

Deliberativa medborgarråd under förstoringlas – verklig påverkan eller illusion? En innehållsanalys och utvärdering av medborgarråds legitimitet och framgångsfaktorer

Julia Amanda Grahn

Helsingfors universitet

Statsvetenskapliga fakulteten

Allmän statslära

Pro gradu-avhandling

Maj 2013



Tiedekunta/Osasto - Fakultet/Sektion – Faculty Statsvetenskapliga fakulteten		Laitos - Institution – Department Institutionen för politik och ekonomi	
Tekijä - Författare – Author Julia Amanda Grahn			
Työn nimi - Arbetets titel – Title Deliberativa medborgarråd under förstoringsglas – verklig påverkan eller illusion? En innehållsanalys och utvärdering av medborgarråds legitimitet och framgångsfaktorer			
Oppiaine - Läroämne – Subject Allmän statslära			
Työn laji - Arbetets art – Level Pro gradu-avhandling		Aika - Datum – Month and year 05/2013	Sivumäärä - Sidoantal – Number of pages 83
Tiivistelmä - Referat – Abstract			
<p>Forskningen har sitt syfte i bakgrunden av det ökande intresse bland kommunerna i Finland att ta i bruk medborgarråd. Därmed är det motiverat att utreda huruvida legitima medborgarråd i verkligheten är, redogöra för framgångsfaktorer och de största utmaningarna som bemöts i implementeringen av medborgardialoger. Genom den deliberativa demokratiteorin sammanställs systematiskt de fundamentala kriterierna för demokratisk deliberation. Kriterierna kopplas till det empiriska materialet som består av två medborgarråd som genomförts i Sverige och sex medborgarråd som genomförts i Finland som deliberativa försök. Genom en innehållsanalys utreds huruvida de fundamentala kriterierna uppfylls. Resultaten visar att uppfyllande av de deliberativa kriterierna påverkar hur framgångsrikt medborgarrådet är. Det upptäcks en stor skillnad i de studerade medborgarråden i Sverige och Finland, varav de medborgarråd som studerats i Finland varit betydligt framgångsrikare än de studerade medborgarråden i Sverige. Resultaten beror i stor grad på att de studerade medborgarråden i Sverige inte uppfyller deliberativa kriterier och är såtillvida inte legitima. Utöver detta upptäcks det andra faktorer som påverkar framgång och som bör tas i beaktande i genomföringen av medborgarråd. De fundamentala kriterierna höjer legitimiteten av medborgarråden och kan därigenom möjliggöra verklig påverkan. Analysen visar att medborgarråd lämpar sig för svårare, komplexa frågor och kan användas för att nå marginaliserade grupper och vissa målgrupper.</p> <p>Eftersom det i Finland inte systematiskt implementerats olika former av medborgardialoger i kommunerna än, är det motiverat att utreda hur implementeringen har skett i Sveriges kommuner och landsting, pga. de stora satsningarna och projekt som genomförts för att utveckla olika former av medborgardialog som kan implementeras i styrningen. Genom en intervju med SKL:s handläggare för demokratifrågor får forskaren en djupare förståelse för hur implementeringen av medborgardialoger har skett i Sveriges kommuner och landsting. Det redogörs för vilka som är de största utmaningarna beträffande implementeringen av medborgardialoger i dagens läge, och vilka faktorer som påverkar medborgardialogers framgång. För att närmare studera hur implementeringen har skett, genomför forskaren en utvärdering av en specifik kommun i Sverige, Hudiksvalls kommun. Utvärderingen baserar sig främst på de åren som Hudiksvalls kommun medverkade i ett nätverk och projekt med fyra andra kommuner där syftet var att finna permanenta former för styrningen som dessutom når marginaliserade grupper. Hudiksvalls kommun valde att satsa på medborgarråd. Medborgarråden genomfördes inte enligt den ursprungliga "cittizen jury" modellen, vilket resulterade i att ett klart syfte saknades, ansvariga aktörer saknades och kontaktsamarbetet var inte aktivt. Dessutom utbildades inte tjänstemän och förtroendevalda och medborgarråden fick inte stöd av experter. Dessa faktorer resulterade i ett sjunkande intresse för medborgarråden, och det upplevdes inte möjlighet till påverkan. Projektet misslyckades och medborgarrådets existens upphörde år 2010. Utvärderingen visar, att målen inte uppfylldes.</p> <p>Forskningen sammanfattar slutligen resultaten av innehållsanalysen, intervjun och utvärderingen i en sammanfattande analys. Det redogörs förutom för betydelsen av de deliberativa kriterierna också andra faktorer som påverkar framgång, som upptäckts i forskningen. Dessa är: ett klart syfte, utbildning av tjänstemän och förtroendevalda, stöd av experter, utvärdering av medborgardialoger, systematisering av medborgarråd och att de tas i bruk som permanenta former. Forskaren redogör slutligen för medborgarråds potential till verklig påverkan och hur detta uppnås. Dessutom redogörs för de största utmaningarna med medborgarråd och andra medborgardialoger som bör tas i beaktande vid implementeringen. Genom en framtidssyn redogörs forskarens egna reflektioner som stöds av forskningsresultaten. Forskningen beskriver att medborgarråd lämpar sig att tas i bruk i kommunerna i Finland i allmänna, komplexa och svåra frågor som berör alla kommuninvånare, och kan dessutom användas för att nå marginaliserade grupper och specifika målgrupper. Forskaren betonar systematisering i implementationen, utbildning och involverande av tjänstemän och förtroendevalda samt stöd av experter.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Deliberativ demokrati, deliberativ innovation, deliberation, implementering, legitimitet, medborgarråd, medborgardialog.			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

