

Rådgivningsrapport

Fredrik Carlsson
Erik Jansen
Robert Bergman
Ida Stenvall

Utvärdering av medborgardialog- processen kring Framtidens skola

Luleå kommun
2017

Innehållsförteckning

Sammanfattning och slutsatser	1
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och frågeställningar	4
1.3. Avgränsningar och metod	4
Utgångspunkter	5
1.4. Planeringen av dialogen	5
1.4.1. Önskat resultat	5
1.4.2. Kontextuella faktorer	6
1.4.3. Metod för genomförande	6
1.5. Riktlinjer för medborgardialog(en).....	6
1.6. Alternativa utvärderingsmodeller	7
2. Utvärderingsresultat.....	8
2.1. Iakttagelser kring planeringen av dialogen.....	8
2.2. Iakttagelser utifrån de intervjuades synpunkter på vad som blev bra och vad som kan göras bättre.....	9
2.3. Vår analys - vad blev bra i denna dialogprocess, vad kan göras bättre?	10
2.3.1. Vad blev bra?	11
2.3.2. Vad kan göras bättre?	11
2.4. Tonläget under dialogerna	14
2.5. Iakttagelser utifrån intervjuerna	14
2.6. Vår analys – varför blev tonläget högt?.....	15
3. Dialogen i förhållande till policyprocessen	17
3.1. Iakttagelser utifrån intervjuerna	17
3.2. Vår analys – dialogen i förhållande till policyprocessen.....	17
3.2.1. När bör kommunen inte genomföra medborgardialog?	17
3.2.2. När är situationen mogen för dialog?	18
3.2.3. Under vilka förutsättningar skapas tillit och konstruktiv dialog?	18
4. Komplexa frågor	20
4.1. Iakttagelser utifrån intervjuerna	20
4.2. Vår analys	20
4.2.1. En modell för dialog i komplexa samhällsfrågor.....	21
4.2.2. Utöver genomförandemetoder krävs struktur och kompetens	22

Sammanfattning och slutsatser

PwC har på uppdrag av Luleå kommun genomfört en utvärdering av dialogerna som ägde rum inom ramen för *Framtidens skola* under hösten 2015. Denna rapport utgör en sammanställning av utvärderingen. Utvärderingen besvarar följande frågeställningar:

1. Vad blev bra i denna dialogprocess, vad kan göras bättre?
2. Vilka var de avgörande faktorerna i dialogprocessen för Framtidens skola som gjorde att tonläget i dialogen blev högt?
3. För att skapa tillit och ge goda förutsättningar för konstruktiva dialoger i framtiden - i vilket skede bör dialogen ske, och utifrån vilka förutsättningar?
4. Hur ska kommunen arbeta för att bättre lyckas fånga flera olika perspektiv i komplexa frågor?

På frågan om vad som blev bra med dialogen vill vi utifrån intervjuerna med kommunföreträdare och deltagare lyfta fram faktumet att dialogerna genomfördes som positivt. Vidare vill vi lyfta fram att kommunen har sett till att en bredd av intressenter har bjudits in till dialog och att en externt anlita moderator upplevs ha bidragit till ett bättre genomförande av dialogerna.

På frågan om vad som kan göras bättre menar vi att det har saknats ett tydligt syfte och mål med genomförandet av dialogerna. Vi bedömer att detta har haft en negativ påverkan på styrning och ledning av planering, genomförande och utvärdering av dialogerna. Utan syfte och mål saknas en nödvändig referenspunkt för vad som kan anses vara ett bra eller dåligt resultat.

Vidare menar vi att den politiska styrningen av dialogprocessen har varit för svag. Roll- och ansvarsfördelning har upplevts som otydlig och det har inte funnits en tillräckligt tydlig organisation för att manövrera dialogprocessen och leda resurser för att hantera dokumentation och återkoppling till deltagarna.

Vad gäller frågan om avgörande faktorer i dialogprocessen för Framtidens skola som gjorde att tonläget i dialogen blev högt kan vi konstatera att det under dialogerna har saknats en samsyn mellan involverade intressenter om problembilden som aktualiseras i Framtidens skola och var i beslutsprocessen kommunen befann sig vid tidpunkten för dialogerna hösten 2015. Vidare menar vi att det har funnits ett antal försvårande omständigheter kring detta, som exempelvis att många deltagare har varit personligen berörda av frågeställningarna som behandlades och att frågan om nedläggning av skolor i sig kan anses vara känslig.

För att skapa tillit och ge goda förutsättningar för konstruktiva dialoger i framtiden anser vi att det finns ett antal faktorer som är mer avgörande än i vilket skede av beslutsprocessen som medborgare aktiveras i en dialog. Här betonar vi att vi anser att syftet och målet med dialogen bör vara styrande för i vilket skede av

policyprocessen dialogen ska äga rum. Mot denna bakgrund vill vi ändå poängtera att dialogen bör ske i ett tidigt skede av policyprocessen utifrån målet att stärka medborgerlig delaktighet och inflytande genom policyprocessen. En del av forskningen om medborgardialog vittnar om att tillit skapas genom att medborgare görs delaktiga och får reellt inflytande. Detta skulle tala för att dialogen möjligtvis bör ske i ett tidigt skede av policyprocessen – dock under förutsättningen att de förtroendevalda har bestämt att policyprocessen ska vara påverkbar genom dialogen.

Avseende frågan om hur kommunen ska arbeta för att bättre lyckas fånga flera olika perspektiv i komplexa frågor vill vi betona vikten av planering och aktiviteter i syfte att få en mångfald av intressenter att närvara under dialogerna. Med en diversifierad grupp av deltagare under genomförandet av dialogen skapas förutsättningar för att fler perspektiv ska kunna fångas in. Dock innebär detta även att det ställs högre krav på kompetens i ledningen av genomförandet för att fler perspektiv de facto ska kunna lyftas och tas till vara i dialogen.

1. *Inledning*

1.1. *Bakgrund*

I förfrågningsunderlaget för utvärderingsuppdraget framgår följande:

Luleå växer samtidigt som det råder stor brist på lärare. För att leva upp till den av fullmäktige fastställda målbilden, att tillgodose barns och elevers rätt till likvärdig kvalitativ utbildning, samt att tillvarata pedagogresurser på bästa sätt, fick barn- och utbildningsförvaltningen i uppdrag att utarbeta en ny struktur för skolorna i Luleå.

Inför barn- och utbildningsnämndens beslut om den framtida skolstrukturen genomfördes under hösten 2015 en serie dialoger med intresseorganisationer och medborgare i Luleå. Dialogerna leddes av en extern moderator och både tjänstemän och politiker deltog. När dialogerna planerades och genomfördes hade Luleå kommun ännu inte någon fastställd strategi för hur medborgardialoger ska genomföras. Detta innebar att varken tjänsteman eller politiker hade tillgång till tydliga styrdokument eller processbeskrivningar gällande medborgardialog i arbetet med Framtidens skola.

