

Meningsfullt deltagande

- från global agenda till lokal förståelse



Sanna Isemo

Margareta Forsberg

Meningsfullt deltagande – från global agenda till lokal förståelse

Författare:

Sanna Isemo

Margareta Forsberg

Källa omslagsfoto: David Jönsson

© Mistra Urban Futures, 2019

www.mistraurbanfutures.org

Mistra Urban Futures is an international Centre for sustainable urban development. We believe that the coproduction of knowledge is a winning concept for achieving sustainable urban futures and creating accessible, green and fair cities. The Centre is hosted by Chalmers University of Technology and has five platforms in Cape Town, Kisumu, Gothenburg, Skåne and Sheffield-Manchester as well as a node in Stockholm.

Mistra Urban Futures is financed by the research foundation Mistra and Sida, together with a consortium comprising: Chalmers University of Technology, the University of Gothenburg, the City of Gothenburg, the Gothenburg Region Association of Local Authorities (GR), IVL Swedish Environmental Research Institute, the County Administrative Board of Västra Götaland, and the Region of Västra Götaland, along with funders on the various platforms.

Global uppmaning till meningsfullt deltagande

The New Urban Agenda är ett globalt visionsdokument för en hållbar framtid som antogs på FN:s konferens Habitat III i Quito 2016. Agendan uppmärksammar särskilt städers roll i att hitta lösningar på de utmaningar som samhällen världen över står inför idag. Agendan uppmanar till ett meningsfullt deltagande i beslutsfattande, men utan att specificera vad det innebär. Hur uppfattar beslutsfattare på lokal nivå betydelsen av ett meningsfullt deltagande och vad finns det för hinder och möjligheter?

Med sitt fokus på hållbar urbanisering kan The New Urban Agenda (NUA) ses som ett följedokument till Agenda 2030, särskilt Mål 11 om Hållbara städer och samhällen. NUA bygger på en vision om inkluderande städer för alla, med lika möjligheter att nyttja och åtnjuta de kvaliteter som städer erbjuder. Här noteras särskilt ”rätten till staden” (right to the city) i form av de ansträngningar vissa regeringar och kommuner gjort i att förankra en sådan vision i lagstiftning, politiska deklARATIONER och stadgar (UN Habitat, 2017). Processen för att ta fram dokumentet utgick ifrån ett inkluderande och deltagande förhållningssätt och i agendan betonas vikten av deltagande i städer och samhällen, både som ett medel och ett mål i sig. Planen för implementering nämner särskilt ett *meningsfullt* deltagande i beslutsfattande:

“We commit ourselves to promoting institutional, political, legal and financial mechanisms in cities and human settlements to broaden inclusive platforms, in line with national policies, that allow *meaningful* participation in decision-making, planning and follow-up processes for all, as well as enhanced civil engagement and co-provision and co-production.”

(UN Habitat 2017: 14, min kursivering)

Ett *meningsfullt* deltagande kan vid en första anblick ses som något okontroversiellt. Men mot bakgrund av en långvarig och bred debatt om effekten av och formerna för deltagande beslutsfattande, är betydelsen av ett meningsfullt deltagande omtvistad. Vad innebär ett *meningsfullt* deltagande och hur säkerställer vi det? Meningsfullt för vem? I stället för att acceptera kravet på meningsfullt deltagande som ett neutralt anspråk, har vi valt att söka förstå uppfattningar och motiv som ligger till grund för implementeringen av deltagande processer och praktiker i två olika urbana kontexter.

Intervjustudie i Göteborg som del av internationellt projekt

Inom ramarna för Mistra Urban Futures internationella projekt Participatory Cities¹ genomfördes under 2018-2019 två parallella intervjustudier med personer på höga beslutsfattande positioner i Greater Manchester Combined Authority (GMCA) och i Göteborgs stad. Den gemensamma studien syftar till

- att kritiskt granska befintliga debatter om deltagande beslutsfattande,
- att identifiera och sprida olika exempel på deltagande processer som kan inspirera och informera beslutsfattare i städer,
- att genom jämförelser både inom och mellan de två städerna/regionerna förstå utmaningar, möjligheter och framsteg i att öka deltagandet i beslutsfattandet i respektive sammanhang, utifrån urbana beslutsfattares perspektiv.

