

# **Den vardagliga demokratin**

En kvalitativ studie av medborgardialog i Lunds kommun

## **Abstract**

The aim of this study is to gain a greater understanding of citizen participation in Lund's municipality. Lund municipality have based their model of participation on Sveriges kommuner och regioner's (SKR) model of citizen participation which is derived from Arnstein's model of citizen participation (also known as Arnstein's ladder of citizen participation). To analyze the implementation of the citizen participation Lipsky's theory of frontline bureaucrats was used. With four interviews from different departments within Lund's municipality, two from citizen organizations and one from a politician, an analysis was be made. The choice to interview three different perspectives was made with the intention to gain on broader perspective regarding citizen participation. The core tenants of Arnstein's theory of participation are operationalized which were then used as themes in the interviews. The resulting analysis shows that there are major difference in perspective regarding citizen participation that are not shared among the different actors. However, a conclusion could not be made regarding why this is the case, serval factors could have an impact like unclear guidelines or conscious design.

Nyckelord: Delibrativ demokrati, Arnstein, medborgardialog, policy, intervjuer, Lunds kommun, tjänstemän, politiker, medborgarorganisationer.

Antal ord: 9986

# Innehållsförteckning

## Innehåll

1	Introduktion.....	4
2	Frågeställning.....	5
3	Syfte.....	5
4	Forskningsdesign.....	5
5	Teoretisk bas.....	6
5.1	Val av perspektiv.....	6
5.2	Gräsrotsbyråkrati.....	6
5.3	Delibrativ demokrati.....	7
5.4	Medborgardialog och deltagande.....	8
5.5	Relevans.....	11
5.6	Begrepp.....	12
6	Metod.....	13
6.1	Kvalitativa intervjuer.....	13
6.1.1	Etik och GDPR.....	13
6.2	Operationalisering av medborgardialog för intervjuerna.....	14
6.3	Felkällor.....	16
6.3.1	Hanterandet av felkällor i intervjuerna.....	16
6.4	Beskrivning av intervjuer.....	17
7	Material.....	17
7.1	Urval av dokument.....	17
7.2	Dokument.....	18
7.3	Felkällor.....	19
8	Tillvägagångssätt av metod.....	19
9	Resultat av intervjuer.....	20
9.1	Deltagande i intervjuerna.....	20
9.2	Redovisning av intervjuer.....	20
9.3	Beskrivning av medborgardialogen utifrån resultat av intervjuer och dokument.....	30
10	Analys.....	31
10.1	Politiker.....	31
10.2	Tjänstemän.....	32

10.2.1 Dokumentet.....	33
10.3 Medborgarorganisationer.....	33
11 Slutsats och kritisk reflektion.....	34
12 Källor.....	35
12.1 Intervjuade personer.....	36
13 Bilagor.....	36
13.1 Intervjuguide.....	36
13.2 Informationsbrev.....	37

## 1 Introduktion

När denna uppsats skrivs så har Sverige varit ett demokratiskt land i exakt 100 år vilket ska ses som något extremt positivt. Sverige har ett omfattande kommunalt självstyre vilket ger kommunerna frihet att bedriva sin verksamhet inom vissa ramlagar. En viktig aspekt i den svenska demokratin är hur politiken på lokal nivå bemöter den vardagliga verkligheten. Med utgångspunkter i Arnsteins och Lipskys teorier är ambitionen att de uppfattade möjligheterna för medborgarna att påverka förvaltningen i Lunds kommun till viss del ska bli kartlagda.

SKR har sedan 2006 bedrivit ett nationellt projekt kring medborgardialog. Lunds kommun har en uttalad strategi för medborgardialog i ett dokument som heter ”Lunds kommuns strategi för medborgardialog” som författades 2016. Strategin skall vara ett ramverk för hur medborgardialogen ska genomföras. Både tjänstemän och förtroendevalda inkluderas i detta ramverk och ska följa strategin som finns i dokumentet. Lunds strategi har mycket som liknar dessa dokument. Strategin som används i både SKR:s och Lunds dokument är baserade på Arnsteins teori om medborgardeltagande. Dokumenten använder olika härledningar av Arnsteins teori. Lunds kommun har till viss del följt SKR:s dokument och rekommendationer.

Om vi börjar att titta på SKR:s rapporter om medborgardialog så är det tydligt att de traditionella maktstrukturerna har problem att skapa förtroende (Holmberg & Holmén 2020 s.35) och engagemang (Munthe 2019 s.13). Konfliktlinjerna rör sig för snabbt och tar nya uttryck för att den traditionella strukturen skall kunna hantera dessa på ett effektivt sätt (Holmberg & Holmén 2020 s.35). Förtroendet för de folkvalda sjunker, i stället söker sig medborgarna sig till nya auktoriteter såsom influencers, bloggare och nya nätverk (Munthe 2019 s.12). Enligt Torfing med flera finns en tydlig trend att ansvaret flyttas neråt till de regionala och lokala nivåerna (kap1. §7). Torfing håller med om att tilltron för politikerna har sjunkit, därav ökar andra organisationers vikt i samhället. I kombination med att mycket ansvar flyttas neråt och andra organisationers roll ökar gällande inflytandet på den lokala och regionala nivån så skapar det ett avsevärt behov att kunna låta medborgarna delta på ett effektivt sätt. Medborgardialogen ska integreras i styrningen samt verksamheten för att uppnå ett socialt hållbart samhälle (Langlet 2019 s.7).

Medborgarens möjlighet att påverka byråkratin i Sverige är en viktig demokratifråga och kommer att öka i betydelse.

Såsom Dahl beskriver byråkratin är det tydligt att han är betydligt mer skeptiskt kring dess roll i en demokrati. För de enskilda medborgarna utan stora resurser blir det en mycket viktig aspekt att kunna delta eftersom intresseorganisationer och individer som har åtkomst till större tillgångar kan påverka politiken på andra sätt än genom deltagande (Dahl 2005 s.295). Den strikt regelbaserade byråkratin som Weber föreslår blir då en stor nackdel för deltagande då många medborgare ej har tid eller resurser för att sätta sig in i komplexa lagramverk och juridiska formuleringar (Weber 1922 s.357). För att öka deltagandet när mer och mer bestäms på den lokala nivån är det viktigt att kravet till delta sänks/ lätt att delta för medborgaren. Alternativet är att intresseorganisationer och välfinansierade individer med kontakter till politiken får ett oproportionerligt stort inflytande i hur det lokala samhället utformas. Nödvändigheten att dialogen blir effektivare och når ut samt engagerar fler medborgare kommer att bli viktigare när mer makt flyttas ner till de regionala och lokala nivåerna.

## **2 Frågeställning**

Uppsatsen undersöker en huvudsaklig fråga; att förstå hur har arbetet med medborgardialogen har fungerat i praktiken i Lunds kommun?

## **3 Syfte**

Syftet med denna undersökning är att öka förståelsen för hur arbetet med medborgardialogen fungerar. Med Lunds kommuns strategi för medborgardialog som bakgrund så är syftet att utifrån Arnsteins steg av medborgardeltagande undersöka om dessa kriterier upplevs att fungera och hur dessa är implementerade och analyseras med hjälp av delibrativ demokrati.

## **4 Forskningsdesign**

För att kunna besvara frågeställningen så behövs tre huvudsakliga moment. Första momentet är själva identifieringen av vilka som ska intervjuas beroende på organisationens struktur. Andra momentet är intervjuerna baseras på Arnsteins teori om medborgardeltagande och dialog. Sista momentet är analysen utifrån ett delibrativt perspektiv. Motiveringen av de olika

aspekterna av medborgardialog som skall användas som underlag för intervjuerna blir viktiga att motivera eftersom det inte finns en tydlig definition på vad medborgardialog skall innebära.

## **5 Teoretisk bas**

### **5.1 Val av perspektiv**

Valet av vilken typ av perspektiv som skall användas har en stor påverkan på genomförandet av analysen samt vilka som ska intervjuas. Två huvudsakliga perspektiv övervägdes, top-down och bottom-up. Ett top-down perspektiv hade gynnats för att undersöka uppfattningen om det har varit mycket starka riktlinjer som dikterade utövningen av verksamheten. Ett top-down perspektiv skulle fungera väl så skulle man inte behöva ha en dialog från första början eftersom politiken anses ha en korrekt förståelse av kausal förståelse av mål och medel (Löfgren 2012 s.10). Top-down perspektivet kan återkopplas till tänkare som ovan nämnda Max Weber där det finns tydliga regler, riktlinjer, roller och hierarki inom förvaltningen som ska följas. För att undersöka upplevelserna så kommer materialet analyseras ur ett gräsrotsperspektiv. Dahl lyfter att mänskliga faktorn spelar en stor roll för byråkratin (Dahl 2001 s.64). och det stämmer bra överens med gräsrotsbyråkratin där resurser och vilja spelar en stor roll på utövningen av verksamheten. När den mänskliga faktorn kombineras med vaga riktlinjer så finns förutsättningarna inte för att använda ett top-down perspektiv.

