hur tar vi hand om resultatet, det är kanske enkelt när medborgarna tycker som kommunen och landstinget men om de tycker annorlunda hur ska det hanteras?

Dialogen om principer är ett arbete som bör ges tid. Processen fram till de färdiga principerna är minst lika viktig som slutresultatet. Att komma överens om förhållningssätt och tillvägagångssätt är att lägga grunden för ett framgångsrikt arbete med att utveckla både struktur och kultur för att låta dialogen bli en del i styrprocessen för kommuner och landsting för att tillsammans med medborgarna skapa och ta ansvar för det samhälle vi lever och verkar i.

Interna principer

Fler och fler kommuner och landsting har fattat beslut om att införa medborgardialoger. Ofta återfinns besluten på en övergripande nivå i budget- eller strategibeslut. För att sprida kunskapen om beslutet och hur medborgardialogen ska hanteras kan principer utgöra ett stöd. De interna principer som vi uppmärksammade tidigt i projektet var Torontos. Toronto har sedan början av 2000-talet arbetat med medborgardialog som en del i styrningen av planändringen och i budgetprocessen. Torontos då nya borgmästare ville hitta nya former för att engagera medborgarna och öka tilliten till det demokratiska systemet och la därför fram förslag på att påbörja ett systematiskt medborgardialogarbete. För att genomföra detta inrättades ett kansli för medborgarkontakter. För att skapa kunskap internt och få alla medarbetare att förstå sin roll togs principer för medborgardialog fram av en grupp av politiker, ledande tjänstemän och gruppen som var ansvariga för medborgarkontakter.

Följande principer slogs fast:

- › Medborgardialogen måste vara en trovärdig process där resultatet tas om hand
- › Processen för medborgardialog ska vara tydlig och väldefinierad
- › Medborgardialog ska ingå tidigt och under hela beslutsprocessen
- › Medborgardialogprocessen ska vara öppen och inkluderande
- › Processen ska vara flexibel och erbjuda olika former av dialog, på olika tidpunkter och på olika platser
- › Medborgardialogen måste koordineras mellan projekt och myndigheter så att medborgarnas tid respekteras
- › Medborgardialogen ska utvärderas vad gäller både resultat och process
- › Grunden för medborgardialogen är ledningens engagemang och legitimitet

I Toronto lyfte man fram vikten av att ha interna principer för att organisationen skulle uppfattas som trovärdig och att alla medarbetare skulle ha kunskap om vad medborgardialogen innebär. För att skapa denna kunskap fick de ansvariga för medborgarkontakter genomföra utbildning för medarbetarna. De fick också ansvar för att kontinuerligt ta fram intern information om vad som var på gång och vilka som skulle involveras i respektive medborgardialogprocess.

Toronto valde att ha interna principer och menade att det inte var någon mening att ha principer som gav löften till invånarna på övergripande nivå utan istället tog man inför varje medborgardialogprocess fram informationsmaterial om hur just denna medborgardialog skulle hanteras och vad man utlovade till deltagarna.

Lewishams, en av Storlondons kommuner, har också tagit fram principer för medborgarnas engagemang och deltagande. När nuvarande borgmästare blev vald i slutet på 1990-talet så hade han inför valet utlovat att han skulle lyssna på befolkningen. Lewisham är en av de kommuner i Storbritannien som har valt möjligheten att ha en direktvald borgmästare. Medborgare tog tidigt kontakt med borgmästaren när han tillträdde och klagade på alla de enkäter som kom från olika förvaltningar i kommunen och från andra myndigheter och som inte allt för sällan ställde frågor om samma områden. Detta resulterade i att man inrättade en grupp direkt under borgmästaren som har till ansvar att bedöma de medborgardialoger som nämnder och förvaltningar vill genomföra. De fick också i uppgift att se över de permanenta former för medborgardialog som fanns i kommunen och förändra och utveckla dessa utifrån medborgarnas önskemål om sätt att delta. Till stöd för arbetet fastslogs ett antal interna principer som tydliggör varför medborgardialog ska ske och vad som är avgörande för en god dialog.