I fokus för den här rapporten är resultaten från intervjustudien i Göteborg. I Göteborg genomfördes totalt 14 intervjuer, med åtta direktörer för kommunala förvaltningar/avdelningar och sex ordförande i politiska nämnder i staden (För referenser, se bilaga 1). Intervjuerna utgick ifrån ett frågeformulär med cirka 10 frågor (se bilaga 2) som syftade till att utforska beslutsfattares förståelse av innebörden av *meningsfullt* deltagande och hur det främjas genom olika mekanismer, processer och institutioner i staden. Intervjustudien avslutades med en workshop som syftade till att testa och verifiera preliminära resultat från intervjuerna och bidra till ömsesidigt lärande och reflektion i målgruppen.

Studien visar på spänningsfältet mellan olika demokratiideal. Det *valdemokratiska idealet* betecknar olika varianter av valdemokrati baserade på ansvarsutkrävande och mandatgivande och handlar om att folkvalda politiker fattar de politiska besluten utifrån mandat givna i demokratiska val (Gilljam & Hermansson, 2004). Under 60- och 70-talet växte ett *deltagardemokratiskt ideal* fram som en kritik mot att valdemokratin inte ger tillräckligt stort utrymme för medborgarna att vara aktiva i samhällsutvecklingen mellan valen (Olofsson, 2015). Deltagardemokratin förutsätter att medborgarna är politiskt aktiva och tar politiskt ansvar, exempelvis genom olika påverkansaktioner eller genom direktdemokratiskt deltagande (Gilljam & Hermansson, 2004). Ett tredje ideal är det *deliberativa demokratiidealet*, som sätter samtalet i fokus för demokratiutvecklingen. Förespråkare hävdar att ett respektfullt och ömsesidigt utbyte av tankar och åsikter så småningom leder fram till den bästa lösningen i en fråga. Huruvida målet är att uppnå konsensus eller om konsensus snarare riskerar att undertrycka konflikter och osynliggöra ojämlikhet i livsvillkor råder det dock delade meningar om. (Olofsson, 2015). De olika demokratiideal som här väldigt kortfattat och förenklat presenterats, kommer också till uttryck i studien. Där blir det tydligt att de existerar parallellt med varandra och därmed påverkar olika uppfattningar om vad ett meningsfullt deltagande innebär.

¹ För mer info, se <https://www.mistraurbanfutures.org/en/project/participatory-cities>

VAD INNEBÄR ETT "MENINGSFULLT" DELTAGANDE?

En central frågeställning för intervjuerna har varit att utforska innebörden av ett *meningsfullt* deltagande i den lokala kontexten, utifrån höga beslutsfattares perspektiv. Intervjuerna gjordes utifrån en bred ingång, där intervjupersonerna fritt fick reflektera kring meningsfullt deltagande i stadsutveckling. För mer specifika svar och en djupare förståelse ställdes följdfrågor, exempelvis om hur en tillräckligt bra process för meningsfullt deltagande kan se ut och vilka institutioner som ses som viktiga för implementering av deltagande processer och förhållningssätt.

Två av de analysverktyg som blivit mest tongivande i Sverige i relation till medborgardialoger är Sherry Arnsteins delaktighetsstege och Sverige Kommuner och Landstings (SKL) delaktighetstrappa. Arnsteins stege – som sträcker sig från icke-deltagande ("Manipulation") till "Medborgarkontroll" – syftar till en kritisk analys av medborgardeltagande. SKL:s trappa är snarare tänkt som ett stöd i svenska kommuners arbete med medborgardialog, där de olika stegen; Information, Konsultation, Dialog, Inflytande och Medbeslutande, beskrivs som olika strategier att använda sig av beroende på sammanhang. (Oliveira e Costa och Tunström, 2018).