Innehållsförteckning

1 Inledning	4
1.1 Centrala begrepp	6
1.2 Disposition	7
2 Syfte och frågeställning	8
2.1 Metod och material	10
2.2 Avgränsning	12
3 Deliberativ demokrati	14
3.1 Varför är det viktigt att medborgare är politisk aktiva?	14
3.2 Demokratiteorins nya riktning – den deliberativa demokratiteorin	15
4 Krav på deliberativ demokrati	18
5 Kritik beträffande deliberativ demokrati	24
6 Deliberativa innovationer	26
6.1 Mikroforum	27
6.2 Medborgardialoger	29
6.2.1 Medborgarpanel.....	29
6.2.2 Fokusgrupp	30
6.2.3 Cafémmodell	31
6.3 Medborgarråd	32
7 EMPIRI	35
7.1 Forskningsfråga 1	39
7.1.1 Medborgarrådet i landstinget Östergötland	39
7.1.2 Medborgarrådet i Finspång kommun	41
7.1.3 Medborgarråden i Jvaskylä stad	42
7.1.4 Ungdomarnas medborgarråd	44
7.1.5 Medborgarråd för funktionshindrade personer	45
7.1.6 Medibothnia studeranderåd	46
7.1.7 De äldres medborgarråd	47
7.1.8 De ungas medborgarråd	48
7.1.9 Medborgarrådet om invandrares välbefinnande och sysselsättning	50
7.1.11 Konklusion	51
7.2 Forskningsfråga 2	55
7.2.1 Implementering av medborgardialoger i Sveriges kommuner och landsting	55
7.2.2 Hudiksvalls kommun	60
8 ANALYS	67
8.1 Resultat av forskningen	67
8.2 Utmaningar med medborgardialoger och medborgarråd	71
9 Framtidssyn	74
10 Referenser	76
Appendix 1	83

1 Inledning

Hur kan medborgare påverka i samhället? Under de senaste årtiondena har valdeltagandet i Europa sjunkit och speciellt i Finland har valdeltagandet sjunkit snabbare än i många andra europeiska länder. Främst har de finländska ungdomars intresse för att rösta i val sjunkit betydligt (Statsrådets principbeslut 17/2010). I det senaste kommunalvalet 2011 röstade endast 58,3 % av de röstberättigade medborgarna.¹ Det sjunkande valdeltagandet anses bero på ett minskat förtroende för politiska partier och beslutsfattare samt att medborgarna direkt tar avstånd från politiken. (Bengtsson 2008, 130). För att få medborgarna att delta aktivare i den politiska debatten krävs det att myndigheterna utvecklar på den kommunala nivån kanaler, genom vilka medborgarna kan uttrycka sina åsikter och diskutera med varandra. Detta kan potentiellt leda till att medborgarna lyckas utveckla sina argument och få tillgång till mer information. Ideellt sätt kunde medborgarna delta i en deliberationsprocess där de bidrar till rekommendationer till myndigheterna och på detta sätt påverkar i sin kommun.

Det är inte enkelt att utveckla nya former som möjliggör verklig påverkan och deltagande. Valdeltagande och hörande av medborgare är än fungerande former men det behövs i dagens läge ytterligare former som möjliggör medborgares engagemang i politiska frågor på ett mer direkt plan. Detta kan möjligtvis resultera i stärkande av demokrati och förstärka legitimiteten inom beslutsfattande (Raisio & Vartiainen 2011, 3). Det som förespråkas om allt mer idag är möjligheterna med deliberativ demokrati och olika deliberativa arbetsformer.

Enligt Statsrådets principbeslut om främjandet av demokrati i Finland år 2010 förstärks den deliberativa processen och demokratiska legitimiteten ifall samarbetet med medborgare och myndigheter sker inom beredning och beslutsfattande. Enligt principbeslutet krävs det att man tar i bruk offentliga medborgardiskussioner som möjliggör medborgarnas uttryckande av sina åsikter och i samverkan och diskussion med andra medborgare uppnår gemensamma lösningar. Likväl har justitieministeriet och kommunförbundet i sina publikationer diskuterat möjligheterna med deliberativa

¹ <http://192.49.229.35/K2012/r/aaanaktiivisuus/aaanestys1.htm>

innovationer (2012; 2011) och i synnerhet medborgarråd. Medborgarråd är en form av deliberativ innovation som används i flera olika länder runtom världen. Formen möjliggör medborgares aktiva deltagande och har potential till att resultera i verklig påverkan. I Finland har man under de åren 2011-2012 gjort flera försök med medborgarråd i kommuner. Medborgarråden har både riktat sig till en hel kommuns invånare samt olika målgrupper. För tillfället har ett stort intresse för medborgarråd vuxit i flera kommuner, bl.a. Vasa, Tammerfors, Jyväskylä, Seinäjoki och Rovaniemi. Därmed är det motiverat att utreda hur legitima medborgarråd i verkligheten är, för vilka frågor de lämpar sig för och vilka faktorer som bör tas i beaktande vid implementeringen av medborgarråd i kommunerna. Eftersom det i Finland inte ännu är klart hur implementeringen skall ske finns det behov av att utvärdera implementeringen av medborgardialoger i Sveriges kommuner och landsting, eftersom det har gjorts enorma satsningar på utvecklande av medborgardialoger ända sedan 2006 då SKL inledde projektet Medborgardialog, genom förbundets kongressbeslut år 2003 samt år 2007, att SKL skall stöda kommunerna och landstingen i sitt arbete för att utveckla nya former för medborgerligt deltagande, valmöjligheter och utveckla dialogen mellan medborgare och beslutsfattare inom styrprocessen och verksamhetsutvecklingen (SKL 2011, 4). I teorin och enligt ideal är medborgardialoger och medborgarråd väldigt positivt förankrade men det är nödvändigt att utreda hur de fungerar i praktiken.

1.1 Centrala begrepp

Denna avhandling koncentrerar sig på den deliberativa demokratin och deliberativa arbetsformer, i vilka terminologin ofta varierar beroende på språk och syfte. I detta kapitel redogör jag för betydelsen av de mest centrala och ofta förekommande termer i denna forskning för att underlätta förståelsen för de olika termerna och begreppen.

Medborgardialog – begreppet används inom Sveriges kommuner och landsting för att beskriva alla former av både deltagande- och deliberativa innovationer vilka har som syfte att öka delaktigheten bland medborgarna och öka dialogen mellan medborgare och politiker. I denna forskning kommer jag främst att fokusera mig på de *deliberativa* medborgardialogerna.

