

Planerings(re)publiken: medborgardialogers effekter

I denna artikel ska Demokratikuben tillämpas för att skapa en djupare förståelse för medborgardialoger som minipubliker och som politiska rum. När den amerikanska statsvetaren Archon Fung (2015) reflekterar över innovationer för inbjudet medborgardeltagande tio år efter författandet av Demokratikuben, konstaterar han att det finns flera tecken på att innovationerna ökat i antal. Deltagande styrning har spridits till flera platser och offentliga verksamhetsområden över hela världen, och initieras av en mångfald olika aktörer inom statlig, privat och ideell sektor. För det andra konstaterar han också att det förefaller som att den vanligaste formen av arrangerade minipubliker fortfarande är öppna och offentliga stormöten. Här rekryteras deltagare genom självval och kommunikationen är ensidig genom informationsspridning följt av korta diskussioner i rådgivande syften. Stormöten bidrar sällan till att uppfylla de potentiella nyttor som är möjliga för minipubliker enligt Fung som diskuterar dessa möjliga effekter i termer av legitimitet, effektivitet och social rättvisa. *Legitimitet* definieras som huruvida de som berörs av offentliga beslut har goda skäl att stödja och följa beslutet och *effektivitet* som organisationers förmåga att lösa ålagda problem. *Social rättvisa* definieras som motverkande av politiska ojämlikheter genom att dels undergräva resursstarka minoriteters maktövertag, dels stärka legitimiteten och effektiviteten i beslutsprocesser och därigenom stärka marginaliserade gruppers röst och deras välfärd.

När Fung (2015) analyserar innovationer för inbjudet medborgardeltagande konstaterar han att de har en viss inverkan på politikens effektivitet, men att de sällan ökar den sociala rättvisan. Dessutom menar han att det i många fall är svårt att konstatera ett samband mellan inbjudet medborgardeltagande och ökad legitimitet. Dessa uteblivna effekter beror enligt honom på avsaknaden av sociala rättvisevärden i deltagardemokratiska reformer. Det begränsade utrymme som minipublikerna tillskrivs i det offentliga beslutsfattandet minskar också allmänhetens stöd för dessa reformer vilket gör att det också uteblir en politisk vilja att driva mer omfattande deltagandereformer.

Det är dock viktigt att säga att forskningsläget visar att inbjudet medborgardeltagande tillämpas på olika sätt och med olika syften på olika platser i världen. En studie om medborgardeltagande i decentraliseringsreformer i Storbritannien undersöker exempelvis hur allmänheten i nio kommuner bjudits in i konsultationer inför reformerna (Prosser et al. 2017). Trots det faktum att legitimiteten för reformerna varit låg, konstaterar

forskarna att dialogprocesserna begränsats till ytliga rådgivande aktiviteter. Vissa processer har organiserats genom mycket inkluderande och öppna former av inbjudan till allmänheten, medan andra bjudit in mer exklusiva kretsar av lokalpolitiker och professionella intressegrupper. Givet den knappa tid och de knappa resurser som tilldelats konsultationerna menar forskarna att deltagandet begränsats till ”ohälsosamma nivåer”. En orsak bakom detta anges vara de statliga förhandlarnas ovilja till kompromisser.

I andra fall tillämpas mer intensiva former av deltagande som möjliggör en större påverkan på planeringsprocesser, vilket visas i en studie som tittar närmare på städers dilemman med omfattande utflyttning, med exempel från delstaten Ohio i USA (van Maasakers et al., 2020). Krympande städer får ofta problem med övergivna fastigheter och tomter som förfaller och i det här fallet har det motiverat kommuner att tillämpa intensiva former av medborgardeltagande. I denna studie analyseras organiseringen av 16 medborgardeltagandeprocesser i fyra olika städer med Demokratikuben och resultaten visar att organiseringen av minipublikerna huvudsakligen följer tre former. En vanlig form är ett brett och öppet deltagande med många deltagare med rekrytering genom öppet självval och där deltagare får uttrycka sina preferenser. Den andra deltagandeformen präglas av mer begränsade och riktade urval av deltagare som ges mer inflytande genom att få påverka utformningen av strategiska planer, eller att få bestämma över utvecklingsstrategier för de övergivna fastigheterna. Enligt forskarna kompletterar de tre formerna av deltagande varandra då de tillämpas vid olika skeden i planprocessen och bidrar till en bättre problemlösningsförmåga (van Maasakers et al., 2020).