Uppfattningar om nivån på deltagandet varierade stort i intervjuerna; medan en politiker uttryckte att miniminivån måste vara goda möjligheter att få information i frågor som berör en (I1), talade en direktör om ett mer fördjupat deltagande som innebär att medborgarna själva går in och tar ansvar för det som görs (I9). I intervjuerna gavs även en mängd exempel på meningsfullt deltagande. Utifrån de olika stegen i SKL:s trappa tycks de flesta exempel – såsom system för synpunktshantering, Göteborgsförslaget, trygghetsvandringar och barns delaktighet i utformning av parker – handla om Konsultation, Dialog och Inflytande men knappast om att delegera makt och ansvar för politiska beslut till medborgarna (Medbeslutande).

I uppfattningen om ett "meningsfullt" deltagande lade vissa intervjupersoner vikt vid möjligheten till *faktisk påverkan* där det finns en tydlig koppling mellan medborgarnas deltagande och de politiska beslut som tas – exempelvis i form av direktdemokratiska omröstningar. Andra betonade i stället *upplevelsen* av att bli lyssnad till och att kunna påverka som avgörande – där ett respektfullt bemötande och återkoppling lyftes fram som viktiga delar. Utifrån denna studie kan vi inte säga något om vad som anses vara ett meningsfullt deltagande från medborgarnas sida, enbart om beslutsfattares uppfattning om detta. Steget vidare blir att fundera kring hur vi säkerställer att deltagandet faktiskt är meningsfullt för dem som deltar. En direktör betonade exempelvis att det måste finnas en systematik med återkommande dialoger, för att kunna återkoppla till deltagarna och förbättra processen (I14).

Något som återkom var också vikten av tydlighet i ramar och förväntningar. Bilden som framträder är att ett *meningsfullt* deltagande inte nödvändigtvis uppfattas som en fördjupning av demokratin i meningen ett ökat medbeslutande eller medskapande, utan minst lika mycket om en bredd av deltagande praktiker och verktyg där det som uppfattas ge deltagandet mening är att det finns en tydlighet och transparens i syfte, ramar, roller och förväntningar.

VARFÖR ÄR MEDBORGARDELTAGANDE VIKTIGT?

I intervjuerna ställdes två frågor om *varför* medborgardeltagande ska främjas – för att förstå hur beslutsfattare uppfattar stadens motiv men även för att undersöka om intervjupersonerna ser särskilda fördelar med eller anledningar till att främja medborgardeltagande inom sitt specifika ansvarsområde, till exempel en viss stadsdel eller ett enskilt sakområde. I en tidigare studie om deltagande styrning i Göteborg (Tavilzadeh, 2015) framträdde en fragmenterad bild av motiven till medborgardialog utifrån politikerns och tjänstepersoners synvinkel. Det ses även i denna studie.

En syn som återkom i intervjuerna är medborgardeltagande för att *skapa legitimitet* för det demokratiska systemet och för de beslut som fattas, genom att inhämta lokal kunskap eller lyssna på medborgares synpunkter. Vissa, främst politiker, talade i termer av att ”informera för att få acceptans” (I1) eller att ”bygga förtroendet [...] från medborgarna som faktiskt betalar vår lön, som bor i vår stad, som nyttjar våra tjänster” (I6), vilket pekar på en demokratisyn som utgår ifrån att de folkvalda representerar medborgarna och tar besluten. Detta kan kopplas ihop med det motiv Tahvilzadeh (2015) beskriver som att *generera effektivitet* för att förbättra den offentliga tjänsteproduktionens lyhörddhet och konkurrenskraft. Medborgardeltagandet beskrivs här som ett medel för att få igenom detaljplaner enklare (I3), att som politiker ”lära sig och få information” (I7) eller för att veta vad ”kunderna” (exempelvis brukare på äldreboenden) efterfrågar för att kunna stärka den egna verksamheten i ett konkurrensutsatt läge (I10).

Samtidigt lyftes också vikten av att *fördjupa demokratin* som en central anledning av både direktörer och politiker, exempelvis i termer av att ”beslutsfattandet ska komma närmare medborgarna” (I7). Att medborgare har en aktiv roll i samhället och möjlighet att påverka beslut som rör deras vardagsliv uppfattas ha ett demokratiskt värde i sig, men antas även generera andra positiva effekter såsom social trygghet och minskade konflikter. Några intervjupersoner menade att även små steg behövs för att bygga ett demokratiskt samhälle och att vi inte bör ta demokratin för given.