Deliberativa innovationer – Deliberativa demokratiska innovationer omfattar alla specifika deliberativa arbetsformer som har syftet att låta medborgare samtala med varandra för att potentiellt påverka beslutsprocessen. Deltagarna i deliberationsprocessen består av en relativt liten grupp människor men representerar en större folkmängd genom diversitet (Smith 2006, 40; Bengtsson 2008, 190). Deliberativa innovationer är bland annat medborgarråd, konsensuskonferanser och medborgarpaneler.

Mikroforum – Mikroforum syftar på en specifik grupp av de deliberativa innovationerna vilka är till för få deltagare för att försäkra en kvalitativ deliberation. Deliberativa demokrater har förespråkat användningen av mikroforum för att försäkra kvalitativ deliberation och representativitet (Goodin 2008, 14-20; Smith 2005, 40). Mikroforum tar oftast itu med etiskt svåra frågor, sjukvårds- och hälsofrågor samt budget- och markanvändningsplaneringar. Medborgarråd hör till denna grupp.

Medborgarråd – syftar på en specifik form av deliberativa innovationer. Den orginella formen presenterades av Ned Crosby, vars modell organiseras av Jefferson Center och används i stor omfattning i USA. En medborgarjury består av en grupp människor, som är valda genom ett randomiserat urval, vars uppgift är att diskutera ett visst värdepolitiskt ämne. Deltagarna är oftast 18-24 till antalet och ges ofta ett par dagar att

delta i deliberation med varandra. De får höra ”vittnen” som består av experter som ger information om ämnet. Slutligen ger medborgarrådet en rekommendation och rapport till beslutsfattarna som görs offentlig (Jefferson Center 2004, 3-9).

1.2 Disposition

Denna avhandling behandlar i nästa kapitel (2) syfte och frågeställning av forskningen. Därefter beskriver jag mina forskningsmetoder och vilket material som använts för denna forskning. Jag har också redogjort för avgränsningen av forskningen. Den teoretiska delen av avhandlingen inleds i kapitel 3. I kapitlena 3,4 och 5 presenterar jag den deliberativa demokratiteorin, krav och de fundamentala kriterierna för deliberativ demokrati samt kritiken som riktas mot deliberativ demokrati och deliberativa innovationer. I kapitel 6 redogör jag för olika deliberativa innovationer, och beskriver på ett djupare plan medborgarråd, som är den centrala delen av denna forskning. I kapitel 7 inleder jag min empiriska forskning där jag presenterar den empiriska delen, genomför forskningen genom en innehållsanalys, presenterar intervjusvar och utför en måluppfyllelseutvärdering. Den empiriska delen kulminerar i en analys av forskningsresultaten, varefter forskningsfrågorna besvaras i kapitel 8. Därefter beskriver jag framtidssynen för medborgarråd och mina egna reflektioner över ämnet i kapitel 9 som också är det avslutande kapitlet.

2 Syfte och frågeställning

Mitt syfte är att utreda möjligheterna med medborgardialoger och i synnerhet medborgarråd, eftersom denna form är främst betonad av finländska myndigheter och forskare. Jag utreder ifall medborgarråd uppfyller fundamentala kriterier för demokratisk deliberation beträffande sammanställningen och deliberationsprocessen, och redogör för faktorerna som påverkar medborgarråds framgång samt utreder ifall de kan möjliggöra verklig påverkan för den enskilda medborgaren. Dessutom fördjupar jag mig i frågan genom att utvärdera hur implementeringen av medborgardialoger har skett i kommunerna och landstingen i Svergie. I Sverige har man gjort enorma satsningar för att försöka förstärka demokratin och utveckla permanenta former som möjliggör delaktighet och påverkan för medborgarna i kommuner och landsting genom projekt Medborgardialog. Projektet inleddes år 2006 på Sveriges Kommuner och Landstings, SKL:s initiativ (SKL 2008, 4). SKL är arbetsgivar- och intresseorganisationen för Sveriges kommuner, landsting och regioner. Härefter använder jag mig av förkortningen SKL i hänvisningen.

Det har i flera årtionden diskuterats om olika former genom vilka man kunde förstärka medborgares påverkningsmöjligheter i Finland, i synnerhet på den kommunala nivån (Raisio & Vartiainen 2011, 3). Därför är det motiverat att utreda ifall medborgardialoger, såsom medborgarråd kan möjliggöra medborgares verkliga delaktighet och påverkan i det finländska samhället. Ideellt sätt kunde medborgarråd utfylla den representativa demokratin. Dessutom tyder kommunförbundets och justitieministeriets publikationer angående medborgardialogers potentiella ibruktagning i Finland på att det finns skäl att analysera medborgarråd på ett djupare plan och utvärdera hur implementeringen av medborgardialoger har skett i Sverige (Raisio & Vartiainen 2011; justitieministeriet 51/2012). Det är motiverat att utreda huruvida demokratiska medborgarråd är, eftersom det är problematiskt att utveckla former som möjliggör verkligt deltagande och uppfyller demokratiska deliberativa ideal som gör dem legitima. En legitim form av medborgardialoger där det sker medborgerligt deltagande kräver att den har potential att leda till förbättringar. Utan det är betydelsen endast symbolisk (Herzberg 2011, 3).

Analysen och utvärderingen ger en översikt huruvida legitima medborgarråd är, beskriver vilket potential de har och redogör för vilka faktorer som bör uppmärksammas i implementeringen och genomförande av medborgarråd. Slutligen frågas det ifall medborgarråd kan fungera som påverkningskanaler för den enskilda medborgaren, eller om det endast förblir en illusion. Mina forskningsfrågor är därigenom följande:

1. Uppfyller medborgarråd kriterierna för demokratisk deliberation?
2. Hur har implementeringen av medborgardialoger skett i kommunerna och landstingen i Sverige?
3. Vilka faktorer gör medborgarråd framgångsrika?
4. Kan medborgarråd möjliggöra verklig påverkan för den enskilda medborgaren?