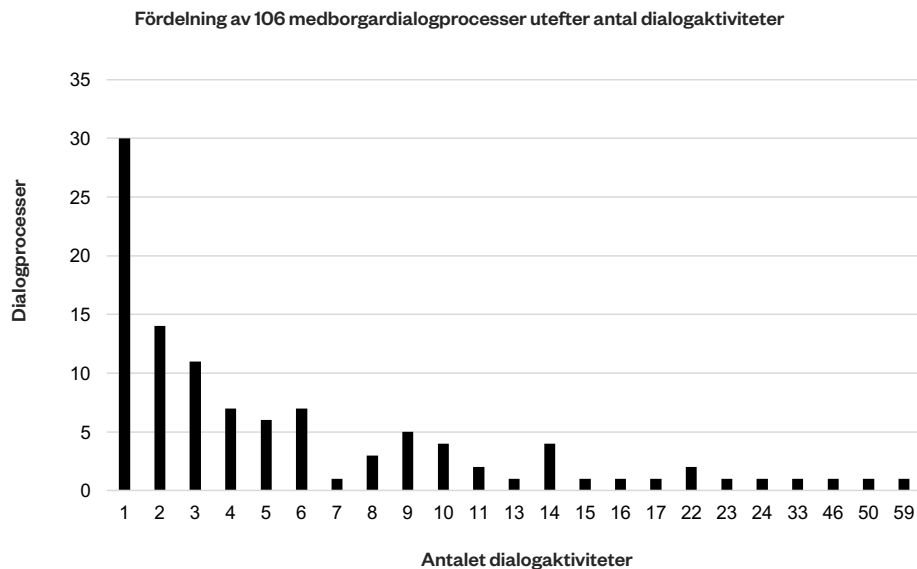
I projektet Medborgardeltagandets effekter har vi med Demokratikuben som analysverktyg kartlagt hur medborgardialoger i svensk kommunal samhällsplanering organiseras för att tillföra perspektiv på hur medborgardialoger organiseras och hur det kan utvecklas.

MEDBORGARDIALOGER SOM MÅNGTYDIG PRAKTIK

För att åskådliggöra vad en medborgardialog är har vi utgått från att det dels är en ”process” som integreras i en planeringsprocess och som består av en eller flera ”aktiviteter” – möten, evenemang, enkäter med mera (se Tunström detta nummer). Vissa processer kan innefatta många aktiviteter, medan andra processer endast innefattar en eller ett par. Varje aktivitet kan ses som en enskild minipublik som upprättas för att uppfylla dialogens syften i planeringsprocessen och som i sin tur präglas av olika designval. I figur 1 kan vi se att 30 av de 106 kartlagda dialogprocesserna arrangerades genom en aktivitet. Majoriteten av processerna har alltså organiserats genom två eller flera aktiviteter, ibland upp till ett 50-tal aktiviteter. Varje aktivitet innebär att en minipublik med unika egenskaper öppnas upp. Tillsammans formar aktiviteterna en övergripande dialogprocess.

Den skarpaste bilden av minipublikerna som politiskt rum ges om vi analyserar dialogaktiviteterna i sig. Intressanta mönster tydliggörs också om vi beskriver de övergripande processernas designegenskaper. Över hälften av medborgardialogsprocesserna använder flera olika metoder för rekrytering av deltagare. De rekryteringsmetoder som går att urskilja som vanligast i utformningen av övergripande medborgardialogsprocesser är antingen

Figur 1. Kartlagda medborgardialogprocesser utefter antalet dialogaktiviteter



Kommentar: Materialet som analyserats är baserat på information om 714 genomförda medborgardialogsaktiviteter i elva kommuner under perioden 2000–2015 (se mer information på s.13-14 i detta nummer).