Kanske går det att hävda att demokratin stärks av att det finns en bredd av motiv till att arbeta för ökat medborgardeltagande. Samtidigt finns en risk för att olika initiativ motverkar varandra om det saknas medvetenhet om olika drivkrafter och incitament till att främja deltagande. Även om det inte är möjligt att uppnå total enighet, är det nog så viktigt att i det givna sammanhanget försöka få en gemensam bild av vad deltagandet syftar till och vem det antas vara meningsfullt för.

VAD HINDRAR ETT ”MENINGSFULLT” DELTAGANDE?

Intervjuerna visade vidare på beslutsfattarens syn på centrala hinder eller svårigheter för ett meningsfullt deltagande. En utmaning handlar om att nå och involvera olika grupper. Något som framkom i intervjuerna är svårigheten i att få människor att involvera sig, särskilt i större och mer långsiktiga frågor än sådant som rör dem direkt. Brister i form av tid, politiskt engagemang eller kunskap om hur det politiska systemet fungerar lyftes fram som orsaker, men även att vissa grupper i staden inte känner sig delaktiga i samhället.

Ett centralt hinder tycks ligga i att stadsutvecklingsprocesser ofta tar lång tid. En direktör menade att deltagandet i fleråriga planeringsprocesser lätt stannar vid ett *tyckande* och inte

leder vidare till ett *görande* - det vill säga ett djupare medskapande (I9). En annan direktör lyfte den kommunikativa utmaningen i att sätta rätt förväntningar från början och kunna visa hur färdiga resultat hänger ihop med dialogprocesser som kanske ägde rum för flera år sedan (I14). Även mer resursmässiga begränsningar nämndes; ett meningsfullt deltagande kräver tid och kostar pengar.

Ännu en svårighet som togs upp handlar om att hantera förväntningar. Vissa av intervjupersonerna talade om att det från politiskt håll kan finnas en otydlighet i vad man faktiskt vill åstadkomma med medborgardeltagandet, vilka ramar som gäller och vem som gör de prioriteringar som krävs. En politiker menade sig uppleva att mycket av arbetet runt medborgardeltagande är ganska tjänstemannadrivet. Visserligen finns politiska beslut om att staden vill ha olika deltagarformer, men enligt personen finns inget utrymme i nämnden för större diskussioner om på vilket sätt detta ska ske (I1). Andra talade om att kunna möta medborgarna på ett ärligt sätt. En stadsdelsdirektör betonade vikten av att vara tydlig med vilka möjligheter till påverkan som finns och att både leverera och återkoppla på det (I14). En annan stadsdelsdirektör uttryckte det i stället som att "bestämma sig för att dela med sig av makten" och att fråga sig: är vi beredda att göra det och vad innebär då det hos oss? (I2).

Resonemang kring tillit och förtroende är något som återkom i flera intervjuer. För att människor ska vilja delta i samhällsfrågor som rör det gemensamma, är det viktigt med en positiv förväntan på att deras perspektiv, intressen och behov tillvaratas. I en studie om tillitens roll i urban planering, med utgångspunkt i en empirisk studie i Hammarkullen i Göteborg, hävdar Hansson (2018) att trovärdighet kräver en beredskap att ändra sig utifrån den kunskap och de perspektiv som förs fram. Hon beskriver hur planerande aktörer "måste visa tillit till befolkningen genom att visa en vilja att vara sårbar" (2018:85). Den samlade bilden från intervjuerna är att det tycks finnas en oro eller rädsla hos beslutsfattare för att öppna upp för medborgardeltagande, ibland med hänvisning till tidigare processer som inte fallit ut väl. Som en följd av det, tycks tydlighet i ramar och förväntningar vara något som flera intervjupersoner relaterar till ett meningsfullt deltagande. Frågan är hur och av vem det bör avgöras var gränserna för deltagandet går, för att deltagandet inte bara ska vara effektivt utan också *upplevas* som meningsfullt av dem som deltar.