Jag utreder genom dessa frågor hur legitima medborgarråd i verkligheten är, genom att analysera två medborgarråd som testats i Sverige som deliberativa försök, och sex deliberativa medborgarråd som testats i Finland, i Jyväskylä kommun och fyra medborgarråd som testats i experimentellt syfte som ingått i projektet Citizen's Voice, som utförts av Vasa universitet samt ett invandrarråd och ett medborgarråd för unga i Vasa region. Forskningen utreder också vilka sorters frågor medborgarråd lämpar sig bäst för och huruvida medborgarråd kan användas för att nå vissa marginaliserade grupper i samhället. Jag utreder ifall medborgarrådets sammanställning och genomförande uppfyller centrala kriterier för demokratisk deliberation, vilket ger svar på hur demokratiskt legitima de i verkligheten är. Detta visar också ifall medborgarråd har potential till verklig påverkan för medborgare eller om det endast förblir en illusion. För att fördjupa mig i forskningen av hur medborgardialoger har implementerats i kommuner utvärderar jag hur implementeringen av medborgardialoger har skett i Sveriges kommuner och landsting. Jag är intresserad av att utreda hur implementeringen av medborgardialoger allmänt taget skett och fördjupar mig i frågan genom att utvärdera Hudiksvalls kommun i Sverige som medverkat i projektet Medborgardialog

som inleddes år 2006 med SKL:s initiativ (SKL 2008, 4). Syftet med projektet var att finna permanenta former av deltagande som kunde fungera som del av styrningen i kommunerna. Hudiksvall kommun valde att ta i bruk medborgarråd som ett permanent inslag i styrningen, vilket gör Hudiksvalls kommun ett intressant val för djupare utvärdering. Utvärderingen ger riktlinjer till hur man i Finland borde gå tillväga i implementeringen av medborgarråd och analyserar för vilka frågor medborgarråd lämpar sig för. Genom resultaten av forskningen redogör jag för vilka faktorer som påverkar medborgarråds framgång, vilka faktorer som bör tas i beaktande i implementeringen av medborgardialoger samt de största utmaningarna med medborgardialoger och medborgarråd. Forskningen ämnar till slut att besvara frågan ifall medborgarråd kan möjliggöra verklig påverkan för den enskilda medborgaren.

2.1 Metod och material

Kvalitativ forskning har sin fokus i betydelsen av kvaliteten av enheter och processer som inte mäts experimentellt beträffande kvantitet, mängd, intensitet eller frekvens (Denzin & Lincoln 2000, 8). Detta är en kvalitativ forskning, vars syfte är att ge en översikt över hur legitima medborgarråd är, att sammanfatta faktorer som påverkar medborgarråds framgång och beskriva vilka utmaningar som bemöts i implementeringen av medborgardialoger och medborgarråd. För att utreda dessa frågor använder jag som forskningsmetod innehållsanalys, som är en kvalitativ vetenskaplig metod som lämpar sig exempelvis för att utvärdera texter, dokument, kommunikativt data och fallstudier. Enligt Bryman, är innehållsanalys den bästa metoden för att göra en kvalitativ analys av dokument (2004, 392). Tillvägagångssättet tillåter forskaren att finna meningen med texten och få en helhet och förståelse av olika delar som analyseras i texten (Bryman 2004, 542). Forskningsmetoden lämpar sig bra för denna typ av forskning, eftersom jag är intresserad av att utreda huruvida de medborgarråd som testats som deliberativa försök i Sverige och Finland verkligen uppfyller centrala kriterier som krävs för att medborgarråd som form kan möjliggöra demokratisk deliberation och ifall deliberationsprocessen uppfyller centrala kriterier för demokratisk deliberation. Detta ger svar på huruvida legitima de i verkligheten är. Innehållsanalys är också en lämplig metod för detta material eftersom jag använder mig av en teoretisk

referensram som fokuserar på de deliberativa demokratiska idealen och kriterierna. Dessa anknyter jag till mitt empiriska material, vilket består av dokument och utvärderingar av två medborgarråd som testats som deliberativa försök i Sverige och sex medborgarråd som testats som deliberativa experimentella försök i Finland. Min andra kvalitativa forskningsmetod är en intervju med SKL:s handläggare Kjell-Åke Eriksson. Intervjun som jag utförde för denna forskning var semi-strukturerad. Semi-strukturerade intervjuer innehåller centrala frågor som man vill utreda men tillåter både intervjuaren och den som intervjuas att förklara en viss fråga på ett djupare plan (Gill et al. 2008, 291). Syftet med intervjuer i kvalitativ forskning är att sammanfatta centrala syner och erfarenheter om det som utreds. Metoden bidrar till en djupare analys och förståelse för ämnet som undersöks (Gill et al. 2008, 293). Detta bidrar till att jag kan fördjupa mig i medborgardialogers framgångsfaktorer och utmaningar samt jämföra sekundär data med primär data för att öka kvaliteten i forskningen. Utöver dessa metoder använder jag mig också av utvärdering, som används mycket inom den statsvetenskapliga forskningen inom utvärdering av policyprocesser och politiska målprioriteringar (Karlsson 1999, 21). Jag applicerar Vedungs utvärderingsmodell för att utvärdera implementeringen av medborgarråden i Hudiksvalls kommun (Vedung 2000; 2002). Jag kommer att fokusera mig främst på måluppfyllelseutvärdering, som behandlar substansen. I utvärderingen undersöks ifall de resultat som insatsen producerat i verkligheten motsvarar fastställda mål (Vedung 2002, 2). Denna är lik Karlssons processutvärderingsmodell, som jag även hänvisar till. Processutvärdering innebär att man utvärderar en process där kriterier är ställda för vilka faktorer som kännetecknar en god process enligt Karlsson (1999, 17). Det som man fokuserar sig på är hur genomförandet i sig, det vill säga arbetssättet och innehållet ser ut i verksamheten som utvärderas. Resultaten av utvärderingen uppfattas positiva ifall genomförandet motsvarar de ställda kriterierna för utvärderingen (Karlsson 1999, 17).