När dialogerna genomfördes presenterade tjänstemännen ett underlag med olika scenarion över tänkbara förändringar för att uppnå målbilden Framtidens skola. Trots att tjänstepersonerna försökte tydliggöra att underlaget inte var ett färdigt förslag kom dialogen – och senare även debatten – ofta att kretsa kring om kommunen redan bestämt vilka skolor som skulle läggas ner eller inte. Misstron både gentemot kommunen och till processen växte och det blev intensiva diskussioner på många av de möten som arrangerades, men även i sociala medier och ute i samhället i stort.

När dialogerna genomförts utarbetade barn- och utbildningsförvaltningen ett förslag som behandlades av barn- och utbildningsnämnden och i april 2016 även av fullmäktige. Under tiden hade ett folkinitiativ med krav på folkomröstning under rubriken "Nej till nedläggning av skolor och förskolor genom Framtidens skola" genererat tusentals underskrifter och lämnades in till Luleå kommun i juni 2016. Fullmäktige beslutade i november 2016 att avslå folkinitiativet med skälet att fullmäktige tidigare tagit ställning i frågan och att delar av beslutet redan blivit verkställt. I samband med att folkinitiativet avsågs beslutade fullmäktige att en extern utvärdering av processen kring medborgardialoger i Framtidens skola skulle genomföras. Utvärderingen ska enligt beslutet även ge förbättringsförslag inför framtida medborgardialoger.

1.2. Syfte och frågeställningar

På uppdrag av Luleå kommun besvaras följande frågeställningar av denna utvärdering¹:

5. Vad blev bra i denna dialogprocess, vad kan göras bättre?
6. Vilka var de avgörande faktorerna i dialogprocessen för Framtidens skola som gjorde att tonläget i dialogen blev högt?
7. För att skapa tillit och de goda förutsättningar för konstruktiva dialoger i framtiden - i vilket skede bör dialogen ske, och utifrån vilka förutsättningar?
8. Hur ska kommunen arbeta för att bättre lyckas fånga flera olika perspektiv i komplexa frågor?

1.3. Avgränsningar och metod

Den här utvärderingen är avgränsad till de medborgardialoger som ägde rum inom ramen för Framtidens skola under hösten 2015.

Utvärderingen har genomförts genom inläsning av relevant dokumentation och genom intervjuer med kommunrepresentanter och deltagare i dialogerna.

Luleå kommun identifierade och föreslog relevanta intervjupersoner för utvärderingen som bestod av förtroendevalda och tjänstemän inom kommunen, moderator för dialogerna samt ett urval av deltagare från intressegrupper som deltog i dialogerna hösten 2015.

¹ Vi har ändrat frågornas inbördes ordning från ordningen i förfrågningsunderlaget.

Utgångspunkter

För att besvara frågeställningarna har vi skapat en utvärderingsmodell som utgör utvärderingens teoretiska ramverk. Utvärderingsmodellen specificerar de grundläggande normer som vi tillämpar i vår utvärdering av medborgardialog. Modellen grundar sig i SKL:s principer för medborgardialog. Utöver det har den kompletterats med relevant forskning om medborgardialog. Nedan beskriver vi på ett övergripande plan vår utvärderingsmodell.

1.4. Planeringen av dialogen

Enligt SKL är en grundläggande princip för genomförande av medborgardialoger att det inför dialogerna finns en god planering. En god planering medför inte per automatik att goda resultat uppnås. En god planering av dialogen ökar dock chanserna för att nå önskat resultat. Det finns ett antal faktorer som kommunen bör ta ställning till inför och i planeringen av medborgardialogen. Förenklat kan man säga att planeringen sätter de strukturella förutsättningarna för medborgardialogen.

Vi har utgått från en standardmodell av policyprocessens olika steg för att skapa förståelse för var i kommunens beslutsprocess olika aktiviteter har ägt rum.

Figur 1 Policyprocessen (Källa: Graham Smith²)



I följande tre underrubriker lägger vi grunden för hur vi ser på planering av medborgardialogen. Innehållet grundar sig i SKL:s rekommendationer³, men har även kompletterats med vår egen förståelse för utvärdering av medborgardialog.

1.4.1. Önskat resultat

Grundläggande för utvärderingar oavsett om utvärderingen avser medborgardialog eller andra typer av processer, projekt eller policyer etc. är att syftet och målet med det som ska utvärderas ska vara styrande för utvärderingen. För att kunna värdera resultatet av en medborgardialog är det därför väsentligt att kommunen fastslår ett tydligt syfte och mål, vilket sedan utgör referenspunkten för utvärderingen och vägleder utvärderaren i att svara på frågor kopplade till dialogens resultat.

Grundläggande för utvärderingar är även att syfte och mål operationaliseras i uppföljningsbara indikatorer och att en referensmätning genomförs. Har dialogen varit framgångsrik? Har vi uppnått önskat resultat? Svaret på dessa frågor är betingade av dialogens syfte och mål samt utgångsläget innan genomförandet. Syfte och mål, och även utgångsläget, ser vi därför som något som bör fastställas i

² Se s. 22-23 i Smith, Graham, Democratic innovations: designing institutions for citizen participation, Cambridge University Press, Cambridge, 2009

³ Se "Handbok i utvärdering av medborgardialog" SKL. 2011.

planeringsskedet av medborgardialogen. På ett övergripande plan bör även kommunen besluta om en policy för medborgardialog som ska vara vägledande i planeringen av varje enskild dialog. För att kunna svara på om syfte och mål har uppnåtts anser vi att det är essentiellt att följa upp de mätbara indikatorerna mot referensläget/utgångspunkten.

1.4.2. Kontextuella faktorer

Utöver syfte och mål bör planeringen av dialogen ta hänsyn till de kontextuella faktorerna – dvs. bakgrunden till dialogen, vilka som berörs av frågan och vad som har hänt inom området tidigare etc. Det är viktigt att beakta de kontextuella faktorerna vid val av metod för genomförandet av dialogen. En relevant fråga att ställa är: i vilket skede i policyprocessen befinner vi oss? Utformningen av dialogen bör rimligtvis anta olika form beroende på om dialogen ska användas för att utvärdera en policy, om den ska användas för att hitta olika alternativ på att lösa ett avgränsat problem, eller om den ska användas för att ta reda på vad policyproblemet är.

1.4.3. Metod för genomförande

Metoden för genomförande bör anpassas till syfte, mål och de kontextuella faktorerna som omgärdar fallet. Metoden är oftast inget självändamål utan snarare ett verktyg för att kunna nå önskat resultat. Kommunen bör därför noga analysera vilka kontextuella faktorer som föreligger och välja en metod för genomförande efter vad som är bäst lämpat för att nå det önskade resultatet.

1.5. Riktlinjer för medborgardialog(en)

Planering och genomförande av medborgardialoger som kommunen bedriver sker, liksom all annan verksamhet som kommunen bedriver, inom ramen för kommunens verksamhet och kommunen som en politiskt styrd organisation. Enligt SKL:s erfarenheter krävs att ett antal grundbultar för att medborgardialogen ska kunna fungera som en naturlig del av kommunens styrprocess⁴. Det finns enligt SKL främst fyra övergripande motiv för att genomföra medborgardialog som en del av styrprocessen: bättre styrning, bättre tjänster, kunskapsbyggande och aktivt medborgarskap. Även om principerna som SKL har tagit fram främst avser ett generellt ramverk för god styrning av medborgardialog kan principerna, med viss anpassning, appliceras på enskilda medborgardialogprojekt.