Dessa principer är:

- › Den högsta politiska ledningen vill arbeta systematiskt med medborgardialoger
- › Vid varje dialog ska tvärssektoriellt samarbete övervägas
- › Målgruppsanpassa dialogmetoderna så att alla Lewishambor kan vara delaktiga om de vill
- › Det ska ske effektiva analyser innan, under och efter medborgardialogerna
- › Medborgardialogen måste uppfattas som meningsfull för medborgaren
- › Klargör skillnad i frågor för konsultation och frågor för dialog
- › Medborgarna ska alltid få feedback på vad konsultationen bidragit till i styrningen
- › Checklistan för medborgardialoger ska användas av tjänstemännen för att kunna förbereda medborgardialoger

Till detta har Lewisham också tagit fram fyra strategier för att öka medborgarnas engagemang:

- Försäkra oss om att medborgardialogen är meningsfull för de som är involverade och för dem som använder informationen
- Försäkra oss om att resultatet av medborgardialogen används för policy- och beslutfattande
- Förbättra samordningen av medborgardialogen mellan förvaltningar och nyckelpartners
- Leverera bättre kvalitet för insatta resurser utifrån resultatet från de medborgardialoger som sker

Utifrån dessa principer som lades fast i början på 2000-talet så har Lewisham utvecklat sitt arbete med systematiska medborgardialoger. Detta har även inneburit förändringar för organisationen där ett antal särskilda tjänster har tillsatts för att arbeta med att stödja arbetet med att engagera medborgarna i den lokala demokratin. Exempel på hur Lewisham arbetar med delaktighet och inflytande beskrivs kortfattat i skriften Medborgardialog med unga.

Landstinget i Kronoberg är det landsting/kommun som är först med att ha tagit fram principer för hur de internt ska hantera medborgardialog där man även tydliggör ansvarfördelningen.

Deras principer ser ut som följande:

- Medborgardialogen ska utgå från landstingets vision och mål och de grundläggande värderingarna i Landstinget Kronoberg
- Medborgardialog är de förtroendevaldas ansvar och verktyg
- Folkhälsoutskottet, hälso- och sjukvårdsberedningen och samverkansberedningen har i den politiska organisationens arbetsordningar tilldelats ett utvidgat ansvar för genomförandet av medborgardialog
- Landstingets styrgrupp för medborgardialog samordnar arbetet med medborgardialog, svarar för förankring samt återföring av resultat till förtroendemannaorganisationen, den politiska ledningen samt till landstingets tjänstemannaledning
- Beredningar och utskott kan på eget initiativ utföra medborgardialog inom de områden och frågor som de arbetar med
- Arbetsgruppen för medborgardialog, som består av tjänstemän på landstingets kansli, utgör processtöd till de förtroendevalda i arbetet med medborgardialog
- Processer, metoder och resultat av medborgardialog utvärderas systematiskt

Torontos, Lewisham och Landstinget i Kronbergs principer är exempel på hur interna principer kan se ut. De kan utgöra inspiration till diskussion om principer i andra kommuner och landsting. Det är dock viktigt att den kommun eller det landsting som vill ta fram interna principer tar sig tid att genomföra en process för att ta fram principer där själva processen i sig skapar ett värde för en djupare förståelse för varför medborgardialoger ska ske.

Löften till medborgarna

De kommuner som har tagit fram principer för medborgardialog i Sverige har framförallt använt denna form av principer för dialog. Det vanligaste sättet att ta fram principerna har varit att en grupp bestående av tjänstemän och politiker har genom diskussion arbetat fram ett underlag för principer för medborgardialog. Förslaget har sedan gått ut på remiss till nämnder och förvaltningar och i vissa fall till de lokala politiska partierna som fått lämna synpunkter på förslaget och komma med förslag på förändringar och tillägg. Förslaget har sedan gått tillbaka till arbetsgruppen som har reviderat förslaget. Sedan har fullmäktige fattat beslut om principerna för medborgardialog.

Den första kommunen som tog fram principer för medborgardialog i Sverige var Malmö stad som var inspirerade av Århus kommuns principer för dialog, som beskrivs närmare i nästa avsnitt.