Mitt primära material består av offentliga publikationer, rapporter, dokument, statistik och svar från intervjun. Det sekundära materialet består av utvärderingar, rapporter och artiklar beträffande medborgarråden som genomförts i Sverige och Finland. Min teoretiska referensram utgörs av den deliberativa demokratiteorin, som inkluderar ideal, krav och kritik. Dessutom beskrivs deliberativa innovationer, medborgardialoger och medborgarråd. De främsta deliberativa demokratiforskarens synvinklar presenteras vilka

består av bl.a. Crosby, Dahl, Dryzek, Elster, Fishkin, Gutmann, Giljam, Herne, Hermansson, Jodal, Setälä, Thompson och Young.

2.2 Avgränsning

Denna forskning koncentrerar sig på den deliberativa demokratin och dess förankring. Syftet är att analysera huruvida medborgarråd uppfyller centrala krav på deliberativ demokrati för att utreda hur legitima de i praktiken är och om de i så fall har potential att möjliggöra verklig påverkan för den enskilda medborgaren. Därefter kan det analyseras ifall de kunde användas för att utfylla den representativa demokratin i Finland och redogöra för faktorer som resulterar i medborgarråds framgång. Det har framgått att det i dagens läge behövs nya former för deltagande i demokrati i Finland och denna forskning utreder möjligheterna med medborgardialoger och i synnerhet medborgarråd. Jag har valt att avgränsa innehållsanalysen beträffande deliberativa kriterier att beröra medborgarråd eftersom denna form av medborgardialog har fått mest uppmärksamhet i det finländska samhället och föreslagits i kommunförbundets publikation år 2011 att vara en potentiell form som kunde tas i bruk i kommunerna i Finland (Raisio & Vartiainen 2011, 3).

Eftersom det ännu är oklart om huruvida medborgarråd och andra medborgardialoger skall organiseras i syftet av att öka legitimiteten i beslut och stärka medborgarinflytande, är jag intresserad av att utreda hur användningen av medborgardialoger fungerat i kommuner och landsting i Sverige. Jag har valt att använda i min forskning exempel ur Sveriges kommuner eftersom det i kommunerna och landstingen gjorts enorma satsningar på nya former för deltagande. Sveriges kommuner och landsting går dessutom att jämföras med Finland eftersom bägge länder har ett enhetligt kommunsystem, förutom skillnaden att Sverige har landsting. Likheter går att urskilja beträffande struktur, storlek och finansiering. I Finland och Sverige har man inom kommunsystemet beslutande- och verkställande organ, det vill säga nämnder och styrelser, som utses av kommunfullmäktige (Statskontoret 2002, 34-38). Dessa likheter gör det möjligt att applicera resultaten av analysen och utvärderingen till en modell för Finlands kommuner. Resultaten av utvärderingen visar erfarenheter som

Finlands kommuner bör ta i beaktande i implementeringen av medborgarråd. Genom att fördjupa mig i analysen och utvärderingen av kommunerna i Sverige höjer jag kvaliteten på min forskning som syftar på att ge riktlinjer för den potentiella ibruktagningen av medborgarråd och medborgardialoger i Finlands kommuner. Därför vill jag inte begränsa forskningen till att endast analysera medborgarråd, utan jag vill utreda hur implementeringen av medborgardialoger överlag fungerat i Sverige på den kommunala nivån. Detta ger dessutom svar på vilka övriga faktorer som påverkar framgång för medborgardialoger och beskriver de största utmaningarna i implementeringen av medborgardialoger. Jag har valt att utvärdera på ett djupare plan hur implementeringen skedde Hudiksvall kommun, under åren 2006-2007, eftersom kommunen tog under denna tid i bruk tretton geografiska medborgarråd (SKL 2008, 21). Hudiksvall kommun är ett representativt exempel på hur implementeringen av medborgardialoger skett av två centrala orsaker. Hudiksvall kommun ingick i projektet Medborgardialog som inleddes av SKL och ingick dessutom i ett nätverk av fem kommuner som tilldelades 750000 kronor av dåvarande Justitiedepartementet för att utveckla nya former för deltagande (SKL 2008, 4). Hudiksvall kommun var den enda kommunen som testade medborgarråd i stor utsträckning och gjorde ett försök att ta i bruk dem som en permanenta institutioner i kommunens alla geografiska områden. Utvärderingen baserar sig främst på de medborgarråd som genomfördes under 2006-2007, men eftersom jag är intresserad av en helhetsbild, utreder jag också medborgarrådets utveckling i kommunen och vad medborgarråden resulterade i. Utvärderingen ger riktlinjer för huruvida man i Finland borde organisera medborgarråd och olika former av medborgardialoger. Utvärderingen ämnar dessutom sammanfatta faktorer som påverkar medborgardialogers framgång beträffande implementeringen och genomförandet. Dessutom besvarar utvärderingen och analysen frågan om medborgarråd och medborgardialoger kan möjliggöra verklig påverkan och därigenom stärka demokratins legitimitet i Finland. Medborgardialoger, och i synnerhet medborgarråd har blivit starkt betonade och föreslagits vara potentiella former som kunde tas i bruk i kommunerna i Finland, både av demokratiforskare och myndigheter i Finland, (Herne & Setälä 2005; Raisio & Vartiainen 2011; justitieministeriet 51/2012;) och därför är det motiverat att studera de medborgarråd som utförts i Sverige och Finland på ett djupare plan samt utvärdera hur implementeringen av medborgardialoger har skett i Sverige.