The New Urban Agenda som plattform för fortsatt samtal?

I the New Urban Agenda nämns meningsfullt deltagande i beslutsfattande, planering och uppföljningsprocesser jämte ökat medborgerligt engagemang, samråd och medskapande. Det ger uttryck för en bredd av olika former för deltagande styrning som kan komplettera snarare än utesluta varandra. Betoningen på ett *meningsfullt* deltagande antyder dock att det inte rör sig om *alla former av* eller *vilket slags* deltagande som helst – utan om att det finns något särskilt som ger det mening.

Intervjuerna visar på skilda förståelser för ett *meningsfullt* deltagande, vilket inte är förvånande med tanke på att de intervjuade tar utgångspunkt i skilda sakområden, olika stadsdelar och i vissa fall i olika politisk tillhörighet. Handlar det meningsfulla om ett fördjupat deltagande i strävan efter medborgarmakt? Eller handlar det om att vara överens om vad deltagandet innebär och vad det syftar till i just detta sammanhang? Något som generellt saknas i intervjuerna är reflektioner om makt. Att sätta upp villkoren för deltagandet blir ett sätt att utöva makt och kontroll, att avgöra vad som ryms innanför och vad som faller utanför. Men det handlar också om att kunna ta ansvar för resultatet då tydliga mandat gör det möjligt att utkräva ansvar. Då behöver det också finnas en förståelse för vad olika roller och ansvar innebär i det befintliga demokratiska systemet. Om vi ser deltagandet som en process snarare än enskilda aktiviteter, vem avgör då var deltagandet börjar och var det slutar? Om vi vill främja ett meningsfullt deltagande där olika demokratimodeller existerar parallellt och fungerar ihop, behövs olika slags kunskap och erfarenhet. Utifrån det resonemanget är det inte bara av värde att medborgare och civilsamhälle deltar i de beslutsfattande processerna, utan också kan vara delaktiga i att utforma *formerna* för deltagandet. Inte minst för att skapa förutsättningar för olika grupper att kunna delta och påverka på lika villkor och för att säkerställa att deltagandet också *upplevs* som meningsfullt.

The New Urban Agenda erbjuder löften om en bättre och mer hållbar framtid, där städer är källan till lösningar snarare än orsak till de samhällsproblem vi står inför idag. Deltagande och civilt engagemang ses både som ett mål och som ett medel i att uppfylla den vision som utstakas. Studien visar på olika exempel och initiativ till medborgardeltagande i Göteborg. De allra flesta intervjupersoner gav också uttryck för ett intresse för och insikt i vad ett meningsfullt deltagande kan innebära och varför det är viktigt. Att främja och säkerställa ett meningsfullt deltagande är dock lättare sagt än gjort. Denna studie fokuserar på beslutsfattarens perspektiv på meningsfullt deltagande. Om vi skulle addera perspektiv och insikter från tjänstepersoner som faciliterar olika deltagande processer i staden, från olika medborgargrupper, från civilsamhällets organisationer eller från näringslivets företrädare skulle bilden bli ännu mer komplex. Så hur kan vi då ta steg framåt?

Kanske kan FN:s hållbarhetsmål och the New Urban Agenda fungera som plattform för en fortsatt, tillämpad och djupare dialog om vad ett *meningsfullt* deltagande innebär och hur det kan säkerställas, i relation till samhällsutmaningar som berör människor i deras vardagsliv och som är drivande i stadens utveckling. I en sådan ambition blir det särskilt viktigt att ha medvetenhet om att meningsfullt deltagande inte är något objektivt begrepp utan en utgångspunkt för meningsutbyte. I vilken grad handlar ”meningsfullt deltagande” om att möjliggöra för medborgardeltagande inom rådande demokratinormer och -system, och i vilken grad handlar det om att utmana och omvandla desamma? Det är en fråga som öppnar upp ett politiskt spänningsfält och som därför ställer krav på hur vi tar oss an den.