Malmös fullmäktige fattade beslut om principer 2009 och följande principer antogs:

1. Vid förslag som direkt rör malmöborna skall alltid en medborgardialog övervägas och ställning tas till nyttan och syftet med en sådan dialog. Resultatet skall redovisas i beslutsprotokollet
2. Då beslut är fattat om en medborgardialog skall Malmöborna i denna process som minsta nivå ha rätten att bli hörda
3. Vid framtagande och ändringar av exempelvis befintliga planer, program eller policydokument skall en dialog initieras där medborgarna informeras om varför dessa ändringar föreslås
4. Malmöborna skall i samband med en dialog ges goda förutsättningar att kunna delta. Uppsökande arbete för att nå fler skall särskilt övervägas
5. Barn och ungdomars möjligheter att delta i denna process skall ges särskild uppmärksamhet

6. Resultatet av dialogen skall återkopplas till medborgarna som deltagit i den
7. Samarbetet med föreningar och organisationer skall utvecklas
8. Dialogprocessen utvärderas och utvecklas löpande
9. Politiska förtroendevalda har uppdrag att göra politiska avvägningar och ta ansvar för helheten
10. Det slutgiltiga ansvaret och beslutsfattandet ligger alltid hos de förtroendevalda i nämnder och styrelser

Till detta kommer att fullmäktige i Malmö också beslutade om att en uppföljning ska ske om det genomförts dialoger eller ej och att varje nämnd har ansvar för att redovisa detta till fullmäktige.

Principer för särskilda grupper

Forskarna lyfter ofta fram att det finns en risk med att införa medborgardialoger då det kan innebära ett det endast blir ännu en väg för resursstarka personer att göra sin röst hörd. Därför lyfter många kommuner och landsting fram att de ska prioritera särskilt grupper som normalt inte gör sin röst hörd. I vissa fall kan det till och med vara aktuellt att tydliggöra löften om deltagande till särskild grupp.

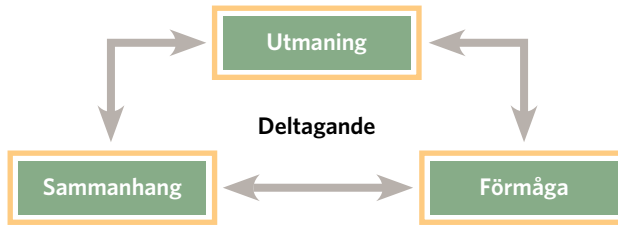
Bland annat lyfter Europarådet fram att det kan finnas ett behov av att ta fram principer för särskilda gruppers möjlighet till deltagande. De har i sitt charter för ungas deltagande i det lokala och regionala samhället beskrivit erfarenheter av principer för ungas deltagande. Vikten av att ha principer för dialog och inflytande för unga lyfts fram som en viktig utgångspunkt för ett förtroendefullt samarbete mellan kommuner och landsting och de unga.

Principerna kan med fördel diskuteras med de unga och det kan utgöra en gemensam överenskommelse för de dialoger som sker i kommunen/landstinget.

Tre grundprinciper som lyfts fram i Europarådets charter är:

- › Deltagande ska baseras på utmaningar
- › Deltagande ska baseras på förmåga
- › Deltagande ska baseras på sammanhang

Erfarenheter visar att dessa tre utgör en grund för att skapa tillit till deltagande processer. Förutom dessa tre visar internationella erfarenheter från praktiskt arbete med att involvera och uppnå ett meningsfullt deltagande att ett antal principer har varit avgörande.



Det är följande principer:

- › Möjligt för alla unga att delta oavsett bakgrund, nationalitet, religion etc.
- › Det är valfritt att delta
- › Det relateras till det verkliga behovet hos unga
- › Alla ska veta att det är värdefullt att de deltar med sina kunskaper och erfarenheter
- › Alla som deltar ska vinna på det
- › Erbjud olika former för att delta
- › De resurser som behövs finns
- › Baseras på riktigt partnerskap mellan unga och vuxna
- › Transparenta processer
- › Fokuserar på innehåll och resultat inte på metod
- › Roligt

För de kommuner och landsting som har tagit fram principer för medborgardialog som ger någon form av löfte till medborgarna har syftet varit att, dels tydliggöra ett systematiskt handlande kring medborgardialoger, dels sätta ramarna för vad medborgarna kan förvänta sig av möjligheten till inflytande. Det har varit viktigt att även tydliggöra internt vad den politiska viljan är med att införa medborgardialog som en del i styrprocesserna och på så sätt uppmana nämnder och förvaltningar att i deras processer för beslut föra in dialogen i tidsplaneringen.

Principer med löften till medborgarna om vad de kan förvänta sig när de deltar i dialogprocesser kan med fördel kombineras med principer för det interna uppdraget. Det framgår av Malmös principer och i andra svenska kommuner och landstings principer att de inte är renodlade den ena eller andra formen av principer. Kanske skulle man tjäna på att tydligare skilja på de olika formerna så det blir tydligt vem principerna vänder sig till.