Nedan beskriver vi de centrala momenten/byggstenarna som vi anser att kommunen bör ta ställning till vid planering och genomförande av medborgardialog. Innehållet bygger på SKL:s riktlinjer och utvecklas i analysdelen av denna rapport.

- **Principer för medborgardialog.** Kommunen bör ta ställning till vad man vill uppnå med medborgardialogen. Varför medborgardialog? Vad är syftet och vad vill kommunen uppnå med medborgardialogen?

⁴ Se ” Medborgardialog som del i styrprocessen”. SKL 2013.

- **Organisation.** Det krävs en struktur och en organisation för att institutionalisera medborgardialog som en del i kommunens styrprocess. Kommunen bör därför ta ställning till vilka resurser som krävs.
- **Styrprocess.** De flesta kommuner har en beslutsprocess från identifiering av problem till politiskt beslut. Ett exempel är beredningsprocessen eller policyprocessen som varierar mellan olika kommuner och i olika fall. Kommunen bör därför ta ställning till på vilket sätt medborgardialogen ska förhålla sig till policyprocessen i det enskilda fallet.
- **Dialogprocess.** Kommunen bör ta ställning till hur själva dialogen ska genomföras. Det handlar om att ta ställning till metod för genomförande.
- **Kommunikationsprocess.** Vidare bör kommunen ta ställning till hur kommunikation ska ske i medborgardialogprocessen. En strategi för kommunikation bör tas fram. Hur nås medborgarna av information om processen? Hur ska återkoppling till medborgarna ske?
- **Utvärderingsprocess.** Det är viktigt att, redan i starten av en medborgardialogprocess, specificera hur den ska utvärderas. Det är även viktigt att i ett tidigt skede samla in relevant data, exempelvis för att skapa en referenspunkt att utvärdera mot.

1.6. *Alternativa utvärderingsmodeller*

Det finns även andra typer av utvärderingsmodeller som kan hämtas från forskningslitteraturen. Dock är dessa mer specifikt avgränsade till att utvärdera särskilda aspekter av medborgardialoger. Ett exempel är Graham Smiths⁵ demokratiteoretiska utvärderingsmodell som utgår från att syftet med medborgardialogen är att maximera ett antal demokratiska värden. Ett annat exempel är Archon Fung och Erik Olin Wrights modell *Empowered Participatory Governance* (EPG)⁶. Även denna modell har ett demokratiteoretiskt angreppssätt till utvärdering.

SKL:s utvärderingsmodell är till skillnad från dessa modeller mindre styrande och kan anpassas till rådande syfte, mål och omständigheter i övrigt. Vi kommer använda oss av dessa alternativa modeller när vi problematiserar analysen under frågeställning 3 och 4.

⁵ Smith, Graham, *Democratic innovations: designing institutions for citizen participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009

⁶ Fung, Archon, Wright, Erik Olin & Abers, Rebecca Neaera, *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*, Verso, London, 2003

2. Utvärderingsresultat

Frågeställning: Vad blev bra i denna dialogprocess, vad kan göras bättre?

2.1. Iakttagelser kring planeringen av dialogen

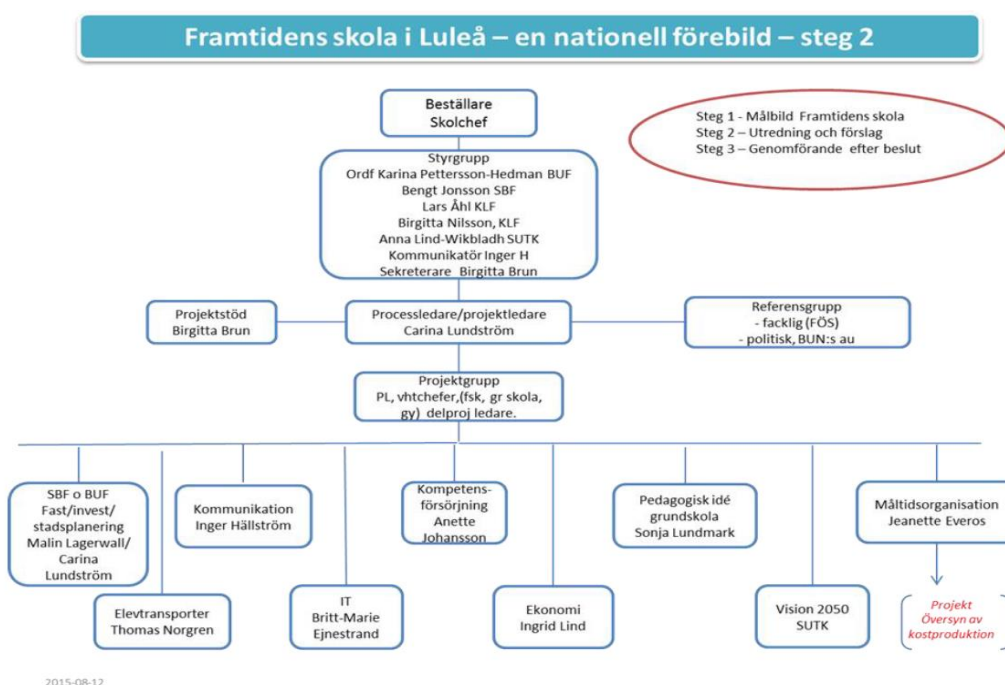
I detta avsnitt ger vi en övergripande bild av våra iakttagelser kring planeringen av dialogen.

Vi kan inte finna att kommunen har tagit ställning till syfte och mål med dialogen med medborgare i Framtidens skola. Av intervjuerna med kommunföreträdare framgår att en samsyn om syftet och målet med dialogerna har saknats. Vi kan inte heller i något dokument finna att kommunen har fastställt syfte och mål med dialogen.

Kommunen saknade även generella riktlinjer för medborgardialog när dialogerna genomfördes under hösten 2015. I det skedet var riktlinjer för medborgardialog på väg att tas fram.

Det framgår av intervjuerna att medborgardialogerna organisatoriskt har hanterats av projektorganisationen för utredningen av Framtidens skola. Nedan redovisas den organisatoriska skissen som vi har tagit del av.

Figur 2 Organisationsskiss över framtidens skola⁷



⁷ Se Framtidens skola, Slutrapport, Barn- och utbildningsförvaltningen, Luleå kommun, daterad 2016-01-21.

Av intervjuerna framgår att roller och ansvar vad gäller hantering av dialogerna har upplevts som otydliga. Det finns en projektbeskrivning och en kommunikationsplan för projektet Framtidens skola. Vi kan inte se att det finns en specifik projektplan för genomförande av dialogerna. Av intervjuerna framgår att den politiska involveringen i planeringen av dialogerna har varit begränsad.