### **5.2 Gräsrotsbyråkrati**

Gräsrotsperspektiv är mer relevant för frågeställningen då perspektivet handlar om den enskilda tjänstemannens inverkan efter förmåga på utövandet (Lipsky 2010 s.13). Gräsrotsperspektivet påstår att det är den individuella tjänstemannen som har omfattande kapacitet att själva påverka utövandet för att det faktiskt är de som ska implementera besluten i praktiken. Tjänstemannen blir ansvarig för att ta egna beslut och prioritering i hänsyn med de olika målgrupperna som ingår i uppdraget. (s.10). Enheterna, förvaltningarna och nämnderna börjar då utveckla sina egna modeller och rutiner för att hantera de egna besluten och därav blir det både policy utövande och utveckling (s.10). Vidare jobbar denna tjänsteman nära målgruppen för verksamheten och har direkta professionella kopplingar till den. Tjänstemannen som definieras som gräsrotsbyråkrater i denna uppsats är handläggare, utredare, kommunikatörer samt chefer som jobbar direkt med den tänkta målgruppen för

verksamheten. Gräsrotsbyråkrater har en relativ stor frihet att påverka beslut själva på grund av deras närhet till målgruppen så länge dessa beslut följer etablerad lagstiftning. Mötet mellan tjänstemannen som utövaren och individen är ojämlik, eftersom tjänstemannens beslut får stöd av hela organisationen som tjänstemannen representerar.

### 5.3 Deliberativ demokrati

Teorin som kommer att användas som ramverket för studien är deliberativ demokrati. Seyla Benhabib beskriver deliberativ demokrati som ett sätt att uppnå allmänhetens bästa genom samtal. Detta kan ske genom olika former av debatt genom samtal och möten (Benhabib 1996 s.70). Tanken är tvåfaldig, man uppnår en hög legitimitet för demokratin genom att deltagandet värderar allas rätt att delta i demokratin samt medborgarna kan delta under sina egna premisser. Legitimiteten som deliberativ demokrati kommer från tre aspekter (s.71). Första aspekten är att den deliberativa debatten som förs informerar de olika grupperna och medborgarna varandra om deras perspektiv. Andra aspekten är att genom den deliberativa processen så skapas det förutsättningar för att förändra uppfattningarna. Tredje aspekten är man skapar åtanke då grupperna och medborgarna skapar insyn på hur de påverkar varandra (s.71).

” It is through the interlocking net of these multiple forms of associations, networks, and organizations that an anonymous “public conversation” results. It is central to model of deliberative democracy that it privileges such a public sphere of mutually interlocking and overlapping networks and associations of deliberation, contestation, and argumentation.” (Benhabib s.73–74)

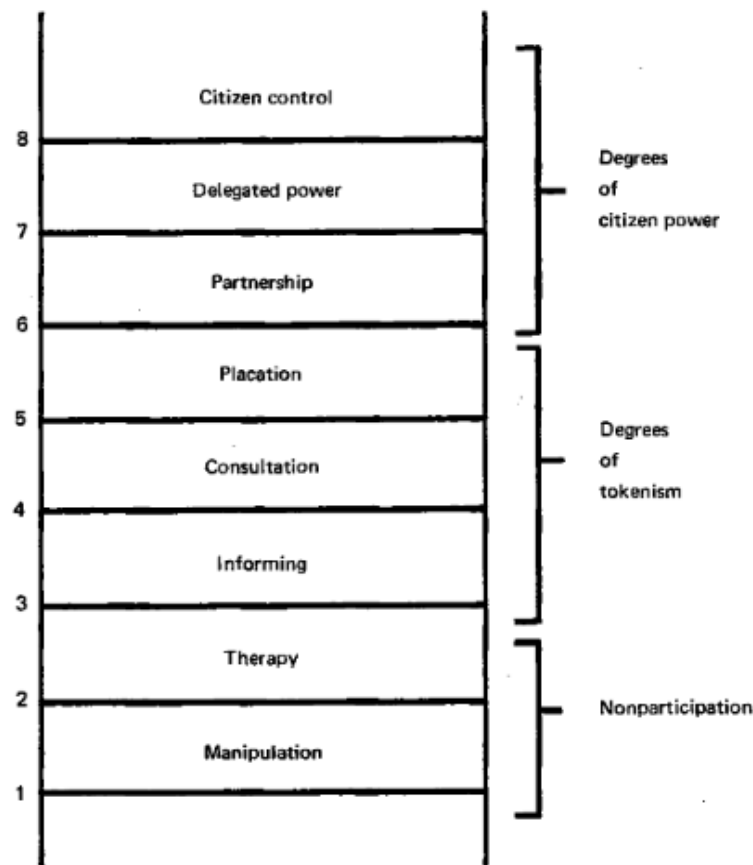
Men den deliberativa demokratin sker på en institutionell nivå, men det behöver inte nödvändigtvis vara de formella institutionerna som bedriver debatten. Men det lyfts att den verkliga vikten finns i att en mångfald av olika grupper, nätverk och associationer som deltar. Fördelen med en deliberativ demokratisk modell är att mycket av de beslut som kommer att göras kommer i någon grad vara baserad på praktisk realitet. Värdet av teorin för uppsatsen är att den är starkt kopplad till legaliteten av medborgardialog. Medborgardialogen blir en process för att skapa ett underlag och legitimitet för ett beslut. Det finns en tydlig hopkoppling mellan den versionen av deliberativa demokratin och deltagandedemokrati som Benhabib förespråkar gynnar att använda teorin som det teoretiska ramverket.



Som alla andra system så kan denna missbrukas. Tre huvudsakliga kritiska aspekter lyfts mot delibrativa demokratimodellen. Ur ett liberalistiskt synsätt kan delibrativa demokratimodellen användas för att underminera individens rättigheter och rättsstaten (s.74). Andra kritiken kommer från ett feministiskt synsätt som menar att debatten som sker kommer att vara exkluderande mot marginaliserade grupper (s.81). Sista är att modellen ses som naiv då den kan tolkas som att den är mot institutionerna och ses som utopisk (s.84).

#### 5.4 Medborgardialog och deltagande

Medborgardeltagande skriver Arnstein om i sin artikel "A ladder of citizen participation" (1969) vilket är en teori om medborgardeltagande. SKR:s dokument "medborgardialog i styrning" och Lunds kommuns strategidokument bygger sin teoretiska bas på Arnsteins teori om medborgardeltagande. Eftersom Arnsteins teori är så central för utövningen av medborgardialogen så används denna teori och då framför allt av de mest centrala delarna av Arnsteins teori som behandlar medborgardeltagande enligt modellen "stegen av medborgardeltagande".



Arnsteins stege/ stegen av medborgardeltagande (1969)

Arnsteins steg är en metaforisk modell som rangordnar medborgardeltagande från manipulation till medborgarstyre. Varje steg upp ökar medborgarnas inflytande i processen. Stegen har åtta steg som är indelade i tre övergripande kategorier. Dessa övergripande kategorier är följande: icke-deltagande, olika grader av symbolism och sist, grader av medborgarmakt (Arnstein 1969 s.217).

Steg ett är manipulation. Medborgarförslag, medborgardeltagande och rådgivande nämnder kan låta som något positivt men dessa kan även användas för att påverka eller "utbilda" medborgarna i stället. Genom att låtsas att det går eller genom att göra det omöjligt att påverka så kan makthavarna påskina att det finns ett medborgardeltagande. Att skapa en illusion av medborgardeltagande kan göras för legitimitetsskäl eller för att förminska problem. Det går att manipulera nämnder genom att bara bjuda in personer som håller med makthavarna eller stödjer den rådande status quo (s.218).

Trappsteg två är terapi. Genom att likställa/rationalisera grupper utan inflytande till att lida av olika problem eller ohälsa kan fokus läggas på patologin i stället för att försöka förändra förutsättningarna som leder till det låga inflytandet. Detta kan leda till en stark känsla av maktlöshet för medborgaren (s.219).

Trappsteg tre är informerande. Trappsteget karaktäriseras av information till medborgarna om skyldigheter, rättigheter och möjligheter. Arnstein beskriver det som ett viktigt steg mot genuint medborgardeltagande. Ofta är det dock så att det brukar vara enkelriktat flöde av information från kommunen eller myndigheten till medborgaren. Vidare så är det ofta avsaknad av en kanal för feedback eller dialog. Det kan bli så att tanken kring medborgardeltagande kommer för sent i ett projekt och då finns det ingen reell chans att påverka projektet. De mest frekvent använda metoderna för enkelriktad information är nyheter, affischer och svar på frågor. Möten kan också användas för enkelriktad kommunikation genom att ge ytlig information, att inte uppmuntra frågor eller att ge irrelevanta svar. Om medborgarna inte förstår vad de diskuterar eller varför ett projekt ser ut som det gör skapas förhållandena för enkelriktad kommunikation (s.219).

Trappsteg fyra är konsultation. Att bjuda in medborgarna och informera dem kan vara ett legitimt första steg mot genuint deltagande. Om konsultation inte kombineras med andra

former av deltagande så är trappsteg fyra också en del av icke deltagande. Det kan inte räknas som medborgardeltagande då medborgarna inte har några garantier för att deras åsikter och synpunkter tas tillvara. De mest frekventa metoderna för konsultation är undersökningar och offentliga möten. När makthavarna begränsar påverkan som medborgarna har så blir konsultationen reducerad till PR (s.220).

Trappsteg fem är blidkande. Detta är nivån där medborgarna börjar få inflytande att påverka till en viss grad. Dock så är det uppenbara delar av detta trappsteg som fortsatt är för syns skull. Tanken bakom blidkande är att man ska placera medborgare i kommittéer där man får delta (s.220). Om makthavarna eller eliten håller en majoritet av sätena och inte hålls ansvariga så är medborgarnas vilja och påverkan enkel att utmanövrera. Genom att medborgarna kan rådslå är det ett steg i rätt riktning, men om makthavarna har makten att påverka vilka medborgare som väljs ut för att delta undermineras legitimiteten av placeringen av medborgarna (s.221).