öppet självurval (27%) eller *öppna och riktade urval* (17%). Utifrån Fungs definition kan detta tolkas som att minipublikerna tenderar att vara expansiva, vilket är en slutsats som stärks när vi också beaktar att endast 2 av 106 processer rekryterat deltagare genom *slumpmässiga urval*.

De vanligaste formerna för kommunikation i medborgardialogsprocesser är att deltagarna får *utveckla preferenser* eller *uttrycka preferenser*. En tredjedel av processerna nyttjar flera olika metoder, medan endast några få är *deliberativa*. Det är också bara enstaka processer som är strikt *informerande* eller *summerande och förhandlande* vad gäller kommunikationsform. De allra flesta processer (81%) har också kategoriserats som *konsulterande* eller *rådgivande* vilket indikerar nivån på inflytande. Cirka 11 procent av processerna kombinerar olika metoder för inflytande, men det kan vara värt att notera att endast ett fåtal processer medför någon form av *samstyrande* inflytande (tre processer).

Vi kan konstatera att majoriteten av processerna karakteriseras av förhållandevis ytliga former av kommunikation och inflytande. Men, detta är alltså utan att ha sett närmare på de enskilda aktiviteterna. Det är på aktivitetnivå som mycket information om minipublikernas organisering finns att hämta.

REKRYTERING AV DELTAGARE

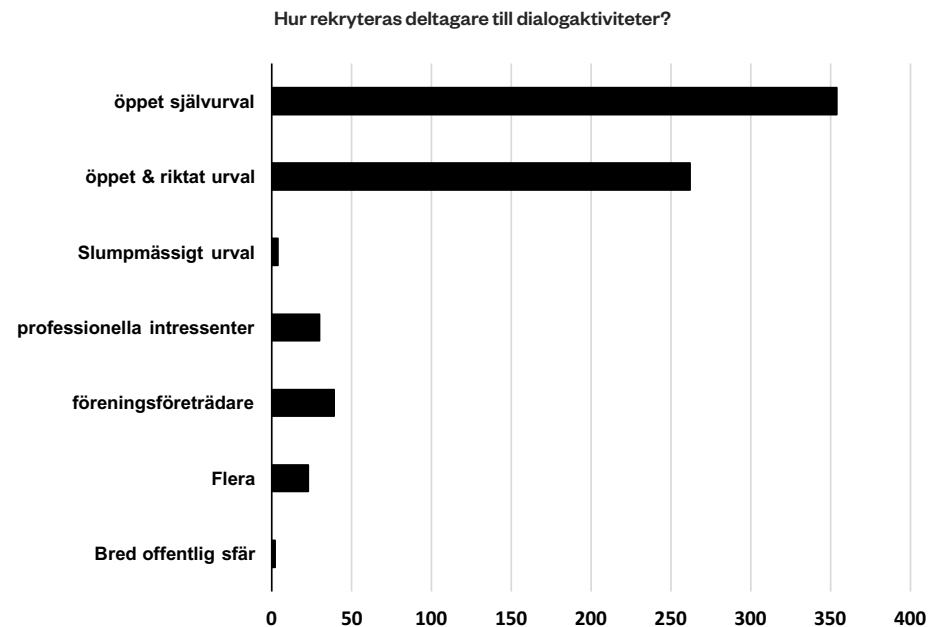
Vad kan vi dra för slutsatser vad gäller vanliga och ovanliga former av rekrytering till de dialogaktiviteter som vi kartlagt? Inte särskilt överraskande är