Gemensamma principer

Som sagts i föregående kapitel så inspirerades svenska kommuner av Århus kommun i Danmark och deras arbete med att föra in medborgardialog i styrprocessen. Skillnaden är att Århus tog fram sina principer tillsammans med medborgarna.

Arbetet startade 2003 med att kommunen genomförde ett antal analyser av hur medborgarinflytandet fungerade genom:

- › utvärdering av fem konkreta planärenden och där kommunen genomförde intervjuer med medborgare, byggherrar, tjänstemän och politiker
- › telefonintervjuer om medborgarnas erfarenheter kring hur de tycker att dialogen fungerar kring planärenden
- › insamling av erfarenheter kring olika metoder som används i Århus kommun och hur politiker, tjänstemän och medborgare tycker att det har fungerat
- › dessa kompletterades med litteraturstudier och erfarenheter från andra kommuner i Danmark och från kommuner internationellt

Nästa steg var att genom olika metoder föra dialog om vad som var viktigt för Århus. Ett flertal metoder användes såsom ett spel om vision och värderingar, projektbilder av Århus, diskussion i de råd som finns inom kommunen, dialog om Århus i 21 århundradet där det pågick dialoger inom alla förvaltningar och genom debatt på kommunens hemsida.

Utgångspunkten var att byrådet i Århus såg ett behov av att utveckla medborgarnas inflytande i framförallt planprocesser där de upplevde att det var svårt att genomföra beslut. Framförallt byggde detta på vad man kom fram till i processen om vad som var viktigt för Århus i det 21 århundradet. Det framkom att det fanns ett behov av att tydliggöra behovet av samspel mellan kommunen och dess medborgare och få medborgarna att bli mer delaktiga och ta ett större ansvar för hur lokalsamhället skulle utvecklas.

Utifrån de olika dialogerna och vad som kom fram i dessa så besluta byrådet i Århus om följande åtta principer:

1. Medborgardialog skall alltid stödja och utgå från Århus kommun värderingar – trovärdighet, respekt och engagemang.
2. Medborgardialog skall alltid genomföras (obligatorisk) i startfasen av ett uppdrag
3. Medborgarna har som minimum rätten till att bli hörd
4. Ändring av strategier, planer och projekt som kan ha väsentliga konsekvenser för medborgarna kräver alltid en ny medborgardialog
5. Medborgarna måste ha verkliga möjligheter att delta
 - *Medborgardialog skall annonseras brett*
 - *Eftersträva en så stor representativitet som möjligt*
 - *Spelrum för inflytande måste vara tydliga*
 - *Medborgardialogen skall ske tidigt i processens olika steg*
 - *Processen för genomförande av medborgardialog måste ske på ett sådant sätt att det kan tillgodose behovet av medborgarnas medverkan. Till exempel att man inom rimlig tid skall kunna se resultat, att det inte skall vara svårt att kunna delta.*
 - *Informations- och diskussionsmaterial måste vara begripliga och lättillgängliga*
 - *Tonvikt på bra kompromisslösningar*
 - *Alla synpunkter som framkommer i dialogerna skall dokumenteras och finnas i underlagen till politikerna*
6. Det privata engagemanget i kommunens eller enskilda bostadsområdets kvalitet och utveckling skall främjas
7. Samarbete med organisationer, råd och föreningar skall bibehållas och utvecklas
8. Processer, metoder och kompetens för medborgardialog måste ständigt utvärderas och utvecklas