Trappsteg sex är partnerskap. Detta trappsteg karaktäriseras av att makten delas mellan makthavarna och medborgarna via dialog och kommunikation. Båda parterna har gått med på att dela ansvaret gällande planerandet kring beslutfattandet (s.221). Genom att medborgarna deltar i olika planeringskommittéer så ska medborgarna och makthavarna komma överens om grundreglerna och sedan är dessa inte påverkningbara av bara ena sidan. Partnerskap fungerar bäst när det finns en organiserad maktbas hos medborgarna som kan hålla medborgarledare till svars (s.222).

Trappsteg sju är delegerad makt. Förhandlingar mellan medborgare och offentliga politiker kan resultera i att medborgarna får en dominant position i avgörandet i en fråga, plan eller program. Situationen har nu blivit omvänd, nu är det makthavarna som behöver diskutera och förhandla med medborgarna för att få ändring i programmet eller frågan (s.222). En annan modell av delegerad makt är separata och parallella grupper av medborgare och makthavare där medborgarna har provision för veto om skillnaderna i tyckande mellan grupperna inte går att lösa genom förhandlingar och diskussioner (s.223). Det innebär i korthet att medborgarna har möjlighet för veto om de inte är nöjda.

Trappsteg åtta är medborgarkontroll vilket innebär att medborgarna kan ha kontroll över olika institutioner. Tex har det funnits krav på medborgarkontrollerad skola där de lokala

medborgarorganisationerna har haft kontroll. Dock så är det ingen som har total kontroll över en institution, men man ska inte blanda ihop retoriken med avsikten (s.223). Medborgarna kräver helt enkelt en viss kontroll över institutionen och att den i viss mån styrs lokalt av medborgarna. Genom att utöva makten så är tanken att medborgarna kan 'kontrollera' institutionen och delvis eller helt bestämma vilken policy och administration som institutionen ska ha. Därav så kan medborgarna förhandla med 'utomstående' som försöker förändra institutionen (s.224).

## **5.5 Relevans**

Den utomvetenskapliga relevansen och frågeställningen kring medborgardialog i Lunds kommun har en ganska självklar koppling med varandra. Den politiska kopplingen till frågan är hög då flera partier har profilerat sig gällande ämnet, då Lunds kommun har en uttalad vilja att ha medborgardialog. (Teorell & Svensson 2007 s.18) Den inomvetenskapliga relevansen kan anses komma från undersökningen då den behandlar Lund som en byggsten för vidare studier. Så som komparativa studier eller utveckla på empirin med andra kommuners tillvägagångssätt och resultat. Ytterligare relevans är att använda Arnsteins teori praktiskt och försöka applicera den på svenska förhållande.

Precis som för alla teorier så har även denna vissa problem. Arnstein själv menar att teorin med åtta trappsteg är en förenkling. Ingen vet hur många trappsteg det egentligen finns i verkligheten, men förenkling har också ett syfte, nämligen att enkelt illustrera att det finns stora gradskillnader på medborgarmakt (Arnstein 1969 s.217). En aspekt som är värd att nämna är att när Arnstein utvecklade stegen av medborgardeltagande så var det av undersökning av städer i USA. Därav sjunker relevansen något när den skall appliceras på Lunds kommun. Dessa förminskningar i precisionen ska man såklart ha i åtanke, men det finns många aspekter som är fortsatt intressanta och bör studeras. Aspekterna med själva deltagandet anses som relevant på grund av att Sverige har alla tre val samma år (kommunal, regional och nationellt) vilket inte lämnar mycket utrymme i lokala medier åt de lokala frågorna. Då blir deltagandet i medborgardialoger viktigare samt att lokala frågor ofta kan vara av mycket mer pragmatisk karaktär och partiideologier inte spelar lika stor roll. Ytterligare en aspekt som gör teorin relevant är att den är av praktisk karaktär, vilket passar bra då lokalpolitiken ofta handlar om övergången mellan teorin och praktiken. I Sverige har dialogen en relativt liten roll om man jämför internationellt såsom Tyskland och Schweiz.

Dialogen får rollen som komplement för att bredda underlaget för ett beslut (Dalholm 2022 s.260).

Teorin har fördelar när det gäller analys av materialet då den beskrivs som en enkel teori som man tydligt kan kryssa i vissa aspekter och få ett tydligt resultat (Lenette 2022 s.43). Kritik har lyfts gällande svårigheterna med att implementera meningsfull deltagande utan att först engagera i transparent samt robusta diskussioner kring maktdynamikens implikationer i genuint deltagande. Svårigheterna kring själva konceptet deltagande är många samt svåra att lösa (Lenette 2022 s.42).

## 5.6 Begrepp

*Medborgardialog* beskrivs lite olika i olika källor och skapar därmed ett behov att tydligare definiera vad begreppet innebär. Stor möda har lagts ner på att finna en definition, men en sådan har ej kunnat återfinnas mer än en som ett vagt begrepp som olika författare refererar till utan att precisera begreppet närmare. *Medborgardialog* är ett så pass centralt begrepp för uppsatsen så därför kommer det föras en kort diskussion vilken motiverar formuleringen som kommer att användas.

“Medborgardialog i kommunens eller regionens hägn innebär att medborgardialoger anordnas i frågor som är påverkbara och där beslutsfattare är påverkbara. Frågan och målgrupp ska vara tydligt definierad liksom påverkbarheten. Det ska ske systematiskt och resultatet ska användas.” (SKR s.10 2019)

SKR betonar att en medborgardialog ska innefatta medborgarens faktiska möjlighet till att påverka, vilket innebär att enbart kommunikation till medborgaren inte kan likställas med en medborgardialog. Stor vikt läggs även på att resultatet ska användas. I Lunds kommuns medborgardialogstrategi lyfts det fram att dialogen inte behöver sluta i samförstånd mellan parterna. Lunds kommun definierar medborgardialog som kommunikation utöver den kommunikation som sker på grund av lagkrav (Lund 2016 s.2). Både SKR och Lunds kommun lägger vikt på påverkbarheten som dialogen ska ha men det finns en viktig skillnad på definitionerna. SKR lägger vikt på att resultatet ska användas medan Lunds kommun förtydligar att dialogen inte behöver sluta i samförstånd och resultatet ska/kan användas utifrån helheten. Något som inte är tydligt i SKR:s definition är i vilken utsträckning som resultaten ska användas. Definitionen som kommer användas i uppsatsen är följande;

kommunikation utanför lagkrav samt möjligheten att påverka och att resultaten används i någon omfattning. Om resultaten inte används kan man spekulera i huruvida påverkan överhuvudtaget fanns från början eller om det mer beror på en ovillighet från tjänstemän eller politiker.

I teorin refereras det ofta till begreppet *Community* vilket här kommer att tolkas och översättas till medborgarorganisationer. Medborgarorganisationer har dock en lite annorlunda betydelse än *Community* men är bästa översättningen för uppsatsen.

## **6 Metod**

### **6.1 Kvalitativa intervjuer**

Intervjuer som metod valdes framför allt för att den är relativt flexibel. Intervjuer kan använda en blandning av strukturering så man kan ställa följdfrågor (Teorell & Svensson 2007 s.90). En annan fördel med intervjuer jämfört med enkätundersökningar är att det går att reda ut potentiella språkhinder som kan förekomma vid intervjuer vilket är svårare när man använder enkäter. Att man själv deltar kan hjälpa personen som är intervjuad att känna sig uppskattad och viktig i kontrast till att svara på en enkät. Potentialen till oplanerade följdfrågor är något som enkäten inte åstadkommer. Förhoppningen är att genom intervju är kunna få en lite djupare förståelse av hur den som intervjuas anser hur medborgardialogen fungerar än vad man skulle insamla med en enkät. Trots att möjligheten att samla in en större mängd data och analysera detta statistiskt anser jag att det är bättre med ett kvalitativt tillvägagångsätt.

Den främsta begränsningen för undersökningen är att få kontakt med tjänstemän och politiker. Svårigheten att få tjänstemän att delta gynnar en kvalitativ metod då man kan få ut mer av de tjänstemän som har deltagit.

#### **6.1.1 Etik och GDPR**

Eftersom en stor del av det empiriska materialet kommer att samlas in via intervjuer kommer forskningsetiska aspekter vara viktiga precis som GDPR. Fullföljandet av de fyra huvudprinciperna i de forskningsetiska riktlinjerna är av hög prioritet och de är följande; informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet, nyttjandekravet (Teorell &

Svensson 2007 s.21).

## **6.2 Operationalisering av medborgardialog för intervjuerna**

Det måste medges att det finns svårigheter att operationalisera medborgardialog som koncept. Finns det inte en tydlig definition för medborgardialog så kommer det att finnas problem att operationalisera på ett sätt som är helt felfritt. Deltagande som koncept är inte något tydligt definierat begrepp, institutioner och personer kommer att ha en egen version av begreppet och utan en klar förståelse vad som krävs för att uppnå "genuint" deltagande i dialogen och aktiviteter (Lenette 2022 s.42).

Utifrån teorierna så läggs det mycket fokus på de olika aspekterna av deltagandet vilket har destillerats ner till sju aspekter som anses vara de viktigaste för själva deltagandet och implementationen gjorts av författaren. Stegen av medborgardeltagande blir då en del av operationaliseringen då den visar på vilka potentiella nivåer som kommunen kan hamna på gällande medborgardialogen och vad varje nivå innebär. Dessa sju aspekterna är baserade på Arnsteins steg. Hur dessa blev destillerade var genom att försök att lyfta fram de mest essentiella delarna inom Arnsteins teori kring medborgardeltagande.