3 Deliberativ demokrati

3.1 Varför är det viktigt att medborgare är politisk aktiva?

Demokratins legitimitet är i direkt anknytande till medborgarna. Ifall medborgare inte har påverkningsmöjligheter eller inte deltar i den politiska debatten kan ett politiskt system knappast kännetecknas som en legitim demokrati. Aktiva medborgare som deltar i politiska frågor i samhället stärker både demokratin och dem själva. De är allt mer informerade om samhället och utvecklar sitt förstående för komplexa politiska frågor. Deliberativa innovationer kunde ideellt sätt möjliggöra ett aktivt medborgarsamhälle. Deliberation har sina rötter ända från antikens Grekland då landets män samlades på torg för att diskutera olika frågor. Fastän det då endast var män som hörde till urvalet uppfylldes politisk jämlikhet genom randomiserat urval och genom att räkna alla röster jämlikt (Gutmann & Thompson 2004, 8; Fishkin 2009, 43). Som politiskt begrepp och som teori är deliberativ demokrati ändå i modern tid relativt nytt. Joseph Bessette, Bernard Manin och Joshua Cohen var bland de första som använde sig av termen i modern mening under 1980-talet (Dryzek 2000, 2). Forskare som John Rawls och Jürgen Habermas publicerade under 1990-talet verk där de presenterade sig som deliberativa demokrater och detta hade en stor inverkan och gjorde att begreppet blev allmänt förstått och aktivt använt i slutet av 1990-talet (Dryzek 2000, 2). Den deliberativa demokratiteorin har sin fokus i *samtalet* som sker mellan medborgarna. För att upprätthålla en legitim demokrati krävs det att kvaliteten i samtalet upphöjs (Smith 2005, 39; Bengtsson 2008, 15). Ideellt sett höjer de deliberativa innovationerna demokratins legitimitet.

Demokrati är ett bättre styrelseskick än något annat enligt Dahl (1998, 45). Han lyfter fram tio punkter som gör att demokrati är en överlägsen styrelseform jämfört med andra styrelseformer. Demokrati undviker tyranni, försvarar grundläggande rättigheter, främjar allmän frihet, understöder mänsklig utveckling och främjar politisk jämlikhet. Dessutom är moderna demokratier stabila och förklarar inte krig mot andra

demokratiska stater. Länder med demokratiskt styrelseskick tenderar ha ett bättre välstånd än andra (Dahl 1998, 45-61). Dahl påpekar att på grund av dessa fördelar är demokrati ett mycket bättre styrelseskick än något annat alternativ (1998, 61). Demokrati förutsätter att medborgarna är politiskt aktiva och därför betonar Dahl i synnerhet yttrandefriheten (1998, 92). Utan yttrandefrihet förlorar medborgarna möjligheten att påverka den politiska agendan i synnerhet beträffande statliga beslut. Enligt Dahl skulle tysta medborgare vara utmärkta subjekt för en auktoritär makt, d.v.s. en katastrof för demokrati. Därför är det viktigt att medborgare är politiskt aktiva (1998, 96-97). Den deliberativa demokratiteorin upphöjer medborgarnas deltagande i politiken genom samtal och en process där argumenten ställs emot varandra för att uppnå ett kollektivt beslutsfattande. Ideellt sätt främjar denna process demokratin och ett aktivt medborgarsamhälle. Det finns olika uppfattningar och teorier om demokrati. Exempelvis elitdemokrater menar att medborgarnas engagemang och påverkan sker endast genom val, men denna forskning betonar viktigheten av ett aktivt medborgarsamhälle, utreder medborgarråds potential och beskriver därför den deliberativa demokratiteorin.

3.2 Demokratiteorins nya riktning – den deliberativa demokratiteorin

Deliberativ demokrati är den mest använda termen som beskriver den nya vändningen som skedde i demokratiteorin under 1990-talet (Dryzek 2000, 1; Goodin 2008, 12). Ändå har olika forskare alternativa benämningar och olika syner på deliberativ demokrati. Dryzek hänvisar ofta till diskursiv demokrati som innebär ett synsätt där han ser deliberativ demokrati som något som existerar transnationellt, både i den offentliga förvaltningen samt inom ad hoc organisationer och olika föreningar (2000, 162-163). Deliberationen existerar enligt honom parallellt med samhällets demokratiska system. Iris Young har också presenterat deliberativ demokrati med termen kommunikativ demokrati, där hon fokuserar på problem med deltagarna i deliberationsprocessen (2001, 672).

Den deliberativa demokratiteorin har sina grunder i samhällsfilosofen Jürgen Habermas' tankar om kommunikation, kunskap och rationalitet som han kopplar till den normativa demokratiteorin (1984, 100). Habermas koncentrerar sig allt mer på hur preferenser uppstår inom deliberativ demokrati, kommunikativ rationalitet och förståelse av olika argument. Han anser att människors preferenser är ständigt formbara och kan genom rationella samtal förändras ifall tävlande argument presenteras i en deliberation. Det rationella samtalet har sin legitimitet i argumentens hållbarhet där varken deltagarnas makt eller status påverkar deliberationen (Habermas 1984, 100-102). Enligt Habermas skall en deliberation under ideala förhållanden leda till konsensus, vilket forskare senare har varit olika åsikter om. Vissa konflikter och meningsskiljaktigheter kan inte ens i en deliberationsprocess lösas (Gutmann & Thompson 1996, 27-29, Elster 1998, 15; Dryzek 2000, 8). Den Habermasiska synen på konsensus i deliberativ demokratiteori är därför orealistisk i ett pluralistiskt samhälle, där människor har olika bakgrund, värderingar och kultur. Elster påpekar att konsensuskravet i en deliberationsprocess är orealistiskt eftersom deltagarna alltid har ett visst självintresse (1998, 15-17). Fastän mycket kritik riktas mot Habermas tankar om konsensus, konstaterar Jodal att konsensus borde uppfattas som ett mål som man strävar efter i en deliberationsprocess för att komma så nära samma åsikt som möjligt (2004, 269). Den deliberativa demokratins förespråkare anser att de samtal och begrundande som sker innan ett beslut görs, är de viktigaste egenskaperna som kännetecknar demokrati (Setälä 2003, 14-15).

