

# KAIROS

## Dialogens roll och former

### PROBLEMET

Vår tids samhällsömdaning, med nya globala kontaktytor, förändrade former för migration och en snabb urbaniseringstakt medför en rad nya komplexa samhällsproblem som inte har några givna och enkla lösningar. De svårigheter som många gånger finns att definiera problemen gör att politiker och tjänstemän får allt svårare att identifiera hållbara lösningar. Här blir ökad delaktighet av stadens invånare nödvändigt för att beslutsfattarna såväl skall förstå problemens orsaker och omfattning som kunna vidta ändamålsenliga åtgärder.

Kraven på ökad delaktighet har också sin grund i frågan om rättvisa och social hållbarhet. Inom Kairosprojektet uppfattar vi att *rättvisa handlar om människors lika värde och värdighet, om kulturellt erkännande och om en jämlik fördelning och möjligheter till att nyttja såväl materiella som immateriella och politiska resurser. En rättvis stad är en stad där de som bor, vistas och arbetar har tillgång till stadens olika rum på lika villkor och kan påverka de beslut som berör deras eget vardagsliv liksom stadens framtida utveckling.* Det kräver att invånarna såväl är faktiskt delaktiga som att de känner sig delaktiga i samhällsutvecklingen.

Den senare tiden har också människor i allt större utsträckning börjat kräva inflytande över de politiska beslut som rör deras vardagsliv och livschanser. Bakom denna utveckling står bl.a. den nya informationsteknologin vilket gjort det lättare för människor att skaffa sig kunskap om olika sakfrågor och ta ställning till lämpliga förhållningssätt. Ur detta växer det fram ett tydligt önskemål om att olika beslutsfattare i större utsträckning skall ta hänsyn till den erfarenhetsbaserade kunskap som människor är bärare av.

Paradoxalt nog tenderar samtidigt medborgarnas politiska deltagande under samma period att sjunka. Det visar sig i såväl sjunkande partitillhörighet som i valdeltagande. År 1980 uppgav 15 % av de röstberättigade i Sverige att de tillhörde något parti. Trettio år senare var siffran nere på 6 %. I mitten på 1970-talet uppgick valdeltagandet i Göteborgs Kommun till strax under 90 %. I valet 2010 deltog 80 % av de röstberättigade. Stora variationer förekommer mellan olika stadsdelar. I Norra Biskopsgården och i Bergsjön uppgick valdeltagandet till knappt 60 %.

Det finns en rad olika förklaringar som kan förklara delar av denna paradox. Några ser det som en bristande tillit till det demokratiska systemet som sådant. Andra finner orsakerna i hur det civila samhället utvecklats till följd av det politiska landskapets förändring. Denna har medfört att allt fler kanaliseras sitt engagemang genom olika sociala rörelser istället för genom traditionella politiska partier. Inom Kairosprojektet bedömer vi dessa förhållanden så viktiga för den sociala hållbarhetens förutsättningar att de blivit föremål för ett eget delprojekt (delprojekt I – Civilsamhället i ett förändrat politiskt landskap). Delar av forskningslitteraturen tolkar utvecklingen och den tilltagande politiska passiviseringen av medborgarna som ett resultat av den enda vägens politik. I en alltmer globaliserad och sammanflätad värld har utrymmet för olika politiska strategier och alternativ minskat. Medial uppmärksamhet har den senaste tiden ägnats åt frågan om triangulering, dvs. de

etablerade partiernas tendens till att röra sig mot mitten för att uppnå någon form av konsensus mellan de politiska blocken. Samhällsvetenskaplig forskning visar hur aktuell politiska strävan efter mittenpolitik (triangulering) medför risk för allmänhetens avpolitisering och att utrymme för populistiska och extrema politiska rörelser skapas (Mouffe). Denna risk ökar också i tider av stark samhällelig förändring och temporär otrygghet. Detta blir speciellt problematiskt i snabbt växande mångkulturella samhällen.

Möjlighet att påverka beslut som rör våra levnadsförhållanden är en demokratisk rättighet. Delaktighet i samhällsutvecklingen förbättrar också folkhälsan. Människor lever ett längre och friskare liv om de har kontroll över och kan påverka sin situation (Marmot (2004), WHO (2008). Vikten av människors delaktighet och aktiva samhällsengagemang har förstärkts genom städers strävan efter att utvecklas till en attraktiv kunskapsstad med högutbildad arbetskraft. Människors kognitiva förmåga liksom kapacitet till kreativt nyskapande påverkas av om de känner sig delaktiga i samhällsutvecklingen, att de förstår det sammanhang i vilket de befinner sig och att det som sker runt omkring dem kan uppfattas ha en mening, en logik.