### De sju aspekterna:

#### 1. Medborgardialogen, vilken roll bör den ha?

Det finns också en relevans att ställa frågan för att kunna se om det finns skillnad mellan de tre olika grupperna. Genom att undersöka denna aspekt så kan det också kopplas till en del av teorin, nämligen skillnaden i attityd mellan de olika parterna.

#### 2. Hur fungerar själva kommunikationen mellan medborgarna, verkställare och makthavarna?

Syftet är att undersöka den kommunikationen som sker, och hur den sker. Är det enbart ensidig kommunikation utan någon möjlighet att påverka? Medborgardialogen är definierad i uppsatsen som att resultatet måste användas. Därav blir det intressant att höra de olika perspektiven kring hur kommunikationen fungerar. Olika upplevelser är viktigt att undersöka då de potentiella olika perspektiven kan ge en relativt målande bild kring hur kommunikationen fungerar för de olika parterna. Vidare så är tanken med frågan att undersöka skillnader i hur kommunikationen fungerar för de olika parterna.

### 3. Vem initierar dialogen?

Beroende på vem som initierar dialogen kan man se det som en tröskel för deltagande. Framför allt handlar frågan om vem som kontaktar vem gällande beslut som ska tas om det är medborgarorganisationer eller kommunen som organiserar dialogen. Det går att underlätta eller försvåra processen relativt mycket beroende på hur tillgänglig informationen görs. Om det finns en vilja att påverka tillgängligheten av dialogen så är det enkelt att åstadkomma det.

### 4. När blir det medborgardialog?

Vilka frågor som det blir en medborgardialog om kan vara en av de absolut viktigaste aspekterna. Om det inte finns en dialog från första början så blir de andra aspekterna i princip irrelevanta. När i processen medborgardialog används för att hjälpa till att fatta ett beslut spelar stor roll för hur mycket inverkan dialogen har. Om ett beslut i princip redan har fattats är dialogens inverkan mycket begränsad. Dialogen kan då få karaktären av ett propagandaverktyg där beslutstagarna försöker använda dialogen för att övertyga att det tagna beslutet är det bästa eller rätta. Lagtekniska begränsningar kan också vara ett hinder för om det blir medborgardialog och eller på den inverkan dialogen kan ha.

### 5. Medborgardeltagande?

Vilka som deltar i aktiviteterna är en intressant aspekt då vissa grupper blir mer påverkade av besluten som tas än andra. Om det finns en stor möjlighet att påverka så är det en extremt viktig fråga vem som deltar. Sannolikt kommer de grupper som är representerade på aktiviteterna att ha en större möjlighet till påverkan än grupper som inte kan eller har möjligheter att delta. Arnstein lyfter att det är viktigt vilka som deltar i dialogen. Beroende på vilka som deltar i dialogen kan dialogen effektivt användas som ett verktyg för uteslutande från inflytande.

### 6. Former av aktiviteter?

Arnstein lägger stor vikt på vad det är för typ av deltagande som används samt vilka som deltar. Därför blir frågan kring deltagandet intressant då det kan användas som ett verktyg för att försvåra eller förbättra dialogen. Deltagandet sker ofta genom olika former av aktiviteter som mail, möten, gruppdiskussioner eller paneler där medborgarnas vilja diskuteras. När och var dessa aktiviteter hålls är intressant då tid och plats kan användas både för att underlätta och försvåra deltagande för medborgarna.



## 7. Rutiner kring deltagande och dialog?

Hur används informationen från dialogerna? Vilken roll får den efter dialogerna och hur används informationen från dialogen i besluten kring verksamheten. Logiskt sett så kan detta vara en av de viktigaste aspekterna vara hur informationen behandlas efter en dialog. Arnstein lyfter denna aspekt i första, tredje och fjärde trappstegen. Basnivån för att dialogen skall ha en inverkan är att den ska behandlas på något sätt efter den har skett. För om dialogen ej behandlas efter den har skett så är det föga relevant att ha en dialog överhuvudtaget.

### 6.3 Felkällor

Felkällor och problem som kan uppstå med intervjuer som insamlingsmetod är framför allt språkliga i sin natur (Teorell & Svensson 2007 s.90). Att få utförliga och tillförlitliga svar är en konst i sig, men för att få dessa svar kan det krävas erfarenhet från tidigare intervjuer, vilket jag som intervjuare ej har. Ovilja att dela med sig information kan vara det absolut största hindret för att få bra svar (Teorell & Svensson 2007 s.91). För att undvika problem med formuleringen på frågorna skall en testintervju genomföras för att minimera dessa problem.

En felkälla som kan ha en signifikant påverkan på resultatet är antalet intervjuade. Dessutom finns en risk som kan leda till att uppsatsen komma att lida av undertäckning och därför kanske inte kommer att ge en helt korrekt bild (Körner & Wahlgren 2015 s.146). Något som kan ha en substantiell inverkan är survivor bias, dvs att chansen att tjänstemännen som deltar i intervjun värderar dialogen högre än tjänstemännen som ej deltar. Dock finns det ingen bra metod för att mäta biasen mer än att det kan vara systematiskt fel som ger en mer positiv bild åt medborgardialogen, så det ska hållas i åtanke.

#### 6.3.1 Hanterandet av felkällor i intervjuerna

De språkliga felkällorna är de enklaste att åtgärda, via en kort genomgång av definitionerna. För att minska inverkan av författarens saknad av erfarenhet så gjordes en testintervju på en testperson. Tilliten var generellt hög från de intervjuade och uppfattades att öka med genomgången av anonymiteten, forskningsetiska reglerna och GDPR. Speciellt när det gällde tjänstemännen så var anonymiteten och generaliseringen en viktig fråga. Antalet intervjuade är en felkälla som ej går att åtgärda mer än att ha en medvetenhet att antalet intervjuer är

förhållandevist lågt. Survivor bias var tydlig i vilka som ställde upp att bli intervjuade, generellt så lutade alla som deltog mot samma värderingar kring medborgardialogen. Antalet intervjuer kan ses som ett problem speciellt när det gäller politikern. Perspektivet från ”toppen” är en intressant och viktig aspekt att ha med som var givande, nackdelen var att det bara var en politiker som deltog. Det blir såklart svårt att dra några större slutsatser kring vad politikerna som helhet tycker om medborgardialogen. Partiet som politikern tillhör har lagt stor vikt på medborgardialogen och ser den som något positivt. Med detta som bakgrund så får man en snäv insikt i vad politikerna i ett parti tycker och tänker. Samt får denna politiker möjligheten att utforma en relativt stor del av uppsatsen. Då kan potentiellt uppsatsen användas som en plattform för partipolitik. Genom att uppmåla dialogen på ett visst sätt kan politikern potentiellt försöka framställa dialogen som ett problem som just det partiet är lösningen på.

#### **6.4 Beskrivning av intervjuer**

Genomförandet skedde på två olika sätt, genom att träffas i person och telefonintervju. Politikern, en av medborgarorganisationerna och en av tjänstemännen fördes genom telefon och resten skedde på plats. Frågorna ställdes i följd som angavs ovan och alla intervjuerna hamnade i spannet 30 till 45 minuter (om artigheter osv. räknas bort). Målet var att hålla själva intervjun under en timme så att det skulle ta allt som allt ganska precis en timme för att minska tröskeln för att delta. Frågan ställdes om det var okej att spela in intervjun, samtliga intervjuer förutom två blev inspelade på grund av tekniska skäl.

### **7 Material**

#### **7.1 Urval av dokument**

Det har varit ett antal tjänstemän och medborgarorganisationer som har delat med sig av interna dokument relaterade till medborgardialog. Dessa dokument är värdefulla och kommer vara en del av empirin som presenteras och analyseras. Dokumenten med högst relevans har valts ut för att behandlas och presenteras och urvalet har genomförts med åtanke enbart för medborgardialog. Enbart ett av dessa dokument kan räknas som primär dokument och de andra räknas som stöddokument. Dokumentet är ett mycket värdefullt sätt att kunna delvis komplettera och verifiera informationen som har givits i intervjuerna (Simonsson 1998 s.67). Med tanke att det är relativt få intervjuer så kan dokumentet bidra med kompletterande

information. Med hjälp av dokument kan man till viss del identifiera och tolka världsbilden som en individ eller en organisation utgår från (s.67). Informationen som står i ett dokument behöver inte vara helt enlig med verkligheten eller sanningen för att vara av intresse (s.69). För att skydda tjänstemännens och medborgarorganisationernas identiteter så har dessa också generaliserats något för att bibehålla den anonymitet som har utlovats.

## 7.2 Dokument

Primärdokumentet som har delats består av 9 sidor, varav 7 av dessa sidor är bilagor. Bilagorna är till för att hjälpa dokumentets uppsatta system med exempel av aktiviteter som kan användas för att föra medborgardialog. Dokumentet kommer att redovisas kronologiskt. Mål och medel är först titeln som presenteras och här täcks olika tänka aspekter som dokument ska försöka uppfylla. Dokumentet är framtaget för att agera som en mall för tjänstemännen. Verksamheten har själv tagit fram dokumentet och samt reviderar och utvecklar det. Bästa beskrivningen för dokumentet är en slags guide eller handbok för tjänstemännen på olika former av kommunikation och dialog. Dokumentet handlar om arbetsprocessen på en enhet för att få en mer konsekvent kommunikation med medborgarna.