öppna möten och *deltagares självurval* den allra vanligaste metoden för rekrytering (cirka hälften). Den näst vanligaste formen utgörs av det som Fung kallar för *öppet och riktat urval*. Denna urvalsmetod innebär att dialogens arrangörer medvetet styr urvalet av deltagare och riktat inbjudan till en särskild grupp som uppfattas önskvärd att nå. Det kan handla om exempelvis barn, unga, funktionshindrade eller föräldrar. Den *riktade* urvalsmetoden är inte alltid så ”öppen” som det kanske framstår, då till exempel deltagande som riktar sig till barn eller elever på en skola faktiskt exkluderar pensionärer eller andra som berörs av besluten som eventuellt ska fattas. Det riktade urvalet är alltså delvis stängt för andra deltagare, och kan därför ses som ett mer eller mindre exklusivt deltagarurval.

Öppet självurval och riktat urval är de vanligaste rekryteringsmetoderna, vilket indikerar att syftet med medborgardialoger huvudsakligen är att nå grupper som inte uppfattas som professionella eller ideella företrädare för ett särskilt intresse. Det är också väldigt få dialogaktiviteter som är sammansatta genom urvalsmetoder där deltagarna statistiskt representerar en större population. Vårt material visar alltså att denna form av mer restriktiva minipubliker är ytterst ovanlig i samhällsplaneringens dialogarbete.

Vilka medborgare som deltar i dialoger beror alltså på två faktorer. Dels arrangörernas annonsering, val av lokaler och tidpunkt för mötet, dels arrangörernas prioriteringar kring vilka som ska bjudas in genom riktade rekryteringar. En vanlig uppfattning är att öppna möten inte inkluderar grup-

Figur 2. Rekrytering av deltagare utifrån antalet dialogaktiviteter



Kommentar: Materialet som analyserats är baserat på information om 714 genomförda medborgardialogsaktiviteter i elva kommuner under perioden 2000-2015 (se mer information på s.13-14 i detta nummer).

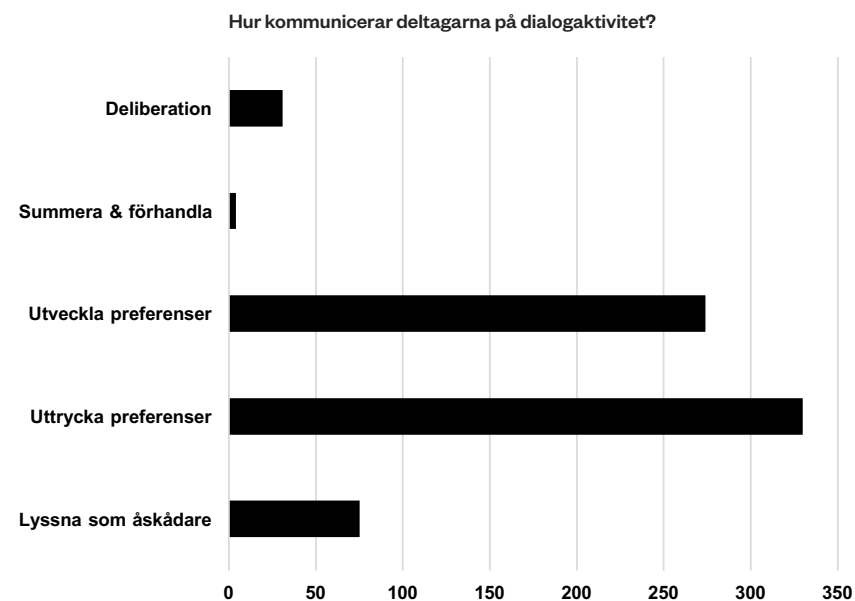
per som kan ha svårt att göra sina röster hörda, som inte nås av information eller inte känner sig berörda. Det riktade urvalet utgör därför ett slags kompenserande av självurvalets skeva konsekvenser. Vilka grupper som då nås av exklusiv inbjudan beror i hög grad på dialogarrangörens prioriteringar.