Av intervjuerna framgår vidare att det har saknats en samsyn avseende i vilket skede av beredningsprocessen av Framtidens skola som medborgardialogerna hösten 2015 ägde rum. Det har inte funnits någon dokumenterad plan för i vilket skede dialogen ska komma in i styrningen av projektet och för hur dialogen ska förhålla sig till styrprocessen av projektet som helhet.

Enligt intervjuerna har SKL:s delaktighetstrappa vid enstaka projektmöten diskuterats. Detta har dock inte dokumenterats i någon plan och inte heller kommunicerats mot projektets medlemmar eller interna och externa intressenter. Inflytandegraden har enligt de intervjuade inte varit styrande för planeringen av medborgardialogprocessen.

I intervjuerna framkommer att det mer praktiska upplägget, planeringen för genomförande av dialogerna och val av metod skedde nära inpå genomförandet. Strukturen för dialogerna fastställdes samma dag som första genomförandet.

Projektet Framtidens skola lät ta fram en kommunikationsplan för projektet. Kommunikationsplanen för projektet specificerar budskapet med Framtidens skola. Den specificerar även att den interna dialogen ska prioriteras, dvs. dialogen med rektorer, lärare och övrig personal inom skolan i syfte att dessa grupper ska känna till översynen, veta varför den sker och hur de kan vara med och påverka. I kommunikationsplanen specificeras även externa målgrupper och dialogaktiviteter med dessa. Det finns även med i kommunikationsplanen att det ska ske återkoppling mot dessa målgrupper utifrån inkomna synpunkter.

2.2. Iakttagelser utifrån de intervjuades synpunkter på vad som blev bra och vad som kan göras bättre

De intervjuade har olika åsikter om vad som gick bra och vad som kan göras bättre. Åsikterna är inte helt samstämmiga och går ofta isär. I sammanhanget kan poängteras att det vid intervjutillfällena har gått ca 1,5 år sedan de första dialogerna genomfördes. Nedan sammanfattar vi i generella drag vad som i intervjuerna har lyfts fram avseende vad som blev bra respektive vad som kan göras bättre. Detta innebär inte att samtliga intervjuade är ense kring varje punkt som tas upp nedan.

Vad blev bra?

- Att dialogerna de facto genomfördes har uppfattats som bra, framförallt av de intervjuade kommunföreträdarna. Argumentet för det är att medborgarna, trots upplevda brister i genomförandet, fick träffa företrädare från kommunen och föra dialog.

- Att intresseföreningar fick ett särskilt möte där deras åsikter framfördes lyfts i intervjuerna fram som positivt eftersom detta säkerställde att även vissa enskilda gruppers intressen kunde föras fram.
- Moderatorsfunktionen under dialogerna har uppfattats som positivt av de intervjuade, framförallt utifrån dennes roll att skapa ordning under mötena. Det har även lyfts fram som positivt att moderatören har uppfattats som en neutral part i sammanhanget.

Vad kan göras bättre?

- Några av de intervjuade kommunföreträdarna ger uttryck för att kommunen haft en bristfällig struktur för att hantera medborgardialog eftersom riktlinjer för medborgardialog inte fanns när dialogerna inleddes.
- Utifrån intervjuerna kan vi konstatera att det inte funnits en samsyn kring var kommunen befunnit sig i beslutsprocessen avseende Framtidens skola när dialogerna genomfördes. Bilden hos de intervjuade kring var i beslutsprocessen kommunen befann i samband med dialogerna varierar från problemformuleringsfasen till att beslut avseende skolnedläggningar redan hade fattats (se figur 1, avsnitt 1.4).
- När mötena och dialogen generellt inte blev vad intressegrupperna förväntade sig uppstod känslor av besvikelse och maktlöshet. Här lyfts fram att det hade behövts en tydligare externt riktad kommunikation om vad kommuns syfte med dialogen var och hur deltagarnas synpunkter skulle hanteras. Flera intervjuade lyfter att det för att skapa tydligare kommunikation skulle ha krävts ett tydligare syfte med medborgardialogprocessen. Det behöver i framtida dialoger även klargöras vilka av deltagarnas förslag och synpunkter som kommunen beaktat och särskilt vilka förslag och synpunkter som kommunen inte har beaktat. Flera av de intervjuade menar även att det krävs en motivering från kommunen kring varför förslag och synpunkter inte beaktas.
- Många av de intervjuade är samstämmiga i att dialogen borde ha skett mycket tidigare i policyprocessen, även om det under intervjuerna framgår att det finns olika åsikter om var i policyprocessen som dialogen faktiskt ägde rum. Exempelvis föreslås att möten i syfte att inhämta åsikter och förslag från berörda skulle ha gjorts redan innan den formella utredningen startades.

2.3. *Vår analys - vad blev bra i denna dialogprocess, vad kan göras bättre?*

För att svara på frågan har vi först försökt att ta reda på vad som är att betrakta som bra respektive mindre bra. Utgångspunkten har i första hand varit Luleå kommuns syfte och mål med dialogen med medborgare i projektet Framtidens skola. Vi kan dock inte finna att det har funnits ett tydligt specificerat syfte och mål med dialogprocessen.

Eftersom det inte har funnits ett tydligt specificerat syfte och mål med dialogprocessen har vi utgått från de generella normer som SKL har tagit fram avseende medborgardialog.

2.3.1. Vad blev bra?

På frågan om vad som blev bra vill vi lyfta fram tre synpunkter från intervjuerna.

Att dialogerna genomfördes har generellt uppfattats som positivt av de intervjuade. Med facit i hand har dialogerna påverkat utfallet av beslutsprocessen i ärendet Framtidens skola. Utifrån en demokratisk aspekt kan det uppfattas som positivt.

Det är dock relevant att ifrågasätta huruvida dialogerna i sig kan betraktas som jämlika forum för demokratiskt inflytande, utifrån att flera intervjuade har framfört att vissa grupper har gjort sig hörda i högre utsträckning än andra. Kommunen har förmåga att motverka ojämnt medborgarinflytande genom att exempelvis genomföra aktiviteter i syfte att säkerställa viss representation. En stor del av forskningen och SKL:s arbete kring medborgardialog kretsar kring hur dialogen kan göras mer jämlik.

Ett exempel på hur kommunen aktivt har påverkat deltagandet i dialogerna är att vissa intresseföreningar fick delta i ett särskilt möte där deras åsikter kunde lyftas. Ett annat exempel är moderatorns funktion som neutral part och förmåga att styra ordningen under dialogerna och fördela ordet mellan deltagare.

2.3.2. Vad kan göras bättre?

Utifrån intervjuerna och de dokument som vi har tagit del av drar vi slutsatsen att den politiska referensgruppen i projektet Framtidens skola har varit involverad i för liten utsträckning vad gäller planeringen av dialogen med medborgare. Mot bakgrund av att forskning och erfarenheter visar att deltagarnas grad av inflytande i medborgardialoger är avhängig formerna för den – syfte, mål och metod⁸ – anser vi att syfte och mål för dialogen bör förankras politiskt. Detta kan ske genom generella riktlinjer som i dagsläget finns i kommunen. I annat fall bör detta ske i varje enskilt projekt.