Arbetsprocess är den andra rubriken som presenteras. Syftet med arbetsprocessen är att säkerställa att information som inhämtats i kontakt med medborgare skall komma till bruk. En lista av sju punkter listats och vad varje punkt innebär. Punkterna ska tolkas som steg i arbetsprocessen kring medborgardialogen. Första och andra punkten kan summeras till tilldelning av medbordialogen som arbete för tjänstemännen. Tredje punkten är vilken nivå av kommunikation som ska användas bestäms. Fjärde punkten bestäms vilken aktivitet som kommunikationen ska ske genom. Femte punkten är en sammanställning av tidsplan. Sjätte punkten är när de administrativa uppgifterna genomförs, till exempel boka lokaler. Sjunde och sista punkten är att aktiviteten genomförs av planhandläggaren och extra tjänstemän om det bedöms nödvändigt.

Nästa del är kontrollista som finns som en bilaga. Poängen med kontrollistan är för att undersöka kommunikationsbehovet. Själva listan finns i bilaga 1. Listan innehåller olika förslag som gäller projekt som ska avgöra hur mycket kommunikation som behövs. Olika exempel är till exempel vart projektet ska ske, vad projektet påverkar, hur många projektet berör och politiska förutsättningar för projektet.

Sista titeln är format för kommunikation och dialog. Det står uttryckligen att dialogen inte är ett mål i sig utan det krävs en medvetenhet om vad det kan föras dialog om.

”Särskilt dialog i sin ursprungliga betydelse kräver att vi också har en tanke om vad vi vill och kan ha dialog kring, och hur resultatet av dialogen ska tas om hand.”  
(*Primärdokumentet*)

Ett diagram som kallas kommunikationstrappan kategoriserar vilken av typ av kommunikation som är nödvändig. Dessa är indelade i fyra ”kommunikations” nivåer, traditionell information, utökad information, kommunikation och omfattande kommunikation. Det finns förslag på olika aktiviteter till exempel möte på plats-kontor och vilken nivå av kommunikationsnivå aktiviteten kan uppnå.

Bilaga 2 består av olika aktiviteter som kan genomföras. Totalt är det 13 olika aktiviteter, dessa aktiviteter kan sträcka sig från löpande informationsutskick till workshops. Varje aktivitet listar de olika tjänstemännens roll i varje aktivitet som yrkena planhandläggare, kommunikatör och administratör. Bilaga 3 är det sista om finns i dokumentet och är en eventchecklista. Listan radar upp olika saker som ska tänkas på från säkerhet till möblering.

### **7.3 Felkällor**

Det kan vara så att dokumenten är best case scenario när alla rekommendationer och arbetsprocesser följs till punkt och pricka. Om det finns en stark gräsrotsbyråkrati på enheten är dokumentet till mindre nytta än om det finns ett starkt top-down arbetsskick.

## **8 Tillvägagångssätt av metod**

Alla som har tillfrågats om att delta intervjuerna har haft en direkt relation med medborgardialog. Inga som inte har medborgardialog som en arbetsuppgift har tillfrågats. För att kunna undersöka implementeringen krävs det att det är personer med en direkt arbetsuppgift i medborgardialogen som intervjuas. Det var en majoritet av de tillfrågade som ej svarade (ca 20) eller inte kunde delta i intervjuerna (ca 5). Alla politiker och medborgarorganisationer återkopplade medan endast ett fåtal tjänstemän gjorde det.

## 9 Resultat av intervjuer

### 9.1 Deltagande i intervjuerna

Erfarenhet inom Lunds kommun som tjänstemän, politiker och medborgarorganisationsrepresentanterna kommer att avrundas till närmaste femtal men ligger nära nog för att man ska få en känsla för bakgrund kring dem som har deltagit.

Två medborgarorganisationer har deltagit. En av medborgarorganisationerna är aktiv inom miljöfrågor och är Mitt höje Å (MHÅ) och har varit aktivt inom kommunen i cirka ett decennium. Den andra organisationen är AFSL (Aktionsgrupper För Samhällsbyggnad i Lunds kommun) som är aktiv inom stadsbyggnad och varit aktiv inom lund sedan i cirka fem decennier.

Fyra tjänstemän har deltagit. Tjänstemännen är uppdelad enligt följande yrken, handläggare, kommunikatör, chef och handläggare. Första handläggaren (T2) har cirka ett decenniums erfarenhet inom den nuvarande rollen som tjänsteman på stadsbyggnadskontoret. Kommunikatören (T3) har cirka ett halvt decenniums erfarenhet och ville vara anonym. Chefen (T1) har cirka tre decenniums erfarenhet inom den delen av verksamheten som den är anställd i och ville vara anonym. Sista handläggaren (T4) har cirka två decennier erfarenhet inom kommunen på utbildningsförvaltningen. En politiker har deltagit. Politiker som deltog i intervjun har en lång bakgrund inom fritidspolitiker för liberalerna som spänner över två decennier.

### 9.2 Redovisning av intervjuer

*Vilken roll bör dialogen ha?*

Politikern och tjänstemännen har i stort sett samma syn på medborgardialog. Det är dock lite olika motiveringar. Tjänstemännen att det är viktigt för medborgaren att känna sig involverad i de beslut som tas.

“Ofta så täcks inte de vardagliga besluten och utövningen av nämnderna in i valen som sker. Medborgardialog blir då ett viktigt redskap för att göra medborgarna hörda mellan valen.” (P1)

“Medborgardialogen är en viktig del i en politiskt styrd organisation. Dialogen blir ett uttryck av demokratin och det är också ett enormt viktigt verktyg för att komma rätt i

arbetet. Samtidigt så är det viktigt att hålla oss till regelverken som finns men också hålla i åtanke på vad medborgarnas intresse är och när det finns utrymme för dialog.” (TI)

Medborgarorganisationerna är lyfter mer aspekten kring att den inte har fungerat så bra för dem. Bristfällig dialog mellan medborgarna och kommunen har varit en stark orsak kring varför dessa två organisationer organiserade sig från första början.

“Orsaken till att föreningen finns är att det är bristfällig kontakt mellan kommunens utövande och medborgarna. Medborgardialogen borde bli en process som sker ofta, är man medborgare blir man inkallad till dialog enbart en eller två gånger. Därför har det blivit nödvändigt att organisera oss.” (AFSL)

Tema kring maktlöshet finns hos båda medborgarorganisationerna. Båda organisationerna lyfter att det är mycket tidskrävande att driva påverkan speciellt med knappa resurser då allt arbete är ideellt. Svårigheter med att driva påverkan utan resurser lyfts som ett stort problem, speciellt när det handlar om beslut där näringslivet också är involverade. Näringslivet har tillgång till resurser och kan bjuda in till workshops och event som är finansierade av näringslivet.

“Det är en extremt viktig aspekt att kunna påverka utvecklingen i sitt område. Vi känner oss inte delaktiga med hur kommunen har planerat vissa saker i vårt intresseområde och därför fungerar dialogen inte riktigt.” (MHÅ)

Biten som lyfts är inte möjligheten till påverkan utan möjligheten till delaktighet till utvecklingen av sitt lokalområde.

*Hur fungerar själva dialogen mellan medborgarna, tjänstemännen och politikerna?*

Det finns olika uppfattningar kring hur dialogen fungerar, vissa av dessa kan bero på olika verksamhetsområden, och har olika krav och förutsättningar för en givande dialog.

“Medborgardialogen kan förbättras. Dock så sker det ett substantiellt arbete för att förbättra kommunikationen, det är nödvändigt att konstant förbättra dialogen för annars blir den förlegad.” (P1)

Det finns en varians kring hur tjänstemännen upplever hur dialogen fungerar, första och fjärde tjänstemännen tycker den fungerar bra inom deras olika verksamhetsområden. Andra och fjärde tjänstemännen tycker att den fungerar i allmänhet men att det finns problem med den.

“Organisationen mäter hur nöjda kunderna är genom kundindex vilket baseras tillgänglighet, information, rättssäkerhet och bemötande. Dock så mäts ej medborgare utanför ärende även om dessa kan ingå in dialogen. Över lag är kunderna nöjda i dessa mätningar.” (T1)

“Medborgardialogen är väldigt beroende på vilken tjänsteman som tar hand om den. Olika projekt har också olika grader av dialog då vissa inte har kapacitet för lika mycket dialog men andra projekt kan ha mer. Tjänstemän som tycker att de vet bättre än medborgarna finns också förekommande.” (T3)

Medborgarorganisationerna håller med om att det finns dialog vid stora projekt men att kvaliteten och påverkbarheten av dialogen kan variera.

“Vi upplever i hög grad att det inte finns någon marginal för förändring. Det är svårt att få in en tidig input på processen. Så vi måste hålla ögonen på relevanta nämnders protokoll för att ens ha en möjlighet att påverka, vilket ofta är en sluten process.” (AFSL)

*När blir det medborgardialog?*

Det var olika svar från de deltagande kring när det blir dialog mellan de olika parterna.

“Det blir formell dialog när det ska bli förändring inom nämndens verksamhetsområde. Medborgardialogen kommer innan det sker något beslut.

Medborgarna och föreningar ska kunna komma med synpunkter som ska tas i akt.”  
(P1)

Tjänstemännen hade ungefär samma syn på när det blir dialog med medborgarna men tjänstemännen är inte eniga kring vart i processen dialogen får rum. T1 och T4 lyfte att de för en kontinuerlig dialog medan T2 och T3 säger att ofta kan dialogen komma rätt sent i beslutsprocessen.