Det minskade valdeltagande skapar tillsammans med minskad partitillhörighet därför oro för minskad politisk delaktighet med demokratiska underskott som följd. I ett försök att komma tillrätta med detta har intresset för mer deliberativa demokratiska metoder ökat under senare tid. Med detta menas att politiska beslut skall fattas efter mer ingående samtal mellan beslutsfattare och stadens invånare. Samtalens syften är att försöka komma förbi särintressen och genom att fokusera på rationella argument uppnå någon form av politisk konsensus. Samtidigt visar erfarenheterna på betydande svårigheter att med hjälp av medborgardialog förstärka medborgarnas delaktighet i det politiska beslutsfattandet. Många politiker är skeptiska till medborgardialogens förmåga att komplettera den representativa demokratin. De menar att det bara är de mer resursstarka som kommer till tals och som redan har tillgång till det politiska rummet. Även flera av stadens invånare är tveksamma till värdet av medborgardialog. De har fullt upp med sina vardagsbestyr och menar att dialogen många gånger inte blir på riktigt utan mest handlar om att makthavarnas behov av att förbättra beslutsunderlagen eller att informera om och försöka förankra redan fattade beslut. De upplever väldigt sällan att det handlar om att ge dem möjligheter till att när det verkligen kommer till kritan påverka besluten.

Samtidigt är det så att vikten av dialog med invånarna inte bara, eller kanske ens främst, handlar om att komplettera och förstärka den representativa demokratin med hjälp av någonslags mellanvalsdemokrati. I den snabba samhällsomvandling som pågår med globalisering, migration och urbanisering som tre pådrivande krafter ökar behoven av att förstå hur människor med olika erfarenheter uppfattar och förhåller sig till en ökande komplexitet i de samhälleliga situationer som formar deras vardagsliv. Det handlar helt enkelt om att fördjupa kunskapen om och insikt i vad som menas med social hållbarhet och vad denna kräver.

Utifrån den föreslagna definitionen av social hållbarhet som vi använder inom Kairos-projektet, och som diskuterades i det övergripande projektdokumentet, handlar det om att förstå hur vi människor ser på och tänker om värdegrunder som utveckling, säkerhet och rättvisa och hur vi utifrån detta

förhåller oss till frågan om social hållbarhet i vår vardag. Denna kunskap om och insikt i människors levnadsvillkor, tankemönster och förhållningssätt kan inte fångas upp genom den representativa demokratins kanaler och av att medborgarna går och röstar vart fjärde år. I det föränderliga och komplexa samhälle som växer fram krävs en dialogkultur för att tillsammans skapa ett samhälle där alla som bor, vistas och arbetar känner social tillit och samhörighet. Ett ständigt pågående samtal är också en förutsättning för att alla människor som berörs av ett beslut skall ha tillgång till samma information om vilka bevekelsegrunder som andra människor och beslutsfattare har för att de tar den ställning till frågan som de gör. Detta är en förutsättning för att besluten skall kunna uppfattas som legitima (och därmed också kunna genomföras med önskvärd effektivitet). Dialogen handlar således om att öka människors självtillit och kapacitet för att *såväl* kunna påverka sin vardagssituation *som* att aktivt kunna delta i och påverka samhällets utveckling.

Sammanfattningsvis innebär detta att dialog är en förutsättning för det medskapande och det lärande som fordras för en socialt hållbar stadsutveckling. Kraven på en sådan förmåga har ökat till följd av den förstärkta komplexiteten i vår tids samhällsproblem där det många gånger är svårt att hitta entydiga orsaker och där det inte alltid finns några självklara svar på hur problemen skall hanteras. Flera berör livsstilsfrågor som kräver individuella åtaganden och individuellt ansvar. Andra kräver omprioriteringar av resursanvändning som för att kunna genomföras måste ha stort folkligt stöd. Det är mot denna bakgrund vi skall förstå anledningen till att flera kommuner utifrån sina värdegrunder under senare tid har tagit fram principer och riktlinjer för hur medborgardialogen skall kunna förstärkas och bli till ett naturligt inslag i den politiska kulturen.

Inom Sveriges Kommuner och Landsting bedrivs ett relativt omfattande arbete med att stödja kommuner i deras arbete med att förstärka medborgardialogen. Inledningsvis handlade det främst om medborgardialogens roll för att få fram ett bättre kunskapsunderlag för effektivt beslutsfattande och genomförande av olika åtgärdsprogram, liksom om att komplettera och utvidga den representativa demokratin mellan de olika valen. Gradvis har ett kompletterande perspektiv vuxit fram på central nivå inom SKL om att medborgardialogen också, och kanske framför allt, handlar om att skapa, och fortlöpande underhålla och förstärka, en interaktiv politisk kultur som finns till hands för att också fungera i skarpa lägen då samhället ställs inför akuta hot och snabbt måste identifiera möjliga förhållningssätt. Erfarenheter visar entydigt på att medborgerligt deltagande stärker människors förmåga att hantera olika påfrestningar och skapa samhällelig motståndskraft, anpassnings- och återhämtningsförmåga. Ett sådant medskapande utifrån en ständigt pågående medborgar/invånardialog är en förutsättning för den samhälleliga kapacitet som krävs för att identifiera och hantera vår tids utmaningar på ett sätt som skapar en förstärkt social sammanhållning.