Ytterligare en anledning att säkerställa politisk styrning av medborgardialogen framgår av slutsatserna i den statliga demokratiutredningen (SOU: 2016:5). Enligt utredningen kan en för svag politisk styrning av dialogen med medborgare medföra att tjänstemännens inflytande förstärks på bekostnad av de förtroendevaldas. Vi anser att det är viktigt för medborgardialogens legitimitet att den politiska styrningen stärks.

Enligt SKL:s riktlinjer för medborgardialog krävs en organisation för att framgångsrikt institutionalisera medborgardialog som en del i styrprocessen. Vad gäller just projektet Framtidens skola kan vi inte se att det har funnits en tillräckligt tydlig organisation för att hantera dialogprocessen. Under intervjuerna har det

⁸ s. 434- 435 i 2014 års demokratiutredning, *Låt fler forma framtiden!: betänkande*, Wolters Kluwer, Stockholm, 2016.

framgått bl.a. genom att flera av de intervjuade kommunföreträdarna har upplevt en otydlighet vad gäller roller och ansvar kring dialogerna.

Avseende resurser i form av personal och tid gör vi bedömningen att kommunen underskattade behovet från genomförandet av dialogerna och under fortsättningen av policyprocessen. Av intervjuerna framkommer bl.a. att förvaltningen har ägnat stora och oplanerade kraftansträngningar åt att hantera inkomna frågor från allmänheten. Här vill vi betona vikten av att i planeringsskedet analysera risker, resursåtgång, frigöra resurser och skapa en tydlig roll- och ansvarsfördelning som dokumenteras.

I politiskt styrda organisationer finns en beslutsprocess från identifiering av problem till politiskt beslut som vanligtvis uttrycks i termer av en beredningsprocess eller policyprocess. I detta fall är Framtidens skola föremål för en beredningsprocess. Vi kan inte se att kommunen har analyserat och tagit ställning till hur dialogen med medborgare ska förhålla sig till beredningen av ärendet Framtidens skola. Vi anser att kommunen i planeringsskedet bör ta ställning till syfte och mål med dialogen med medborgare och utifrån detta planera i vilket skede av beslutsprocessen som dialogen ska äga rum. Generellt gäller att ju tidigare i beslutsprocessen dialogen med medborgare sker desto större förutsättningar för påverkan på resultatet. Här ställs krav på en samsyn mellan kommunen och deltagarna om vad som gäller. Vi tror att kommunen kan öka chanserna för en sådan samsyn genom en ännu tydligare extern kommunikation gällande processen från kommunikation av problembilden i stort till detaljerna inför varje dialog.

Vad gäller just kommunikationen i planeringsfasen av dialogen och efter dialogen gör vi tolkningen att kommunen har prioriterat intern kommunikation framför extern sådan. Av intervjuerna framgår exempelvis att det saknas en samsyn mellan kommunföreträdare och deltagare kring problemformuleringen i sig. Det uttrycks bland annat i ett ständigt återkommande ifrågasättande från allmänheten av kommunens problembild som gett upphov till Framtidens skola som projekt. I detta sammanhang vill vi dock vara tydliga med att vår tolkning är att det inte råder en samsyn kring problembilden hos allmänheten.

Det finns i planeringsfasen aktivitetsplaner för återkoppling till deltagarna i dialogen. Dock menar vi att dessa inte är tillräckligt specifika, vilket till stor del kan bero på att det från början inte har funnits ett utpekat syfte och mål med dialogen. Vi vill härmed understryka vikten av återkoppling av dialogens resultat till deltagarna. Detta förutsätter en noggrann dokumentation av genomförandet av dialogerna.

Vad gäller detaljplaneringen för själva genomförandet av dialogen drar vi slutsatsen att den har skett med för kort framförhållning. Av intervjuerna framgår exempelvis att de sista bitarna i planeringen av genomförandet bestämdes minuter innan mötesstarten, åtminstone i de första dialogerna. Vi anser att metoden för genomförande av medborgardialogen behöver bestämmas och planeras utifrån syftet och målet med dialogen för att i så stor mån som möjligt uppfylla dessa.

Eftersom ett tydligt syfte och mål på övergripande nivå har saknats har inte heller förutsättningarna varit optimala för detaljplaneringen.

Vad gäller medborgardialog och policyprocesser i allmänhet är det relevant att planera hur utvärderingsprocessen ska gå till så tidigt som möjligt. Det är därför viktigt att sätta upp mätbara mål, och i anslutning till detta, relevanta indikatorer som möjliggör uppföljning och därmed svar på frågeställningen huruvida dialogen har varit framgångsrik. I efterhand har det varit svårt att genomföra en utvärdering i egentlig mening, eftersom insamlad data för relevanta delar av vad vi anser att en utvärdering bör innefatta, har saknats.

2.4. *Tonläget under dialogerna*

Frågeställning: Vilka var de avgörande faktorerna i dialogprocessen för Framtidens skola som gjorde att tonläget i dialogen blev högt?

Under intervjuerna framgår att det inte råder en helt samstämmig bild bland de intervjuade om att tonläget skulle ha varit högt i dialogprocessen. Flera av de intervjuade håller dock med om att tonläget har kunnat uppfattas som högt.

Det finns troligtvis flera förklaringar till att tonläget i dialogprocessen för Framtidens skola uppfattats som högt. Enligt vår tolkning finns det ingen ensam avgörande faktor som kan förklara tonläget utan snarare en kombination av faktorer. I sammanhanget är det även relevant att lyfta fram att de frågeställningar som behandlar en omorganisation av skolstrukturen kan kategoriseras som en komplex samhällsfråga (se avsnitt 4 nedan). Frågans karaktär ser vi emellertid inte som ett oövervinnerligt hinder för dialog, utan snarare som en försvårande omständighet som ställer höga krav på god planering och kompetens i genomförandet under hela dialogprocessen från den förberedande fasen till avslut och utvärdering.

2.5. *Iakttagelser utifrån intervjuerna*

Nedan presenterar vi de huvudsakliga förklaringarna som ges i intervjuerna på frågan om vilka som var de avgörande faktorerna som gjorde att tonläget blev högt.

Enligt flera av de intervjuade var problemformuleringen för allmänt hållen för hela kommunen. När dialoger genomfördes i vissa enskilda geografiska områden kände vissa deltagare inte igen sig i problemformuleringen. Flera av de intervjuade deltagarna framför att när dialogerna ägde rum hade kommunen inte brutit ned problemformuleringen för enskilda områden/skolor i tillräcklig utsträckning.

Många av intressegrupperna har pekat på faktafel i hur många lärare som uppskattas saknas inom några år etc. Flera av de intervjuade deltagarna framförde att de upplevde att kommunen förde fram fakta som stärkte en tes som skulle leda fram till nedläggning av skolor, dvs. att de fakta som fördes fram av kommunen under dialogerna upplevdes som allt för ensidig.