“Vi har en kontinuerlig dialog med medborgarna, det är till viss del lagstiftat att kontakten måste ske. Vi söker ej upp en dialog om det inte är inom uppdraget, men uppdraget är omfattande så det blir en del kommunikation ändå. Men spontan medborgardialog förekommer ändå och finns inom vår verksamhet.” (T4)

“Ofta är det så att medborgarna vill ha ett färdigt förslag att ta ställning till och när medborgarna börjar delta då så finns det enbart en liten möjlighet att påverka.” (T2)

“Dialogen sker ofta senare nästan när processen kring beslutet ska dra i gång och då finns det ingen möjlighet att påverka för beslutsprocessen är mer eller mindre över.”  
(T3)

Medborgarorganisationerna är eniga om att de kommer sent in sent i beslutskedjan och upplever att om man får en remiss är det redan för sent i processen.

“Vi har tagit initiativ och bjudit in beslutsfattare till möten och debatt proaktivt innan beslut är tagna. Men mer generellt får vi en remiss som är utskickad av kommunen som sedan föreningen svarar på mail. Då kommer vi in sent i processen och har stora problem med att påverka besluten.” (AFSL)

Reglerna kring kommunikation med medborgarna har en påverkan på när dialogen sker. Annars är det stor variation på vart i processen som medborgaren släpps in för att kunna påverka. Det är när det lagstiftats att det måste ske i ett visst skede som medborgaren släpps in tidigt. Men det kan vara fall av att remissprocessen hoppas över helt inom vissa områden när det gäller miljö som MHÅ berättar om.



“Det finns exempel på när medborgardialogen ignoreras helt. Då kan de [kommunen] använda detaljplaner från 60-talet när dessa inte stämmer överens med verkligheten längre bara för att få ett snabbt beslut. När det gäller samhällsviktig infrastruktur så finns det ingen dialog över huvud taget. Ett exempel är [tåg]stationen vid Klostergården...” (MHÅ)

Beroende på vad det är för projekt och beslut som behandlas av enheterna så upplever medborgarorganisationerna att dialogen kan variera kraftigt. Tjänstemännen verifierar denna upplevelse som medborgarorganisationerna tycker sig ha kring att komma sent in i beslutsprocessen. Även när det gäller remissprocessen så upplevs det är svårt att ha någon påverkan.

*Vem initierar dialogen?*

Det är rätt så blandat över organisationen gällande vilken part som initierar dialogen. Politikern lyfter fram att politiken har ett stort ansvar kring att initiera en dialog om det är stora beslut som sker.

“Det är en blandning som beror på lite olika faktorer. Ofta är det så att medborgare som är missnöjda med något hör av sig självmant till nämnderna och politikerna. Utöver de missnöjda [medborgarna] måste vi som politiker öppna upp och ta initiativ för att skapa en dialog eller informera övriga medborgare så att de missnöjda [medborgarna] inte blir överrepresenterade.” (P1)

“Vissa beslut är så pass viktiga så att politiken kommer in och säger att organisationen ska vänta. Då betonar politiken att det är viktigt att det ska finnas nån sorts dialog innan beslutet tas.” (T2)

Men ofta kan det också vara att medborgarna oftast initierar dialogen. Den vardagliga kontakten initieras nästan alltid av medborgarna.

“Det är både och, mestadels medborgarna som initierar en dialog.” (T1)

“Det är framför allt organisationen som initierar den formella dialogen i samråd med berörda tjänstemän som är involverade i ett projekt. Samtidigt sker det en hel del spontan dialog som kommer in från medborgarna direkt när de hör av sig kommunen.” (T3)

I stort kan man säga att organisationen måste söka en dialog när det är stora beslut eller förändringar som ska göras i respektive verksamhet. När det gäller den vardagliga dialogen så är det nästan alltid medborgarna som initierar dialogen med organisationen.

*Hur sker dialogen som aktivitet?*

Som det går att utläsas från intervjuerna så finns det en tydlig konsensus från tjänstemännen och politikern att mycket av kontakten och dialogen sker genom mail.

“Ofta sker dialogen genom mail men andra kanaler används också. Möten är den formella aktiviteten när det sker medborgardialog. Formell dialog börjar med informerande och sedan dialog” (P1)

“Kommunikation sker när en medborgare når ut till verksamheten antingen med mail, telefon, brev eller på plats. Dialog sker också när medborgare utanför målgruppen för verksamheten hör av sig med klagomål eller andra frågor.” (T1)

Mail har problem att genomföra en högkvalitativ dialog genom. Tydliga begränsningar finns i många aspekter när det gäller att föra kommunikation och dialog genom mail. Först och främst så bygger det lite förtroende för dialogen och skapar väldigt lågt deltagande. Svårigheter finns att skapa en meningsfull dialog enligt representanter från AFSL som säger följande;

”Vi har funnit det är svårt att nå ut till tjänstemännen. Ofta vill de sköta all sorts kommunikation via mail vilket skapar ett stort hinder för en givande dialog, när de inte vill träffas.” (AFSL)

Politikern uttrycker också att det stämmer med att det är svårt att skapa en högkvalitativ dialog genom mail.

“Det finns fortfarande vissa problem med medborgardialogen, till exempel är det svårt att [för medborgarna] få kontakt med tjänstemännen utanför mail. Och en del av tjänstemännen är svåra att träffa [i person] vilket gör det svårt att föra en bra dialog.”  
(PI)

Trots att det finns en kritik mot det huvudsakliga arbetssättet för medborgardialogen som sker via mail så finns det en fördel med att arbeta mycket via mail. Tillgängligheten ökar och det blir en relativ simpel process för att få tag på rätt tjänsteman från medborgarnas sida. Men det går inte att säga att medborgarorganisationerna har lika uppfattningar kring tillgängligheten av tjänstemän och politiker.

“Det är enkelt att nå tjänstemän och politiker med undantag för vissa partier som Sverigedemokraterna som inte är intresserade av dialog.” (MHÅ)

Den andra medborgarorganisationen har en annan upplevelse kring tillgängligheten av tjänstemän och politiker.

“Vi måste jaga en dialog som vi ofta känner att vi inte får återkoppling, på ungefär 2 mail av 40 får vi någon slags återkoppling på. Vi har haft mailkonversationer med politiker men det är i vår upplevelse att det är tjänstemännen som är svårare att få tag på.” (AFSL)

Möjligheten för medborgarorganisationerna att påverka tjänstemän och politiker blir liten. Andra metoder för att driva officiell medborgardialog finns och används men betydligt mer sällan än mail. Flera av dessa alternativa metoder är att träffas i person under olika förutsättningar.

“Denna grupp [medborgare] blir kallad till möten med verksamheten regelbundet där målgruppens behov, intressen och problem diskuteras.” (TI)

Hur dialogen genomförs formellt är relativt lika för både politikern och tjänstemännen. Den formella dialogen är oftast konstruerad som möten mellan politiker, tjänstemän och medborgare. Storleken på möten är i stort sett samma med utrymme för en liten variation. Alla tjänstemän som har möten som en del av den formella dialogen beskrev dem på ett lika sätt. Grupperna som deltar i den formella dialogen är ungefär lika stora (10 till 15 personer) med både expertkompetens och politisk representation som ofta deltar. Storleken kring totalt deltagande varierar kraftigt mellan verksamhetsområden beroende på projekt och antalet berörda. I regel är verksamheter med en klar och definierad målgrupp mindre än de projektbaserade formella dialogerna.

“Det är en prioriteringsfråga från projekt till projekt. När tjänstemännen träffar medborgarna så är ofta beslutsfattarna med samt olika experter. Försöker också att få andra enheter inom organisationen att också delta om dessa är relaterade till förslaget eller beslutet i fråga.” (T2)

“När tjänstemännen är på plats försöker dem att få med sig så många olika experter som möjligt. Dialog som samtal sker ofta på medborgaren premisser, att de är medborgaren som kommer och ställer frågor.” (T3)

### *Hur ser deltagandet ut i medborgardialogen?*

Alla hade ungefär samma upplevelse kring vilka som deltar i den formella medborgardialogen. Vissa grupper av medborgare är svåra att nå medan andra grupper är engagerade från första början. Framförallt så diskuterades deltagande på de formella aktiviteterna då det enbart är ett fåtal medborgare och organisationer som följer beslutsprocessen från början.

“Jag tycker det är ett högt deltagande på aktiviteterna som vi har. Målgrupperna kan vara mycket olika beroende på när aktiviteterna genomförs. Men även om vi har ett högt deltagande så tycker jag inte att vi når ut till alla målgrupper som vi vill nå ut till.” (P1)

Målgrupperna som är svåra att nå ut syftades på målgrupper som blir berörda av besluten men där det ofta finns barriärer för deltagande och två speciella målgrupper lyfts fram här.

Första är medborgare med funktionsnedsättning och andra är medborgare som inte kan svenska och/ eller är nyanlända. Riktade insatser genomförs regelbundet av kommunen för att nå ut till dessa medborgare. Alternativt när det gäller dessa grupper så närmar kommunen representanter för respektive olika förbund och ser dem som representanter för målgrupperna.