Källor

Gilljam, M. och Hermansson, J. (red.) (2004) *Demokratins mekanismer*, Malmö: Liber AB

Hansson, S. (2018) "The role of trust in shaping urban planning in local communities: The case of Hammarkullen, Sweden". *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*, 40(40), 83–99

Oliveira e Costa, S. och Tunström, M. (2018) *Stega, trappa eller kub – hur analysera dialoger i stadsplanering?*, Nodregio Policy Brief

Olofsson, G. (2015) *En forskningsbaserad essä om dialogens möjligheter och hinder*, Mistra Urban Futures

Tahvilzadeh, N. (2015) "Understanding Participatory Governance Arrangements in Urban Politics: Idealist and Cynical Perspectives on the Politics of Citizen Dialogues in Göteborg, Sweden". *Urban Research & Practice* 8(2): 238–254

UN (2017) *New Urban Agenda A/RES/71/256*

Referenser, intervjuer

Ref	Datum	Position
I1	181018	Ordförande, facknämnd
I2	181018	Direktör, stadsdelsförvaltning
I3	181023	Ordförande, facknämnd
I4	181029	Direktör, stadsdelsförvaltning
I5	181030	Direktör, fackförvaltning
I6	190206	Direktör, fackförvaltning
I7	190213	Ordförande, facknämnd
I8	190228	Ordförande, facknämnd
I9	190305	Ordförande, facknämnd
I10	190305	Ordförande, stadsdelsnämnd
I11	190306	Direktör, stadsdelsförvaltning
I12	190312	Direktör, SLK
I13	190313	Ordförande, stadsdelsnämnd
I14	190314	Direktör, stadsdelsförvaltning

Intervjufrågor

1. Vad betyder "meningsfullt deltagande" i Göteborg?
... och omvänt – vad kan ett "meningslöst" deltagande vara?
2. Inom ditt ansvarsområde, hur skulle en *tillräckligt* "meningsfull" process eller förhållningssätt till deltagande kunna ut?
 - Avgörande moment?
 - Hur vet ni att processen är *tillräckligt* "meningsfull"?
3. Finns det en tydlighet i *varför* Göteborgs stad vill utveckla och främja medborgardeltagande?
 - Vilka är stadens motiv enligt dig?
4. Inom ditt ansvarsområde, tycket du att det finns särskilda fördelar eller anledningar för att utveckla och främja medborgardeltagande?
5. Vilka är de viktigaste institutionerna* för implementering av deltagande processer och förhållningssätt?
*bred förståelse, t.ex. politiska rum/former, offentliga institutioner, andra samhälleliga sammanslutningar/inrättningar
7. Vilka är de största hindren eller svårigheterna för "meningsfullt" deltagande?
8. Kan du ge något positivt exempel på (element av) meningsfullt deltagande, från Göteborgs stad?
9. Har du inspirerats av positiva exempel från andra delar av Sverige eller världen, som du tycker visar på (element av) meningsfullt deltagande?
10. Vad finns det för möjligheter att utveckla och implementera mer meningsfullt deltagande i Göteborg?
11. Ser du att det behövs några stora eller grundläggande förändringar för våra institutioner, om vi ska möjliggöra mer deltagande processer och förhållningssätt i beslutsfattande? I så fall, på vilket sätt?

(I arbetet för ökad medborgardeltagande i Göteborg stad, finns det några tydliga, explicita kopplingar till FN: s hållbarhetsmål eller New Urban Agenda? Om så är fallet, på vilket sätt?)

Mistra Urban Futures strives towards Realising Just Cities which are Accessible, Green and Fair.
This is achieved through transdisciplinary co-production and comparative urban research at Local -Interaction Platforms in Cape
Town, Gothenburg, Kisumu, Sheffield-Manchester and Skåne.
It is funded by the Mistra Foundation for Strategic Development,
the Swedish International Development Agency (SIDA), and seven consortium members.

MISTRA URBAN FUTURES
Postal address: Chalmers University of Technology, SE-412 96 Göteborg, Sweden
Visiting address: Läraregatan 3, Göteborg, Sweden
www.mistraurbanfutures.org