Samtliga intressegrupper som vi har intervjuat anger att ärendet Framtidens skola redan vid tillfället för dialogerna upplevdes som avgjort, och att de dialoger som genomfördes var en slags ”rökriddå”. Detta påstående avvisas delvis, men inte helt, utifrån intervjuerna med kommunföreträdarna.

I flera av intervjuerna påpekas att kommunen aldrig har tydliggjort hur inhämtad fakta beaktats och påverkat det slutgiltiga beslutet. Detta skulle enligt flera intervjuade innebära att medborgare som kanske till och med lyckats påverka processen idag är besvikna över att kommunen aldrig lyssnade, av den enkla anledningen att kommunen aldrig tydliggjorde hur den lyssnat.

En intressegrupp kommenterade att det fanns en önskan att ha en dialog med de politiker som skulle fatta beslutet, men istället blev de ignorerade eller hänvisade till andra instanser.

Hela policyprocessen kring Framtidens skola gick enligt flera av de intervjuade alldeles för fort och situationen kändes hektisk, från att förslaget presenterades och en dialog genomfördes till att ett beslut skulle fattas, särskilt med avseende på att beslutet upplevdes ha stor politisk dignitet.

Flera av de intervjuade menar att problemformuleringen hade fått för lite tid att kommuniceras eller sjunka in hos de berörda. Det anges även i intervjuerna med deltagarna att det var svårt för många att förstå varför ett beslut om skolstrukturen skulle fattas.

I intervjuerna anges att förvaltningens personal var stressade när de behövde lämna ut allmänna handlingar kring beslutet och svara på synpunkter och klagomål. Även om det upplevts som positivt att deltagarna skriftligen fick chansen att lämna synpunkter till kommunen så var svaren enligt flera av de intervjuade bristfälliga. Flera engagerade upplever att de fortfarande (maj 2017) inte har fått svar på sina frågor.

Enligt flera av de intervjuade deltagarna upplevdes en bristande kommunikation från kommunens sida avseende varför kommunen har fattat det beslut som den hade avseende Framtidens skola. De intervjuade framför att det i presentationen om Framtidens skola (ppt) står att olika alternativ till skolstrukturen ska utredas men att dessa alternativ aldrig kommunicerades till de berörda, trots frågor från intressegrupper.

Flera intervjuade anger att det skapades mycket frustration och ilska då dessa inte överhuvudtaget upplevde att förslaget som presenterades var genomtänkt eller rimligt, och ifrågasatte den problemformulering som kommunen kommunicerade ut.

2.6. Vår analys – varför blev tonläget högt?

De iakttagelser utifrån intervjuerna som vi har tagit upp ovan berör delar av dialogprocessen som vi menar kan ha föranlett ett högt tonläge under dialogerna, men kanske främst efter dialogerna. Utifrån våra iakttagelser kan vi konstatera att det har funnits flera relevanta faktorer som i ett inledande skede kan ha bidragit till att försvåra en dialog mellan kommunföreträdare och allmänheten:

- Det har saknats en samsyn om ärendets status i beredningsprocessen vilket troligen har gett upphov till en misstro bland deltagare som varit av uppfattningen att ärendet Framtidens skola vid dialogtillfällena redan varit avgjort.
- Det har saknats en samsyn kring problemformuleringen. Vissa deltagare har inte känt igen sig den problembild och de utmaningar som kommunen lyft fram. Kommunen har inte varit tillräckligt förberedd på att diskutera

alternativa problemformuleringar eller alternativa lösningar på problemet som kommunen har framfört.

- Många av deltagarna var i hög utsträckning personligen berörda av frågorna som behandlades under dialogerna.
- Ju större grupp desto svårare att föra en dialog där hela gruppen har möjlighet att delta aktivt. Enligt de intervjuade deltog upp emot 600 personer i några av dialogerna. Även avsatt tid för dialogerna har varit begränsande ur denna aspekt.
- Tiden från att kommunens problembild mer aktivt började kommuniceras mot allmänheten, till att förvaltningens förslag presenterades och att dialogerna genomfördes var förhållandevis kort. Detta kan ha försvårat samsynen ytterligare mellan kommunens problemformulering och deltagarnas förståelse för denna.
- Vår tolkning är att flertalet av de deltagande i dialogerna har varit mycket berörda av hela policyprocessen på så vis att policyprocessen har en direkt inverkan på dessa deltagares barn. Vi menar att problemställningens karaktär är känslig och det i sig kan ha fungerat som en katalysator för en livlig diskussion och starka känslor.
- Vår tolkning är att enskildas positioner under dialogerna och även efteråt har varit väldigt låsta. Exempelvis framförde en representant för en av intressegrupperna att kommunen fram till idag aldrig har lyssnat på det som framfördes av intressegruppen. Detta trots att vi kan konstatera att kommunen efter dialogerna tog ett beslut som i stora delar låg i linje med intressegruppens mål. Det är åtminstone inte orimligt att hävda att intressegruppen har påverkat beslutets utgång, vilket gör det anmärkningsvärt att visa intressegrupper ger uttryck för att deras synpunkter inte har beaktats.

3. *Dialogen i förhållande till policyprocessen*

Frågeställning: För att skapa tillit och ge goda förutsättningar för konstruktiva dialoger i framtiden - i vilket skede bör dialogen ske, och utifrån vilka förutsättningar?

Vi angriper denna frågeställning utifrån flera perspektiv. Något givet svar finns inte. I vilket skede dialogen med medborgare bör ske anser vi är avhängigt vilket syfte dialogen har.

3.1. *Iakttagelser utifrån intervjuerna*

Flera av de intervjuade intressegrupperna lyfter fram att tidsfönstret för processen där allmänheten involverades i dialog var för komprimerad. Här menar flera av de intervjuade intressegrupperna att frågans dignitet inte korrelerar på ett trovärdigt sätt med det tidsfönster som öppnades för policyprocessen. Det anges under intervjutillfällena att vägvalet om framtidens skola upplevdes som avgjort när dialogerna ägde rum. Samtliga intervjuade intressegrupper har framhållit vikten av att få komma in tidigare i beslutsprocessen.

3.2. *Vår analys – dialogen i förhållande till policyprocessen*

Utifrån de intervjuade deltagarnas perspektiv anser vi att det är tydligt att dessa hade önskat föra dialog i ett tidigare skede av policyprocessen kring Framtidens skola. Vidare menar de att tidsutrymmet för dialogerna var för komprimerat.

I första hand, utifrån kommunens styrningsperspektiv, vill vi dock lyfta fram att vi anser att syftet med dialogen bör styra i vilket skede i policyprocessen dialogen ska ske. Det finns med största sannolikhet flera andra faktorer, vid sidan om när i tid dialogen förs, som påverkar möjligheterna till tillit och konstruktiv dialog.