“Medborgarna som blir påverkade av ett beslut är ofta engagerade men när beslutet är klart så deltar de aldrig igen. Engagemang finns ofta när det ställs en specifik fråga. Det är ett bra sätt att nå dem som inte är speciellt insatta i förslagen som förhandlas.”  
(T3)

Över lag så hade tjänstemännen en lika upplevelse kring deltagandet. Det finns ett medvetande kring potentiella målgrupper och hur man ska nå ut till dem. Planeringen av den formella dialogen behöver ta hänsyn till många faktorer som kan påverka deltagandet av den tänkta målgruppen. När dialogen sker på dagen är den primära aspekten som lyftes. Andra aspekter inkluderar, vilken dag ska man genomföra den formella dialogen, vilken form av aktivitet (till exempel möte, samtal, vandring, panel, samtalsfika eller möten ute i verksamheten).

*Hur ser rutiner kring deltagande och dialog ut?*

Vad som händer efter dialogen varierar stor mellan de olika intervjuade verksamheterna i kommunen. Det är två olika blandningar av allt som skrivs ner alternativt att det inte antecknas på något officiellt sätt.

“Efter dialog och kommunikation har skett så används informationen för att justera utövningen av organisationen och verksamheten. Samt skapar informationen hänsyn som organisationen försöker hitta en jämpunkt mellan grupperna [verksamheten och medborgarna]. Organisationens är bunden av många lagtekniska begränsningar för ont och gott, informationen från dialogerna förmedlas till lagstiftare men ofta tar det lång tid innan lagen påverkas.” (T1)

“Det är svårt att uppfylla önskemålen när det är på individnivå när det gäller samhällsnytta, det måste vara flera som nyttjas. Ofta är det så att medborgaren

kommer in för sent. Medborgarna har en tendens att driva frågor som ej kan tas om hand inom projekten.” (T3)

Det finns en tydlig begränsning av vad som kan påverkas i slutskedet i planeringen av ett projekt som medborgarna inte är medvetna om. Det kan vara ett symptom på en dissonans mellan tjänstemännen och medborgarna när det gäller dialogen. Vad en dialog innebär verkar vara tvetydigt eller luddigt för båda parter lyfter T2, T3 och T4.

“Vi är skyldiga att skriva ner dialogen och diarieföra. Ingen kommunikation som bara stannar hos tjänstemannen, allt skrivs ner.” (T4)

“Sällan dessa samtal mellan medborgare och tjänstemän dokumenteras formellt.” (T3)

#### *Internt motstånd mot medborgardialog*

Ett avsnitt som inte fick en egen fråga men som alla tjänstemännen delvis tog upp var motstånd mot medborgardialogen som finns inom tjänstemännens olika verksamheter.

“Det finns delar av vår organisation som inte är intresserade av att driva någon dialog med medborgarna i de flesta avseenden.” (T1)

“Vissa kollegor på kontoret söker enbart den enklaste vägen för dialogen även om detta är en lagstadgad dialog som måste ske. Det är liksom bara en box som ska checkas av.” (T3)

“Jag måste upplysa ett antal medarbetare att medborgardialogen måste kunna ha en påverkan, det är många som inte förstår det. ...finns en tanke hos dessa medarbetare att de vet bättre än medborgaren.” (T2)

Inom nästan alla tjänstemännens verksamheter förutom T4 finns det en del tjänstemän som inte ser medborgardialogen som något nödvändigt. Detta sker trots att det finns ett uttryckt stöd för medborgardialogen ovanifrån som alla tjänstemännen har uttryckt. T1, T2 och T3 lyfte detta som ett stort problem för att det ska ske en genuin dialog med medborgarna.

### **9.3 Beskrivning av medborgardialogen utifrån resultat av intervjuer och dokument**

Medborgardialogen går att generalisera till tre generella nivåer när det gäller hur viktiga besluten är. Hög, medel och låg vilket reflekterar på hur stor inverkan besluten har. Varje nivå har olika förutsättningar för att skapa en dialog eller kommunikation/ informerande. De olika nivåerna har också olika sorters aktiviteter associerade med dem.

#### Låg nivå

Paradoxalt så från intervjuerna och dokumentet så är denna nivå medborgaren har både som mest och minst inflytande på förvaltningen. Många av besluten som ska fattas här är av liten påverkan till en begränsad mängd medborgare eller intresseområden. Flera av tjänstemännen och en av medborgarorganisationerna beskrev att rätt vanligt att dialogen hoppas över. Samtidigt så är detta på den nivå där enskilda medborgare kan ha inverkan på besluten om de vet att de sker. Aktiviteterna är begränsade oftast till informationsutskick eller kommunikation. Medborgarorganisationerna vittnade om att ibland så kommer inte ett utskick av någon form. Tjänstemännen berättade om ett fall av låg nivå och det karaktäriseras mest som ett försök att övertyga medborgarna om att verksamheten hade gjort ett bra beslut under ett möte.

#### Medelnivå

Här börjar besluten påverka ett större antal medborgare och organisationer. På denna nivå förekommer regelbunden dialog. Från intervjuerna kan man se att här sker den mesta dialogen, om det handlar om byggnadslov, utformning och ändring av begränsade områden, miljöfrågor, lagstiftning, budgetar eller event. Fler som blir påverkade gör så att ofta så organiseras möten för att skapa en dialog. Målgrupperna bjudas in via brevtuskick, Lunds kommunhemsida och sociala medier. Tid och datum bestäms efter målgrupp så det handlar ofta om kvällar förutom om det är pensionärer. Aktiviteterna kan beskrivas som olika former av möten. Formen av mötena kan variera en del, men i grunden är det nästan alltid möten eller samtal. De fungerar att deltagarna blir uppdelade i grupper om 10–15 personer med tjänstemän och experter och diskuterar beslutet samt ställer frågor. Syftet med begränsat antal deltagande i varje grupp är för att alla ska få chansen att komma till tals. Tjänstemännen från stadsbyggnad sa att det är inte ofta som dialogen skrivs ner när det förs sådana möten. Men de menar att tjänstemännen som deltar får en bra förståelse för vilka synpunkter och

perspektiv som turs upp. Politikern som deltar i en nämnd sa att det var liknande förhållande under deras möten.

### Hög nivå

Här befinner sig stora beslut som har påverkan på stora delar av medborgarna i Lund. Det finns några exempel här som planeringen av Brunnshög, expanderad järnväg, spårvagnarna och nya sjukhuset. Dessa beslut befinner sig i vad som kan kallas samhällsviktigt infrastruktur, stor samhällsplanering och stora politiska beslut. Om vi tar exemplet med Brunnshög så var det omfattande medborgardialog som genomfördes för att säkerställa och skapa underlag för hur den nya stadsdelen ska utformas. Regelbundna möten och workshops genomfördes där medborgarna i samarbete med näringslivet och kommunen. Men om man tittar på andra beslut gällande expanderad järnväg, nya sjukhuset och spårvagnen så har det inte funnits någon större samarbete med varken medborgare i lokalområdet eller medborgarorganisationer. Dessa tre kan delas in i politiska beslut och samhällsviktig infrastruktur och är en blandning av dem. Möjligheten finns för dialog men har inte skett, som bäst har medborgarorganisationerna fått information och kommunikationsutskick och ingen remissprocess har skett. På den här nivån är det svårt att påverka mer än att skapa opinion under eller efter en beslutprocess enligt medborgarorganisationerna. Även om dessa beslut påverkar organisationernas intresseområde så har de inte deltagit i någon remissprocess.

## **10 Analys**

### **10.1 Politiker**

Politikerna har onekligen en viktig del av dialogen då det är dem som är beslutsfattarna i kommunen och sätter målen för många verksamheter. Politikern jobbar själv på gräsrotsnivå och interagerar mycket med den enskilda medborgaren för att ”ställas till svars”.

Politikern var väldigt mån om vilka som deltar för att det inte ska bli en över eller underrepresentation. Det finns tydliga rutiner och åtgärder för att få en representativ blandning av målgrupperna som berörs av beslutet eller förslaget. Om det är svårt att följa beslut och processer för medborgaren så finns risken att politiken bjuder in till dialog när det gynnar politiken - men om det är så att få av medborgarna är insatta i processen så hade det



ändå inte spelat någon roll, för det hade varit ett lågt deltagande oavsett, då kan kanske det symboliska deltagandet vara bättre än inget överhuvudtaget.

Dock så kan det också anses positivt om initiativet som tas från politiken är genuint och verkligen försöker få ett större engagemang och deltagande. Möten med målgruppen är den vanligaste aktiviteten, då är det tjänstemän och experter med. Här finns potential för vad Arnstein pratar om teknokratiskt språk som försvårar dialogen från medborgarnas sida då det kan vara svårt att hänga med en expert på området. Å andra sidan så är det experterna som kan svara på sakfrågorna vilka politikerna inte kan svara på. Dialogen måste anses vara betydelsefull av tjänstemännen som deltar, om inte så är det ett problem då dialogen kan få karaktären av kommunikation i stället och att det inte sker någon övervägande eller betänkande.

## **10.2 Tjänstemän**

Villigheten att låta medborgare påverka utövningen är mycket viktig dimension i flera trappsteg i Arnsteins steg. Dock krävs det mer än villighet för att få en bra dialog men det är en indikation på att dialogen har ett värde för tjänstemännen. Det är tydligt att tjänstemännen inser värdet av medborgardialog för medborgaren och tänker också utifrån ett legitimitetsperspektiv kring medborgarnas upplevelse med dialogen vilket som ses som något positivt utifrån teorin om delibrativ demokrati.