På 1990-talet skedde det i demokratiteorin en deliberativ vändning (Dryzek 2000, 1-2, Goodin 2008, 12). Valdemokrati och deltagandedemokrati ger medborgaren möjligheter att medverka i politiska beslut på ett relativt ytlig nivå medan den deliberativa demokratin engagerar medborgare att delta i politiska beslut på en djupare nivå genom kvalitativa samtal. Den deliberativa vändningen i demokratiteorin syftar på att det upptäcktes att människor har möjlighet att uppnå kollektiva beslut genom effektiv deliberation som dessutom ideellt sätt gör besluten demokratiskt legitima (Bengtsson 2008, 15-16, Goodin 2008, 12). Besluten anses vara demokratiskt legitima ifall alla medborgare haft samma möjlighet att delta i deliberationen. Deliberation skiljer sig från andra typer av kommunikation eftersom deliberation kan påverka deltagarnas preferenser, uppfattningar och synsätt, vilket sker genom övertygelse snarare än manipulation, svekfullt handlande eller tvång. (Dryzek 2000, 1) Forskare är av olika åsikter om till vilken utsträckning deliberation kan anses vara autentisk. Dryzek ställer

ett absolut krav på autentisk deliberation, vilket är att samtalet skall leda till att deltagarna förhåller sig kritiskt till sina preferenser utan att det sker tvång eller dylikt (2001, 1). En autentisk deliberation kan höja demokratins legitimitet ifall deltagarna ställer sig kritiskt till sina preferenser och åsikter och såtillvida påverkar det gemensamma beslutet. Enligt Dryzek uppstår det kommunikativ rationalitet (2000, 2; 22). Hans tankar är liknande Habermas' syn på förändrade preferenser, men däremot varierar den moderna synen på deliberation. Deliberation har inte nödvändigtvis som mål att leda till konsensus.

Deliberation betraktas allt mer idag som en kommunikativ process där deltagarnas åsikter formas och förändras i samverkan med argumentation med de andra deltagarna (Jodal 2004, 269). Jodal ser inte deliberation som en beslutsform utan betraktar deliberationsprocessen som ett ideal för åsiktsbildning (2003, 269). Jodal sätter inte förändring av åsikter som ett absolut krav på demokratisk deliberation utan vill utvärdera genom empiri hur åsikter påverkas. Karlsson beskriver deliberation som en process där deltagarna genom kommunikation med varandra använder sig av rationell argumentation för att ge sin åsikt (2003, 220). Deliberationen har som mål att förändra eller bilda preferenser. Enligt Karlsson undersöks två former av deliberation, horisontell och vertikal deliberation. Den vertikala deliberationen sker mellan medborgare och beslutsfattare medan den vertikala sker medborgare emellan. Den senare formen är också den form av deliberation som denna forskning koncentrerar sig på.

4 Krav på deliberativ demokrati

Giljam och Hermansson har sammanställt i forskningsprogrammet *Demokratins mekanismer* förhållandet mellan den normativa demokratiska teorin och empirisk forskning (2003, 10-11). Demokratins mekanismer beskriver på vilket sätt demokratiideal påverkar empirisk forskning. Det förekommer skillnader i frågan hur realistiska demokratiideal anses vara och i vilken mån de kan förverkligas men man kan ändå inte ignorera resultaten av empirisk forskning beträffande demokratiideal (Giljam & Hermansson 2003, 11). Deliberativa demokratiteoretiker är till en viss mån av olika åsikt beträffande vissa demokratiideal. Olika politiska åsikter kommer alltid att förekomma, även om deliberationen skulle äga rum i ideala förhållanden. Även om det finns olika synsätt på de deliberativa demokratiidealerna förhåller sig forskare överrens om den grundläggande tanken om deliberativ demokrati. En deliberationsprocess framställer olika effekter under olika förhållanden (Giljam & Hermansson 2003, 23). Giljam och Hermansson har utvecklat en modell som beskriver hur de deliberativa demokratiidealerna påverkas i olika situationer. Modellen beskriver tre olika element som påverka en deliberationsprocess. Deltagarna i en deliberation kan ha olika karakteristika, omständigheterna varierar och de antagna effekterna är olika.

Medborgarråd är konstruerat enligt en specifik modell som gör att jag systematiskt kan utreda huruvida fundamentala kriterier för demokratisk deliberation uppfylls under liknande förhållanden. Jag har upptäckt dessa fundamentala kriterier för demokratisk deliberation genom en genomgång och utvärdering av deliberativa demokratiforskarens teorier, beträffande frågan om när en diskussion kan definieras som demokratisk. Kriterierna är fundamentala, eftersom de förekommer i flera framstående forskarens teorier om kriterier för demokratisk deliberation. Jag presenterar i detta kapitel dessa teorier om kriterierna för och krav på demokratisk deliberation varefter jag sedan sammanfattar de fundamentala kraven. Sammanfattningen av de fundamentala kraven kommer att stå som bas för min empiriska analys. Analysen utreder ifall kraven uppfylls i de medborgarråd som studeras i denna forskning.

Karlsson har forskat deliberationen i EU:s kommittésystem om vilka element som måste ingå för att deliberationen anses demokratiskt legitim (2003, 221). Han har upptäckt att krav på inkludering, jämlikhet och delaktighet är i en central roll och understryker vikten på randomiserat urval (2003, 221). Dessutom har han upptäckt att responsivitet är viktigt att uppnå. Med responsivitet syftar han på medborgarnas möjlighet att förmedla sina preferenser till beslutsfattarna. Dessa kan också vara rekommendationer, som går direkt till beslutsfattarnas kännedom. Under dessa villkor finns det enligt Karlsson en förutsättning att tala om demokratisk deliberation (2003, 221). Öppenhet och information, det vill säga tillgång till relevanta dokument, information och handlingar är enligt Karlsson i central roll för förutsättningar för demokratisk deliberation (2003, 221).

Offentlighet och öppenhet är faktorer i en deliberationsprocess, vilka betonas mycket av deliberativa demokratiforskare. Offentlighet i en deliberationsprocess tenderar ha en positiv effekt på en ökad argumentering och förminskar förhandlingar som annars har benägenhet att ta sin form. Dessutom höjer offentlighet kvaliteten i deliberationsprocessen genom att avlägsna själviskhet, fördomar och omoralisk argumentation (Giljam & Hermansson 2003, 23-24; Naurin 2003, 232). Dessutom har Gutmann och Thompson upptäckt att offentligheten i samtalet gör att de mest moraliskt hållbara och allmänintresserade argumenten kommer fram i en deliberation (Gutmann Thompson 1996, 1).