Vad gäller förutsättningar för dialog menar vi att det finns ett antal kriterier som kommunen i fortsättningen bör beakta inför ett beslut om att genomföra medborgardialog:

3.2.1. *När bör kommunen **inte** genomföra medborgardialog?*

Enligt SKL finns ett antal situationer där det inte är lämpligt att genomföra medborgardialog:

- När ett beslut redan är fattat och det inte finns någon möjlighet att förändra det.
- När dialogen genomförs enbart för att man borde och det inte finns något genuint intresse av att dra lärdom av medborgarnas synpunkter.

- När dialogen används för att skjuta upp ett ärende där det är svårt att fatta beslut, men dialogen inte ses som en viktig del i beslutfattandet.

Om *något* av ovanstående kriterier skulle uppfyllas finns goda skäl att överväga att inte genomföra dialog eftersom det skulle kunna fungera kontraproduktivt och bidra till att tilliten minskar.

3.2.2. När är situationen mogen för dialog?

I en empirisk studie av skolnedläggningar från det nationella kommunforskningsprogrammet dras slutsatsen att ett starkt emotionellt laddat egenintresse inte är en god utgångspunkt för att olika parter ska mötas i kommunikativa demokratiska former. Vidare konstateras i studien att så länge som flera av de protesterande har en stark emotionell koppling till en fråga är det svårt att övertyga dessa om riktigheten i ett beslut med hjälp av traditionell planeringslogik. Här menar forskarna att frågans emotionella laddning måste bearbetas innan hänvisningar till sådant som kan framstå som logiska argument kan göras.¹⁰

Under våra intervjuer med kommunföreträdare vittnar dessa om svårigheten att föra fram sitt budskap om Framtidens skola. Som tidigare konstaterats i denna rapport finns mycket som tyder på att kommunens problemformulering kring framtidens skola inte har varit tillräckligt förankrad hos allmänheten. I kombination med att flera deltagare var direkt berörda och sannolikt även emotionellt berörda av ett potentiellt beslut i Framtidens skola gör vi tolkningen att utgångspunkten för en konstruktiv dialog inte var optimal hösten år 2015.

I samma empiriska studie dras slutsatsen att ”Långa offentliga planerings- och beslutsprocesser med utdragna medborgardialoger inte skapar bättre förutsättningar för bättre förankrade beslut med större legitimitet – de tenderar snarare att förstärka konflikterna.”¹¹ Utifrån studien rekommenderas istället korta dialoger i *om*-frågan, dvs. huruvida en skola ska läggas ned, och att kommunen istället satsar betydligt mer på att diskutera *hur* en enskild skolnedläggning ska gå till. Enligt studien är en förutsättning vad gäller *hur*-frågan att föräldrarna till barnen i skolan accepterar att skolnedläggningen ska ske och att det finns en acceptans för att det inte finns några bättre alternativ till kommunens förslag på flytt av elever¹².

3.2.3. Under vilka förutsättningar skapas tillit och konstruktiv dialog?

Det går inte utifrån forskningen kring medborgardialog att finna ett tydligt svar på i vilket skede av policyprocessen som det är optimalt att föra dialog, utifrån syftet att maximera tillit eller konstruktiv dialog. Dock pekar en stor del av forskningen på att dialogen bör ske i ett tidigt skede av policyprocessen utifrån målet att stärka medborgerlig delaktighet och inflytande på policyprocessen. En del av forskningen

¹⁰ Se s. 40-41 i Wänström, J. (2013). *Demokratisk förankring i skolnedläggningsprocesser: Förutsättningar för medborgardialog i en känsloladdad fråga*. Göteborg.

¹¹ Se s. 41 i Wänström, J. (2013). *Demokratisk förankring i skolnedläggningsprocesser: Förutsättningar för medborgardialog i en känsloladdad fråga*. Göteborg.

¹² Ibid.

menar att tillit skapas genom att medborgare görs delaktiga och får reellt inflytande. Detta skulle tala för att dialogen möjligtvis bör ske i ett tidigt skede av policyprocessen – dock under förutsättningen att de förtroendevalda har bestämt att policyprocessen ska vara påverkbar genom dialogen. Som tidigare nämnt (se avsnitt 3.2.1) finns argument emot att föra dialog i det fall ett beslut redan är fattat.

Vad gäller att skapa konstruktiv dialog, utifrån att dialogen i sig ska leda till resultat utifrån syftet med dialogen, menar vi att förutsättningarna för konstruktiv dialog kan gynnas av en god planering (se avsnitt 2.3). Utöver planering och kontextuella förutsättningar som avhandlats ovan (se 3.2.2) anser vi att konkreta faktorer kring själva genomförandet av dialogen i sig kan påverka hur konstruktiv dialogen blir. Ett exempel från dialogerna kring Framtidens skola är valet av moderator och denna persons uppfattade neutralitet och förmåga att leda ett konstruktivt samtal. I intervjuerna har moderatorns neutralitet, i de fall moderatören var en extern konsult, uppmärksammats som en positivt bidragande faktor i dialogen.

Vi menar att själva genomförandet av dialogen bör hanteras av eller med stöd från personer med rätt kompetens – utifrån syfte och kontext. Råder rätt förutsättningar för dialog utifrån god planering och en gynnsam kontext bör konstruktiva dialoger kunna realiseras med rätt kompetens under själva genomförandet.

4. *Komplexa frågor*

Frågeställning: Hur ska kommunen arbeta för att bättre lyckas fånga flera olika perspektiv i komplexa frågor?

4.1. *Iakttagelser utifrån intervjuerna*

I denna frågeställning framhåller de intervjuade vikten av en bättre strukturerad dialogprocess.

Vissa framför i intervjuerna att ett högt upplevt tonläge mellan medborgare och kommunföreträdare har hämmat en bredare diskussion.

Många av de intervjuade framför att framträdande politiker har kallat engagemanget från medborgarna för "särintressen" och tillintetgjort engagemanget hos deltagarna genom att föra fram att medborgarna inte vill lyssna på de problem som kommunen står inför. I intervjuerna framhålls att denna form av politiskt negativt laddad recension av medborgarnas engagemang i sakfrågan skapade en känsla av besvikelse. Vidare framhålls framför allt av företrädare för vissa intressegrupper risken som detta kan innebära för att perspektiv blir frånvarande i debatten eftersom enskilda väljer att stå utanför debatten av rädsla för att bli offentligt recenserad av sina folkvalda.

Det uppges i intervjuerna att vissa enskilda politikernas kritiserande av intressenter har upplevts som hämmande, med innebörden att kommunen inte har uppfattats som tillräckligt öppen för att höra medborgarnas åsikter.

SIFO:s undersökning visade att samtliga intervjuade grupper (i den undersökningen) tyckte att lärarna är den aktör som de har störst förtroende för gällande skolans utveckling. Samtidigt påpekades i en intervju med en intressegrupp att kommunen inte lyckades förankra sitt förslag till beslut tillräckligt. Detta eftersom lärare inte fick tillräckligt med utrymme i dialogen och att de inte kunde kommunicera tillräckligt att lärare faktiskt ville jobba på stora skolenheter (som det hade konstaterats i förarbetet).