## **VARFÖR ÄR DET ETT PROBLEM**

Det civila samhällets förmåga att upprätthålla det sociala kapitalet, och förhindra att samhället faller sönder i mindre gemenskaper utan samhörighetskänsla och tillit till personer utanför den egna smalt definierade gruppen, blir speciellt viktig för att kunna hantera dessa problem. Bristande möjligheter till delaktighet kan medföra att medborgare ser sig tvingade att skapa alternativa och informella system utifrån mindre "vi-grupper" och som riskerar att baseras på alltför smala intressen där

helheten och större samhälleliga sammanhang går förlorade. Bristande möjlighet till deltagande kan också innebära att vissa medborgare går över till aktivt – och även våldsamt – motstånd som skadar samhället i stort. Den sociala sammanhållningen kräver såväl horisontell interaktion mellan olika medborgargrupper (bounding) som vertikal interaktion mellan medborgare och olika typer av beslutsfattare, såväl ekonomiska som politiska (bridging).

Strävan efter en så stark social hållbarhet som möjligt och de förutsättningar på vilka den vilar tillför frågan om medborgerligt deltagande och utvidgad demokrati helt nya dimensioner. Demokrati utgör inte bara ett viktigt medel med vilket man kan hantera konflikter utan är också en förutsättning för att hantera den komplexitet i de samhällsfrågor och utmaningar som följer med vår tids stora samhällsomdaning. Vikten av att ta hänsyn till så många synpunkter och perspektiv som möjligt vid problem- och behovsidentifiering förstärker dialogens betydelse. Utöver behovet av bättre kunskapsunderlag för effektivt beslutsfattande och genomförande liksom av strävan efter att förstärka den representativa demokratin mellan valen handlar det helt enkelt om att skapa förutsättningar för förstärkt social sammanhållning. Dialogens förutsättningar beror ofta på parternas tillgång till kunskap, information, makt och resurser. Förutsättningarna till dialog handlar också om hur det politiska landskapet ser ut, inte minst när det gäller människors sätt att kanalisera sitt politiska engagemang för att försöka påverka samhällsutveckling. Samtidigt visar erfarenheterna att inget av dessa problemområden brukar bli föremål för en mer heltäckande analys och diskussion när kommuner och landsting bestämmer sig för att använda dialogen som ett medel för att öka medborgarnas politiska delaktighet.

## **DELPROJEKTETS SYFTE**

Ett av Kairos delprojekt utforskar det civila samhällets betydelse, det politiska landskapets förändring och den roll som det civila samhället skulle kunna tänkas spela för en utvidgad och förstärkt demokrati. Ett annat delprojekt handlar om ungas medskapande och hur detta kan tillvaratas och stärkas. Det tredje delprojektet som beskrivs i detta dokumentdelprojekt syftar till att utifrån en analys av den roll som medborgar/invånardialogen spelar som komplement till den representativa demokratin, utforska hur dialogen skulle kunna vidareutvecklas och förstärkas för att öka samhällets kapacitet att identifiera och hantera komplexa samhällsproblem på ett sätt som bidrar till ökad social hållbarhet.

Detta övergripande syfte för det tredje delprojektet kan delas upp i tre mer specifika syften. Det första syftet är att **(1)** reda ut vad litteraturen liksom erfarna praktiker förstår med politisk delaktighet, vilken betydelse den anses ha för samhällsutvecklingen och på vilka olika sätt den kan utövas. På samma sätt blir det angeläget att reda ut hur litteraturen och erfarna praktiker ser på olika hinder för tillit och dialog och på de sätt dessa hinder skulle kunna tänkas övervinnas. Detta gäller inte minst frågan om makt och hur denna utövas. Det andra specifika syftet är att utifrån några konkreta exempel **(2)** analysera de motiv som funnits till att föra dialog samt de erfarenheter som finns när det gäller dialogens möjligheter att bidra till social hållbarhet. Det tredje syftet handlar om att **(3)** diskutera hur de aktuella hindren för dialog kan övervinnas och hur en invånardialog skulle kunna utformas för att svara mot de krav som den pågående samhällsomdaningen förväntas ställa.

## **GENERELLA FRÅGESTÄLLNINGAR**

Hur beskriver forskningslitteraturen motiven till och värdet av medborgarnas politiska delaktighet i allmänhet och av medborgar/invånardialogen i synnerhet? I vilken utsträckning diskuterar litteraturen vikten av politiskt deltagande utifrån ett socialt hållbarhets perspektiv och de krav som den pågående samhällsordningen förväntas medföra.