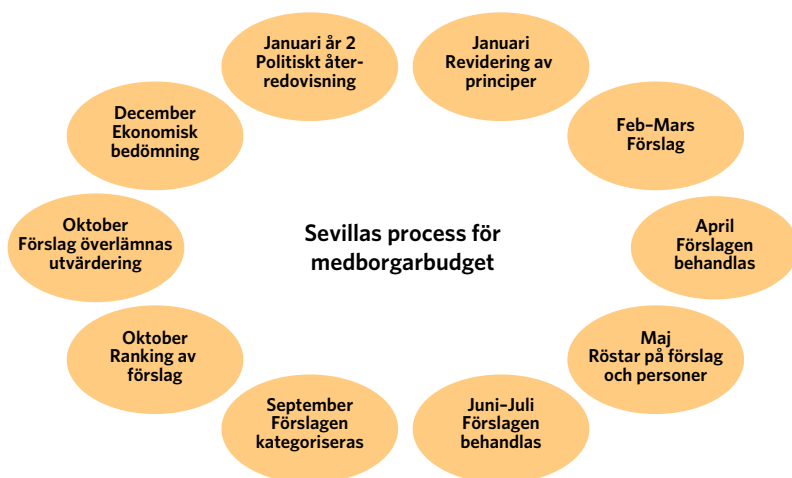
Århus har arbetat med sin principer sen 2004 och genomför uppföljning och utvärdering årligen av hur det fungerar. Erfarenheter från deras arbete visar att det har blivit ett större politiskt fokus på att lyssna på medborgarna och ta in deras synpunkter i beslutsprocessen. Det har också blivit ett större fokus på att uppnå konsensus. Det som också visar sig är att medborgare och föreningar och gemensamhetsråd har blivit mer uppmärksamma på om de bjuds in till dialog eller ej och ställer frågor om varför de inte blivit inbjudna i en fråga där de tycker de har kunskaper att bidra med. Århus menar själva att de kommit en bit på väg men att det fortfarande finns att göra inte minst när det gäller förvaltningarnas syn på hur medborgardialog kan vara till nytta för beslutsprocessen och ge stöd till det representativa systemet.

Steget att involvera medborgarna i att ta fram principer upplevs kanske som långt för kommuner och landsting men bestämmer man att göra detta krävs det att det klargjorts innan varför och vad vinsterna ska vara med att involvera medborgarna i denna process. Det är också viktigt att de förtroendevalda har tagit ställning till om de är beredda att låta sig påverkas och följa de principer som gemensamt tas fram.

Medborgarnas principer

Att medborgarna är de som äger processen för att ta fram principer för medborgarnas inflytande är ovanligt och vi har endast funnit detta i kommuner och regioner som arbetar med medborgarbudget. I dessa kommuner/regioner används medborgarbudget för att låta medborgarna vara med och prioritera hur budgeten ska användas. En stor del av dialogprocessen sköts av medborgarna själva genom en särskild ordning som fastställs av principerna. Principerna tas från början fram i ett samarbete mellan medborgarna, politikerna och tjänstemännen där medborgarna har ansvar för att lägga upp hur de vill arbeta med att få inflytande. Ofta har detta arbete skett med stöd av konsulter eller speciella frivillighetsorganisationer. Principerna utvärderas sedan årligen eller vart annat år och där en särskild grupp medborgare haft ansvar för att följa hur principerna har följts och fungerat och med ansvar att föreslå förändringar. Dessa förslag diskuteras sedan på medborgarmöten och efter detta förhandlas det med kommunen/regionen.

Sevilla är en av de kommuner som arbetar på detta sätt och deras principer är formulerade som en lagtext med kapitel samt paragrafer och är sammanställt i en skrift på ca 30 sidor. Principerna styr Sevillas process för medborgarbudget och tydliggör ansvarfördelningen i de olika stegen i processen.



Huvudområden i principerna är:

- › Kapitel 1. I detta kapitel tydliggörs den geografiska indelningen för medborgarbudget. Kommunen delas i 11 distrikt som sedan delas in i 23 områden
- › Kapitel 2. Här tydliggörs beslutsorganisationen för medborgarbudget, ansvar, deltagare och funktion
- › Kapitel 3 I detta kapitel tydliggörs dels vad olika grupper funktion och ansvar är och vilka som får delta i dessa
- › Kapitel 4 beskriver hur samarbetsformer mellan medborgargrupperna, med tjänstemän och med fullmäktige är uppbyggda och hur det ska genomföras
- › Kapitel 5. I detta kapitel beskrivs hur förslag från medborgarna ska skrivas på den blankett som finns och hur förslagen ska hanteras
- › Kapitel 6. medborgarbudgetprocessen är ett gemensamt ansvar för medborgare, tjänstemän och politiker och därför har alla ansvar för att rapportera fel och brister. I detta kapitel beskrivs detta ansvar och hur man ska gå tillväga om man vill framföra kritik på hur arbetet sköts

Syftet med att ta fram denna form av principer är att få medborgarna att bli delaktiga och ta ansvar för att delta i en process som sträcker sig över ett år. Det som har varit viktigt för flera av kommunerna som har denna form av principer är att involvera medborgarna i prioriteringar och ge en form av medborgarutbildning i vad det innebär att ha begränsade resurser som ska fördelas där behoven är som störst. Tanken är att om medborgarna får vara med och forma strukturen för detta så skapar det större engagemang att delta. Erfarenheten från kommuner och regioner som arbetar med denna form är att det är en process som kräver uthållighet och där synliga resultat ger den största marknadsföringen för att få fler engagerade.