Intressegrupper påpekade under våra intervjuer att information som kommunen framförde under dialogerna av många deltagare uppfattades som dåligt underbyggd och ibland felaktig. En stor del av diskussionen under dialogerna kom enligt de intervjuade att handla om styrkan i de faktauppgifter och de antaganden som kommunen lade fram i sin analys.

4.2. *Vår analys*

Kommunen har exempelvis i sin *Handbok för invånardialog* exempel på olika genomförandemetoder som kan var lämpliga för hantering av komplexa frågor. Vi menar att genomförandemetoden i sig står för en liten del av de förutsättningar som krävs för att lyckas fånga fler perspektiv i dialog om komplexa samhällsfrågor.

Istället vill vi lyfta fram vikten av en god planering av dialogen med medborgare som innefattar planerade aktiviteter i syfte att fånga upp ett brett spektrum av perspektiv som en grundläggande förutsättning.

I syfte att fånga upp flera olika perspektiv kan ett exempel på en aktivitet vara att kommunen identifierar och analyserar olika målgrupper som kommunen vill involvera i dialogen. Kan olika grupper av intressenter involveras i dialogen ökar sannolikt chanserna för att bredda perspektivet på en viss fråga. Forskningen är i princip entydig vad gäller att insatser bör läggas på att försöka involvera politiskt svaga grupper¹³. Efter att kommunen har identifierat vilka grupper som bör involveras i dialogen bör resurser riktas mot att involvera de grupper som utifrån en kontextanalys anses riskera att bli underrepresenterade.

Utifrån kommunens problemformulering om Framtidens skola så som den framställs i kommunikationsplanen och i det övriga skriftliga underlaget går den att betrakta som en komplex samhällsfråga¹⁴. Med komplexa samhällsfrågor avses i forskningslitteraturen frågor som ofta är omstridda utifrån att de berör många intressenter med olika intressen och referensramar. Det kan handla om exempelvis klimat, integration eller skolutvecklingsfrågor. Komplexa samhällsfrågor anses vara svåra att lösa genom traditionella metoder, som exempelvis genom en sedvanlig beslutsprocess i en kommunal verksamhet.

En potentiell lösning, som lyfts fram i forskningen, är att bredda fältet av intressenter och aktivera dessa inom beslutsprocesser för att bygga förtroende, hantera konflikter och tillsammans enas om hur den aktuella frågan ska hanteras¹⁵.

Vår huvudsakliga poäng som vi vill lyfta fram är att kommunen genom ett aktivt och strukturerat planeringsarbete kan skapa förutsättningar för att lyckas bättre med att fånga in flera olika perspektiv under genomförandet av medborgardialoger. Därmed inte sagt att förberedelser och struktur garanterar att fler perspektiv fångas upp.

4.2.1. En modell för dialog i komplexa samhällsfrågor

SKL har tillsammans med konsultföretaget Preera och Göteborgs universitet tagit fram en modell för medborgardialog i komplexa samhällsfrågor. Forskarna Alexander Hellquist och Martin Westin har studerat resultatet av användningen av modellen i två fall och har tagit fram ett antal rekommendationer för genomförande av medborgardialog i komplexa samhällsfrågor¹⁶. Ett av syftena med att arbeta enligt modellen är att just fånga in flera perspektiv på en komplex fråga. I forskningsrapporten lämnas ett antal rekommendationer om hur kommunen bör arbeta med dialog i komplexa samhällsfrågor:

¹³ Det kan handla om grupper som i mindre utsträckning röstar i allmänna val.

¹⁴ Ritchey, Tom., *Wicked Problems – Social Messes: Decision Support Modelling with Morphological Analysis*, Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg, 2011

¹⁵ Westin, Martin, Hellquist, Alexander & Calderon, Camilo, *Medborgardialog om komplexa samhällsfrågor En delrapport från följeforskarna*, 2016

¹⁶ Westin, Martin, Hellquist, Alexander & Calderon, Camilo, *Medborgardialog om komplexa samhällsfrågor En delrapport från följeforskarna*, 2016

- **Sätt accepterade process- och utfallsmål.** Här menar forskarna att målen bör delas in i två delar. Utfallsmål, vilket i andra termer motsvaras av syftet med att genomföra dialogen, och processmål som är mer avgränsade och rör samarbetet med involverade intressenter. Här poängteras även att det är viktigt att målen med dialogen accepteras av de involverade intressenterna. Forskarna föreslår även en struktur i planeringen av genomförandet som involverar ett begränsat urval av intressenter, dvs. att medborgare och andra intressenter kan delta i avgörandet av process- och utfallsmål.
- **Designa dialogen utifrån förutsättningarna.** Denna rekommendation motsvarar det vi tar upp i avsnitt 1.4.2. D.v.s. att utöver syfte och mål bör planeringen av dialogen ta hänsyn till de kontextuella faktorerna. Som ett exempel är det kanske inte lämpligt att genomföra en ett informationsmöte i storgrupp om målet är att alla deltagare ska bidra aktivt.
- **Engagera dem som sällan är politiskt delaktiga.** Detta är en återkommande rekommendation i konstruktiv forskning om medborgardialog. Det är även en av de frågor som SKL driver i sitt stöd till sina medlemmar. Kortfattat kan sägas att dialogens demokratiska legitimitet ur detta avseende vilar på jämlikt inflytande, vilket ställer krav på att inte bara är de som är mest berörda som får komma till tals genom medborgardialogen. I intervjuerna för denna utvärdering har just problematiken kring ”tysta röster” diskuterats, dvs. att starka röster har hämmat en mer perspektivrik debatt. Vi menar att kommunen kan motverka att exempelvis endast vissa röster påverkar resultatet av dialogen dels genom att försöka fånga in de målgrupper som i mindre utsträckning deltar politiskt med att närvara under dialogen, och dels även genom att under själva genomförandet av dialogen moderera samtalet så att en mångfald av grupper får komma till tals.
- **Se dialogen som en balansgång.** Här beskrivs processledarens roll som en balansgång mellan olika intressenters perspektiv i syfte att öppna upp för dialog i förhållande till att driva problemlösningen framåt. Enligt forskarna behöver processledaren kunna anta olika perspektiv för att utmana och stabilisera dialogen. Vi menar att det ställs krav på att processledaren har rätt kompetens och erfarenhet för att kunna hantera rollen.

4.2.2. Utöver genomförandemetoder krävs struktur och kompetens

Sammanfattningsvis vill vi lyfta fram att vi anser att planering och aktiviteter i syfte att få en mångfald av intressenter att närvara är centrala för att möjliggöra att fler perspektiv kan berika dialogen. Vidare ställs krav på kompetens för att leda en dialog i själva genomförandet där processledaren eller moderatorn, i det fall kommunen väljer en metod för genomförande där en sådan funktion finns, får en viktig roll som har inverkan på resultatet. Med en diversifierad grupp av deltagare under genomförandet av dialogen skapas förutsättningar för att fler perspektiv ska kunna fångas in. Dock innebär detta även att det ställs högre krav på kompetens i

ledningen av genomförandet för att fler perspektiv de facto ska kunna lyftas och tas till vara i dialogen.