KOMMUNIKATIONSFORMER

Kartläggningen visar att det som kommuner definierar som medborgardialoger sällan innebär intensiv och ömsesidig kommunikation, utan mestadels envägskommunikationer. *Deliberation* innebär att diskussioner inte bara tydliggör vad deltagarna har för preferenser, utan också att de tillsammans når en gemensam syn som tydliggör, prioriterar eller klargör vad deltagarna är eniga kring och i vilka frågor det råder oenighet. Endast fyra procent av de kartlagda aktiviteterna kan kategoriseras som *deliberation*. Den vanligaste kommunikationsformen är att få *uttrycka preferenser* (38 %) vilket inte kan definieras som dialog, liksom de aktiviteter där deltagarna blir åskådare (11 %). Tillsammans utgör dessa icke-dialogiska kommunikationsformer knappa hälften av aktiviteterna som kartlagts.

Fler aktiviteter tillåter deltagare att *utveckla preferenser* (38 %) vilket kan definieras som en form av dialog eftersom deltagarna får utforska egna och andras åsikter. Vissa har troligen åsikter redan från början, men det är sällan som alla deltagare har sina preferenser klara i förväg. Men, de olikheter och konflikter som finns kanske inte alltid är helt tydliga när diskussionen

Figur 3. Kommunikationsformer under dialogaktiviteter



Kommentar: Materialet som analyserats är baserat på information om 714 genomförda medborgardialogsaktiviteter i elva kommuner under perioden 2000-2015 (se mer information på s.13-14 i detta nummer).

börjar, utan är något som deltagarna blir varse ju mer en dialog fortlöper. Att utveckla preferenser innebär exempelvis att i mindre grupper ta del av andras åsikter och ge uttryck för sina egna genom att lyfta frågor, reflektera högt eller besvara andras argument och perspektiv. Drömmar om en framtida stad som 100-tal deltagare nedtecknat på post-it-lappar ger sällan en samstämmig bild av deltagarnas önskemål, utan fungerar snarare som en buffé av olika preferenser. Hur den här buffén av önsksningar och preferenser sedan skördas och översätts av dialogens arrangörer till hänsynstaganden eller prioriteringar i planeringsprocessen kan variera. Här har arrangörens antaganden, värderingar och drivkrafter stor betydelse, eftersom deltagarna vid detta skede är bortkopplade från processen (jfr Wiberg, 2018).

GRAD AV INFLYTANDE SOM DELEGERAS

Precis som de övergripande dialogprocesserna är det inflytande som möjliggörs genom dialogaktiviteter i 75 procent av fallen begränsat till *konsultation och rådgivande*. Därtill erbjuder över 100 av 714 kartlagda aktiviteter endast inflytande i form av *personlig nytta* för deltagarna, till exempel genom att de får insyn i en pågående process. Ytterst få dialogaktiviteter möjliggör *samstyrning*. I dessa få fall rör det sig om småskaliga initiativ och utvalda grupper som tillsammans med beslutsfattare får bestämma över en avgränsad fråga så som en park eller en aktivitetsplats.