Vilka är erfarenheterna från de dialoger som pågår, vilka hinder kan identifieras och vilka förslag diskuteras för att överkomma dessa hinder? Finns exempel på medskapande och vilka är i dessa fall erfarenheterna?

Vilka former har prövats för att nå de invånare som vanligtvis inte deltar i dialogen och hur skulle sådana former kunna ytterligare förstärkas?

Vilka bedömningar gör olika studier av den framtida betydelsen av medborgarnas politiska delaktighet och vilka åtgärder anses krävas för att ett sådant ökat deltagande skall kunna komma till stånd? Vilka övriga åtgärder krävs för medskapande och den sociala tillit och samhörighet som projektet menar utgör viktiga förutsättningar för social hållbarhet?

## **SPECIFIKA FRÅGESTÄLLNINGAR**

Vilka är motiven till de principer för dialog som utarbetats på olika håll till att förstärka medborgardialogen och hur stämmer dessa överens med de motiv som diskuteras i forskningslitteraturen? Vilken roll har stödet från Sveriges Kommuner och Landsting spelat vid utformandet av dessa principer? På vilket sätt och av vilken anledning förväntas principerna leda till ett utvidgat medborgerligt deltagande?

Hur ser politiska och ekonomiska beslutsfattare på medborgarnas vilja respektive möjlighet till att delta i dialogen och vilka åtgärder föreslås för att öka denna vilja respektive möjligheter? Vilka värdegrunder (människosyn) kan skönjas bakom beslutfattarnas olika förhållningssätt till betydelsen av delaktighet?

Hur beskriver olika parter, såväl beslutsfattare som medborgare, som deltagit i praktisk dialog hur de ser på syftet, motiven bakom sitt eget engagemang, olika hinder för dialogen och de resultat som uppnåtts? Hur beskrivs för- och nackdelar med inbjudet deltagande uppifrån respektive medborgarinitiativ underifrån? Föreslås explicit åtgärder för att få med marginaliserade och speciellt under privilegierade grupper som har eller som riskerar att exkluderas från samhällsbygget - om så vilka? Hur tänker man sig tillvarata olika nej- röster?

Vilka åtgärder har vidtagits för att dialog skall kunna utvecklas till en kultur i form av ett ständigt pågående samtal kring sociala hållbarhetsfrågor och vilka resultat har härvidlag uppnåtts?

Hur bör och kan dialogens former och principer för utförande utformas för att nå de delar i det civila samhället som inte ingår i det traditionella föreningslivet och möjliggöra en medskapande och lärande stad?

I vilken utsträckning diskuteras frågan om makt och hur ser man på behoven av maktindelning för att dialogen skall upplevas meningsfull? Vad anser de skulle kunna göras för att få till stånd en ökad maktindelning, utökad representativitet och möjligheter till ansvarsutkrävning?

### **KOMPLETTERANDE SAMVERKANSPROJEKT**

Förutom litteratur och dokumentstudier kommer det arbete som pågår bland några av de nätverk för medborgardialog på kommunalnivå som etablerats inom ramarna för SKL:s medlemsstödjande verksamhet att bli föremål för analys och uppföljande samtal.

Därtill planeras projektets empiriska bas att ytterligare utvidgas genom samverkan med Västra Götalandsregionen och Rättighetskommitténs kansli. Syftet med detta samverkansprojekt är att utifrån Kairos forskningsresultat analysera de effekter som dialogen med VGR:s samrådsgrupper (funktionshinder, barnrätt, HBTQ och nationella minoriteter) haft för det politiska beslutsfattandet liksom att utforska dialogens representativitet.

Samverkansprojektet använder således erfarenheterna från såväl Kairos forskningssamarbete med SKL som från VGR:s aktuella samrådsgrupper som empirisk utgångspunkt för analysen och genomförs i tre steg:

- I. Genom samtal med rådens medlemmar liksom i tvärgrupper kartläggs och analyseras (a) dialogens motiv såsom den kommit till uttryck (b) de former och metoder som använts liksom (c) rådets sammansättning och representativitet. Vidare kartläggs och analyseras hur rådets medlemmar upplever det inflytande som dialogerna haft för beslutsfattandet samt hur den upplevda betydelsen återspeglas i olika policy dokument.
- II. Resultaten från kartläggningen och analysen under steg ett jämförs med och kontrasteras mot motsvarande analyser som Kairos dialogprojekt också genomfört avseende några kommuner och landsting som är aktiva inom SKL:s olika dialognätverk.
- III. Baserat på denna jämförelse utarbetar dialogprojektet förslag på hur effektivitet och representativitet kan förbättras med särskilt fokus på unga och unga vuxnas deltagande.