Att tänka på i arbetet med principer

Vad är då viktigt att tänka på när kommuner och landsting har bestämt sig för att ta fram principer för att skapa inflytande för medborgarna i styrprocess och verksamhetsutveckling?

Det första vi vill lyfta fram är att processen för att ta fram principer ska ses som minst lika viktig som slutresultatet. Att inte tänka att det går att förankra principer som en liten grupp har tagit fram utan att på riktigt genomföra dialoger om varför medborgardialog? vad ska uppnås? vinster och farhågor, vilka är de? När det är dags att ta fram principer så är frågan inte om man ska ha medborgardialog eller ej, det bör redan vara beslutat utan det bör ske en djupare dialog om mål, syfte, strategier, nytta etc. Olika dialogmetoder kan med fördel användas för att processa fram principer och det kan vara en vinst att frångå de traditionella mötesformerna.

Nästa uppmaning är att inte kopiera andras principer. Inspireras gärna men genomför en egen process. Det är ju väl känt att en kopia är aldrig lika bra som originalet, det krävs med andra ord ett eget hantverk för att uppnå ett bra resultat.

Innan arbetet med principer startar bör man fundera på i vilken form av principer som ska tas fram. Det kan vara en fördel att kombinera principer men de bör delas upp så det klart framgår vem som är mottagare av principerna och vem som omfattas av principerna.

Om kommunen eller landstinget väljer att ta fram principer med löften mot medborgarna och att tydliggöra vad medborgarna kan förvänta sig så bör

principerna publicera så att medborgarna har möjlighet att ta del av dessa. För att skapa tillit så bör principerna tas upp vid olika medborgardialogprocesser och marknadsföras på olika sätt i kommunen/ landstinget så det blir tydligt vad som utlovas.

När principer är framtagna så kan mål och indikatorer för medborgardialog kopplas till principerna så att uppföljning kan ske av om principerna följs. Att följa upp principerna skapar tryck på att medborgardialoger genomförs utifrån de principer som tagits fram. Det som mäts det görs.

Principer för medborgardialog skapar en tydlighet och ger svar på frågorna varför och hur, dels internt för tjänstemän och förtroendevalda, dels ut mot medborgarna. Framförallt ger de stadga och systematik till medborgardialogprocesser som införs för att utgöra en del av styrningen av kommunen och landstinget.

Principer tydliggör den politiska viljan att skapa delaktighet för medborgarna, det handlar om att tydliggöra demokratiaktörskapet som är en viktig del av kommunen och landstingets uppdrag. Att vara demokratiaktör innebär att skapa förståelse för kommunen, landstingets och regionens uppdrag. Att ta ansvar för helheten och för att prioritera de gemensamma resurserna. Att vara en god demokratiaktör innebär också ett aktivt samspel med medborgare och civilsamhället där de ges möjlighet att vara en aktiv medspelare i samhällsutvecklingen. Det innebär ett synligt politisk ledarskap, politiska institutioner som främjar demokratiaktörskapet och utveckling av en kultur där medborgare och civilsamhällets röst ses som en resurs för samhällets utveckling. Det handlar om att värna om de mänskliga rättigheterna till deltagande.



Utveckla principer för medborgardialog

Under de senaste fem åren har Sveriges Kommuner och Landsting i projektet Medborgardialog arbetat med att stödja kommuner och landsting i utvecklingen av dialogen med medborgarna. Syftet är att dialogen ska utgöra ett underlag i beslutsprocesser och i utvecklingen av tjänster.

Erfarenheterna visar att det krävs ett antal byggstenar för ett framgångsrikt system för medborgardialog som del i styrningen. Den första byggstenen är principer för medborgardialog som utgör grunden för hur kommunen/landstinget ser på medborgardialog som del i styrningen.

I denna skrift beskriver vi erfarenheter kring utveckling av principer för medborgardialog och vilka olika former för principer som vi har mött. Ambitionen är att skriften ska ge kommuner och landsting inspiration och kunskap om hur principer kan utvecklas.