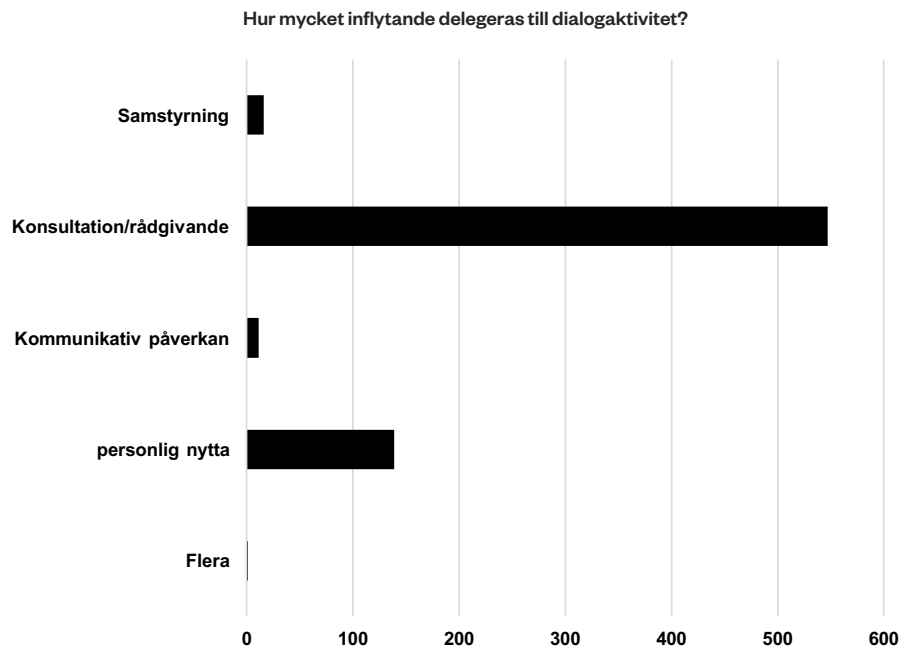
Utifrån dessa resultat är det frestande att dra slutsatsen att medborgardialoger på grund av sin öppna funktion som konsulterande och rådgivande inslag inte är integrerade i styrningen. Är det så att medborgardialoger så att säga "hänger fritt" i det politiska systemet? En svårighet att bedöma detta är att mer information behövs om processens utveckling. Det som är avsikten med en medborgardialog behöver inte bli dess faktiska resultat, och det som dokumenterats behöver inte alltid återspegla faktiska händelser.

Ett öppet och informerande stormöte kan "spåra ur" och förvandlas till ett diskussionsforum där påverkan från deltagare sker genom retorik, känslolyttringar och berättelser. Då sker en *kommunikativ påverkan* och det enda sättet att konstatera om detta har skett är om det dokumenterats. Liknande svårighet präglar också bedömningar av hur de konsulterande och rådgivande aktiviteterna nyttjas i beslutsprocesser. Dokumentationen av de synpunkter som framförs under dialogprocesser tydliggör inte exakt vilka synpunkter som påverkar tjänstepersoner och politiker, vilka som tagits om hand och vilka som sorterats bort. Många dokument som vi har granskat sammanfattar deltagarnas synpunkter i övergripande konklusioner som är öppna för tolkningar.

SLUTSATSER: MEDBORGARDIALOGER SOM EXPERTFÖRVALTNINGENS POLITISKA RUM

Mot bakgrund av de empiriska resultat som presenteras ovan kan organiseringen av medborgardialoger förstås som öppna, konsultativa forum för antingen informationsspridning eller informationsinhämtning kring planfrågor. Utifrån kartläggningen kan vi också se att medborgardialoger möjliggör dialog i form av gruppsamtal, workshops, vandringar och andra interaktioner där deltagare kan utveckla preferenser. Det är dock mycket

Figur 4. Grad av inflytande delegerade till dialogaktiviteter



Kommentar: Materialet som analyserats är baserat på information om 714 genomförda medborgardialogsaktiviteter i elva kommuner under perioden 2000-2015 (se mer information på s.13-14 i detta nummer).

ovanligt med deliberativa samtal och interaktioner där deltagare får utöva tydligt inflytande på en fråga. Utifrån vår studie skulle det innebära att SKR:s stränga definition av medborgardialoger i praktiken gäller för ytterst få förekommande processer.

Att medborgardialoger huvudsakligen framstår som ett mer eller mindre öppet rum för konsultationer genom preferensinsamling och –filtrering behöver dock inte endast medföra negativa konsekvenser för samhällsplaneringens legitimitet, effektivitet eller sociala rättvisa. Tvärtom kan vi tolka att dessa processer för med sig flera nyttor för demokratin, samtidigt som de också skapar nya utmaningar.