Ofta så får dialogen mer en karaktär av kommunikation eller information. Man beskriver även att det finns tjänstemän som inte tycker att dialogen med medborgare är speciellt viktig. Något som har inverkan på kommunikationen är lagarna som har vissa krav på när och hur en dialog ska ske. Även om det kan vara så att lagarna säger att dialogen ska ske på ett vis så finns det delar av verksamheten som hellre att det ska vara så enkelt som möjligt. Det blir en problematik då lagen kan tolkas på enklaste sätt för verksamheten för att man helt enkelt vill få den överstökad. Även om det inte är nödvändigt att alltid ha en debatt via de formella institutionerna men det skapar svårigheter för övervägande och debatt om institutionerna inte är intresserade.

Ett återkommande problem är att medborgarna kommer väldigt sent in i processen kring ett beslut och det begränsar markant möjligheten för påverkan. Enigheten kring att dialogen måste ske i ett tidigt stadie för att ha en större påverkan är hög. Det finns deltagande från de

som blir berörda av verksamheten i senare skeden i förslagskedjan med då har förslaget ofta blivit ett beslut och då är möjligheten till påverkan minimal. Om det framkommer ett tydligt intresse i den senare delen av en process eller beslut så kan det vara ett tecken på att informationen inte är, eller har varit, lättillgänglig för den enskilda medborgaren. Därav blir det svårt att uppnå en delibrativ process om medborgaren kommer in sent på beslut på alla nivåer. Det finns då helt inte tid för någon debatt eller övervägande.

Det som är mest standardiserat över alla enheter och nämnder är hur själva mötena som sker med medborgarna. Mötena är lika i sin natur och det tyder på att det finns en viss standardisering inom organisationen i sin helhet. Efter att dialogen har skett så är det dock lite olika förhållningssätt mellan enheterna och nämnderna kring hur informationen från dialogen används. Behandlandet av dialogen med medborgarna går från en extremt till en annan; när det gäller informell dialog så behandlas den oftast inte. När det handlar om formell dialog så behöver vissa enheter inte skriva ner något, medan andra lägger stor vikt på att allt skall vara nedskrivet och diarieföras. Det finns ett väldigt bra förstående med andra ord från organisationen över lag hur de ska genomföra möten i den delibrativa processen och få olika grupper att komma till tals men resultatet är osäkert för vad dialogen åstadkommer.

### **10.2.1 Dokumentet**

Dokumentet får rollen att lyfta basnivån något för kommunikationen som sker med medborgarna. Medborgarorganisationernas frustration med svårigheten att föra en betydelsefull dialog med förvaltningen kan också potentiellt förstås till viss del med dokumentet som kontext. Problemen som medborgarorganisationerna lyfter till förvaltningen kan tolkas enligt de modellerna och bedömas att medborgarorganisationerna endast behöver ett informationsutskick eller kommunikation i stället för en dialog. Detta kan vara fallet när många av aktiviteterna som föreslås är framför allt informerande eller kommunicerande i sin natur snarare än att föra en dialog. Dokumentet i sin helhet höjer basnivån av kommunikationen men det krävs mycket till för att det ska främja någon slags dialog.

### **10.3 Medborgarorganisationer**

Medborgarorganisationernas representanter är generellt mer negativa i sin upplevelse av medborgardialogen jämfört med politiken och tjänstemännen. Upplevelsen att man som enskild medborgare inte kan påverka och är utanför besluten har varit anledningen till att dessa organisationer bildades. Båda känner att de kommer in besluten sent vilket minskar

tilltron till dialogen. Organisationernas representanter upplever att detta är en taktik som kan användas från makthavarna för i princip för en skendialog, helt enkelt eftersom beslutsfattarna måste enligt lag eller vill tjäna legitimitet för beslutet. Kommunens metoder för att få igenom snabba beslut är ett problem som ofta har inverkan på gruppernas intresseområden. Utan dialog så visar dessa beslut att man befinner sig på de lägre trappsteg i Arnsteins trappa - där beslutsfattarna både försöker slinka undan med beslut och/eller att dialogen är mest för syns skull. Till exempel att organisationerna själva behöver leta efter information för att kunna initiera en dialog om förslag och beslut utan att informationen tillhandahålls i en tillräcklig utsträckning. Det är opinion och informell dialog som har påverkan på beslut eftersom den formella dialogen kommer i ett för sent skede. Organisationerna har olika strategier gällande vad som är mest effektivt på att påverka.

## **11 Slutsats och kritisk reflektion**

Det är tydligt att implementationen av Lunds kommuns strategi för medborgardialog varierar kraftigt inom organisationen. Något som är klart är att det är en stor variation mellan enheterna och nämnderna som gör det svårt att bedöma dialogen i en helhet. Men vad som är tydligt är att många av delibrativa väderna följs över hela organisationen när det väl blir dialog. Framförallt att erbjuda en arena och bjuda in pluralistiskt och ser värdet av en genuin dialog. Men det som är mindre tydligt är vilken utsträckning som det går att påverka genom dialog och samtal, men det är klart att den har påverkan och fått ökad vikt. Jag väljer att avsluta med ett inspirerande citat från AFSL intervjun om medborgardialogen;

”Den funkar.” (AFSL)

## 12 Källor

Sherry R. Arnstein. 1969. *A ladder of citizen participation*. *Journal of American Institute of Planners*. vol.35

Teorell, Jan & Svensson, Torsten. 2007. *Att fråga och svara: Samhällsvetenskaplig metod*. Liber

Lenette, Caroline. 2022. *What does Participation Entail? Challenges to Genuine participation in Participatory Action Research*. Oxford University Press.

Lunds kommun. 2016. *Lunds kommuns strategi för medborgardialog*.

Munthe, Nils. 2020. *Medborgardialog i komplexa frågor*. Sveriges kommuner och Landsting. Advant

Langlet, Lena. 2019. *Medborgardialog i styrning*. Sveriges Kommuner och Landsting. Advant

Holmén, Johan & Holmberg, John 2020. *Medskapande omställningsarbete*. Sveriges Kommuner och Landsting. Advant

Körner, Svante & Wahlgren, Lars, 2015 *Statistisk dataanalys*. Flexband

Löfgren, Karl. 2012. *Implementeringsforskning -En kunskapsöversikt. Kommission för ett socialt hållbart Malmö*. Malmö stad

Lipsky, Michael. 2010. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. 30<sup>th</sup> anniversary expanded ed*. New York Russel Sage Foundation

Torfinn, Jacob. Peters B. Guy. Sørensen, Eva. Pirre, Jon. 2012. *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford University Press.

Denvall, Verner. Iwarsson, Susanne. Dalholm Hornyánszky, Elisabeth. Hedvall, Per-Olof. Jönsson, Håkan. 2022. *Participation: vad, när, hur*. Studentlitteratur AB

Simonsson, Charlotte. Hjorth, Malin. Sandberg, Helena. Thelander, Åsa. 1998. *Möten på fältet. Kvalitativ metod i teori och praktik*. Departement of Sociology, Lund University.

Weber, Max. Tribe, Keith (Translator) 2019. *Economy, and Society: A new translation*. Harvard University Press

Dahl, Robert. 2005. *Who governs? Democracy and power in an American city. Second edition*. Yale University Press.

Stivers, Camilla. 2001 (Ed). *Democracy, Bureaucracy, and the Study of Administration*. New York: Routledge

Benhabib, Seyla. 1996. *Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy*. I Benhabib, Seyla. (red.) *Democracy and Difference*. Princeton University Press

## **12.1 Intervjuade personer**

P1 – Politiker från Liberalerna

T1 – Tjänsteman (chef) för förvaltningen för ett visst område

T2 – Tjänsteman (Handläggare)

T3 – Tjänsteman (kommunikatör)

T4 – Tjänsteman (Handläggare)

MHÅ – Aktiv inom miljö

AFSL – Aktiv inom stadsbyggnad

## **13 Bilagor**

### **13.1 Intervjuguide**

Hej tack så mycket för att du ställer upp på en intervju med mig. Jag heter Oskar Lindqvist och skriver min kandidatuppsats på Lunds universitet gällande medborgardialog i Lunds

kommun. Intervjun kommer att vara helt anonym och du kommer ha möjligt att dra tillbaka allt eller delar du har sagt. All information kommer att anonymiseras och generaliseras.

Intervjun kommer att ta cirka 40 min och handla om 7 aspekter relaterade till medborgardialogen i Lunds kommun. Vid samtycke kommer intervjun att spelas in.

De 7 aspekterna är följande:

F1 Hur ser ni på medborgardialogen och vilken roll bör den ha?

F2 Hur tycker ni att själva kommunikationen/ dialogen fungerar mellan medborgarna, tjänstemännen och makthavarna?

F3 Vem är det som initierar dialogen?

F4 När blir det dialog?

F5 Hur ser deltagandet ut i dialogen? (vem deltar)

F6 Hur sker och utförs dialogen som aktivitet? (ex. möte, samtal, mail eller träffas på kontor)

F7 Hur är rutinerna kring dialogen?

## **13.2 Informationsbrev**

Hej

Jag heter Oskar Lindqvist och skriver en kandidatuppsats kring medborgardialogen i Lunds kommun. X verksamhet har en stor inverkan på hur Y i Lund genomförs och är därav en mycket viktig aspekt. Era upplevelser kring medborgardialog är därför mycket intressanta för uppsatsen. Om någon är intresserad att delta på en intervju så hade det uppskattats mycket. Intervjun förhåller sig till relevant lagstiftning som GDPR och är anonym, intervjun tar cirka 40 min.

Med vänliga hälsningar,

Oskar Lindqvist