Konsultativa öppna eller riktade forum kan ses som ett fönster som öppnas för insyn i i maktens korridorer. Här bjuds medborgare in för att ta del av information, uttrycka sina åsikter eller diskutera gemensamma angelägenheter vilket gynnar politisk transparens. Kanske kan vi också säga att det är platser för folkbildning? De lärdomar och intryck som deltagare kan få i en medborgardialog kan ligga till grund för framtida aktiviteter och relationer med potentiellt positiva effekter på deras förtroende för det politiska systemet. De kunskaper som samlas in och de intryck som tjänstepersoner och politiker får efter dialogerna kan också ligga till grund för en mer insiktsfull beredning av processer med fler perspektiv och nyanser (se Harlings artikel i detta nummer). Politiken blir på så sätt mer medveten om

den sociala miljö som den har ansvar för. Genom att marginaliserade och resurssvaga grupper inkluderas genom riktade urval kan också politikens lyhördhet för röster som annars inte hörs lika tydlig öka. De ytligaste former för medborgardialoger kan trots tillkortakommanden ses som ett fruktbart och experimenterande steg framåt för förnyelsen av demokratiska värden som i många hänseenden står under hot. Kanske kan vi därför betrakta minipublikerna, från ett optimistiskt perspektiv, som ett första steg emot en demokratisering av demokratin.

Men de faktiskt existerande minipublikerna aktualiserar också kritikernas farhågor. Varje dialogprocess och -aktivitet innebär en organisering av medborgare och en kunskapsproduktion utifrån en rad förutbestämda värden, mål, syften och antaganden. Planeringsförvaltningens prioriteringar av lokaler, tider och agenda för möten sätter gränser för urval av deltagare. Även när riktade urval sker är det planerarnas motiv som styr den exklusiva grupp som ska ges röst. Frågor- och samtalsformer formas av planeringsförvaltningen vilket tenderar att ske genom främst informationsinhämtande eller -spridande metoder. Här ges planerare fria händer att skörda preferenser enligt egna perspektiv och motiv. En gruppdiskussion som arrangeras under en timme ger 10-talet deltagare några få minuter per person att yttra åsikter och diskutera respektive perspektiv. Den kunskap som produceras under mötet sammanställs av tjänstepersoner, utan större insyn från de som deltagit. Eftersom de allra flesta minipubliker har en konsulterande funktion är det också planeringsförvaltningens prioriteringar, baserade på deras filtrering av ett myller av perspektiv, preferenser och diskussioner som eventuellt ges utrymme som råd i vidare processer.

Om konsultativa minipubliker ger en röst till folket är det i så fall en röst som i mycket hög grad är filtrerad och kurerad av tjänstepersoner i kommunal förvaltning. Den minioffentlighet som konstrueras är i stora drag ett verk av planeringsförvaltningen, det är i själva verket en offentlighet som i hög grad kontrolleras av dem. Väldigt sällan ges deltagarna själva ett mandat att styra över hur deras röster ska sammanfattas, eller möjlighet att ens kollektivt bestämma vilka frågor som enar eller delar deltagarna. Än mindre tillåts medborgare själva sätta ramarna för den minipublik som de bjuds in till. Medborgardialoger formar alltså en publik och ett folkets röst som det politiska systemet nästintill helt förfogar över. Denna röst (publik) representeras sedan vidare i beslutsprocesser. Medborgardialoger kan utifrån detta kritiska perspektiv förstås som en folkets röst som representeras av planerare – en planerings(re)publik.

Enligt Arnstein (1969) syftar konsultativa deltagandeforum endast till att återskapa folket som statistiska abstraktioner genom att visa upp hur många som deltagit på möten eller fyllt i enkäter. Folket har då fått delta i medborgardialog, men sällan i politikskapande processer. Denna kritik är fortfarande relevant att överväga för varje deltagardemokratiskt lagd planerare. Minipublikerna kan användas för att öka transparensen, förbättra relationerna och kompensera för ojämlikheter i samhället. De kan samtidigt också användas för att öka lyhördheten för och förankra de intressen som förtroendevalda, uppdragsgivare, exploatörer och starka samhällsröster har. Medborgardialoger framträder då som politik i sig och därför en fråga som vi behöver diskutera och kritiskt granska ytterligare framöver. ♦■