Benjamin Barber har i sin bok ”Strong democracy” (1984) sammanställt nio funktioner att vara essentiella för ”strong democratic talk” som kan översättas till ”starkt demokratiskt tal”. Dessa är 1) utformning av intressen, 2) övertygelse, 3) fastställande av agendan, 4) utforskande av ömsesidighet 5) anknytning och tillgivenhet, 6) upprätthållande av autonomi 7) vittnande och uttryckande av sig själv 8) omformulering och begreppsmässighet, 9) samhällsbyggande genom offentliga intressen, det allmänna bästa och aktiva medborgare (Barber 1984, 178-179).

Robert Dahl har sammanställt fem kriterier för en demokratisk process, som måste uppnås för att den skall anses vara legitim. Deliberation och deliberativa innovationer är enligt ideal demokratiska processer och därigenom är kraven tillämpliga. Dessa är 1) effektivt deltagande, som innebär att alla deltagande skall ha jämlik och lika effektiv möjlighet till att få sin åsikt hörd bland de andra deltagarna. 2) Jämlikhet i röstning, som

innebär att alla deltagare skall ha jämlik och lika effektiv möjlighet till att rösta och alla röster skall vara av samma vikt. 3) Upplyst förståelse, som innebär att alla deltagare skall ha jämlik och lika effektiv möjlighet till att förstå innebörden av de relevanta politiska besluten och konsekvenserna av olika beslut, inom en viss tidsbegränsning. 4) Kontroll över agendan, som innebär att deltagarna har möjlighet till att besluta om vilka ärenden som skall diskuteras. 5) Kravet på inkludering, innebär att alla fullvuxna medborgare skall ha samma möjlighet till inkludering i processen som möts av de fyra ovannämnda kriterierna. (Dahl 1989, 108-113; Dahl 2000, 37-38). Dahl betonar speciellt jämlikhetskravet i den mån att han anser att alla medborgare skall ha samma möjlighet att delta eller bli del av den politiska beslutsprocessen, men detta betyder inte att alla har lika stor makt eller inflytande (1989, 125-130). Kriteriet kan anses vara problematiskt med tanke på att det inte är möjligt att inkludera alla medborgare i deliberativa innovationsmodeller. Forskare är medvetna om detta och därför ses den deliberativa demokratin ofta som en utfyllnad på den representativa demokratin.

Lincoln Dahlberg har formulerat sex kriterier som sammanfattar kriterierna för demokratisk deliberation (2001). Formuleringen baserar sig på Jürgen Habermas' modell för rationell kommunikation. Kriterierna är 1) Autonomi från staten och ekonomisk makt. Uppkomsten av deliberation skall ske utan att det sker någon slags manipulation genom staten eller olika mediers makt 2) Åsikterna skall vara rationella och kritiska. 3) Återspeglning. Deltagarna skall kritiskt reflektera över sina kulturella värderingar, antaganden och intressen. 4) Ideellt rolltagande. Deltagarna skall försöka förstå argument ifrån andra deltagares perspektiv. Detta kräver att man respekterar andras åsikter och följer den pågående dialogen. 5) Ärlighet. Varje deltagare skall göra ett allvarligt försök för att inkludera all sin information, intressen och vilja som är relevant i problemet i fråga om. 6) Jämlikhet och inkludering. Det sista kriteriet innebär att alla deltagare skall ha samma möjlighet att ge sin åsikt och på detta sätt vara i jämlik position. Inkluderingen kan begränsas genom formella eller informella begränsningar till deltagande. Begränsningar kan också ske inom samtalet, då vissa dominerar diskussionen och andra har problem med att få sin åsikt hörd. Detta orsakas ofta pga. socioekonomiska skillnader.

James Fishkin är en av de främsta deliberativa demokratiteoretikerna. Han har utvecklat en ofta använd deliberativ innovation, Deliberative Poll[©]. Denna översätts till svenska som medborgarpanel. Han har forskat mycket kring deliberativ demokrati, om fundamentala krav på deliberativ demokrati och redogört för vilka faktorer som påverkar kvaliteten i en deliberativ process. Hans arbete fokuserar mycket på Deliberative Poll[©] men kriterierna kan fundamentalt anses gälla för vilken som helst deliberativ innovation och kan därför också appliceras på medborgarråd. Fishkin nämner två fundamentala demokratiska värden som skall uppnås i en deliberativ process. Dessa är deliberation och politisk jämlikhet (Fishkin 2009, 33). Deliberationsvärdet uppfylls i samtalsprocessen, när medborgarna samtalar med varandra och ställer tävlande argument mot varandra. Politisk jämlikhet syftar på att alla medborgare skall ha samma möjlighet till att bli valda i en deliberationsprocess och att allas röster skall väga lika. Förutom de två fundamentala kraven ställer Fishkin ett ytterligare värde som borde uppnås i en politisk process där man vill inkludera allmänheten, den s.k. massan (2009, 44). Detta är deltagande, som syftar på massdeltagande som inkluderar allt politiskt engagemang som medborgarna förbinder sig i. Politiskt deltagande är det som medborgare gör för att påverka inom politik som t.ex att rösta i val, demonstrera och skriva brev till politiker. Dessa är former som engagerar flera medborgare, d.v.s. massan, medan deliberativa mikrokosmer, eller mikroforum, är till för de få. Ideellt sätt leder deliberationsprocessen till mer informade medborgare som potentiellt påverkar och ökar den övriga politiska aktiviteten.

Veikko Pietilä har hävdade att oenighet är en förutsättning för deliberation, eller åtminstone att man synliggör skillnader i åsikter (2002). Dessutom betonar han att argumentationen är det första absoluta kravet på deliberation. Han påpekar att diskussionens resultat kan lösas endast genom ”kraften av ett bättre argument”, vilket syftar på processen som sker inom verklig deliberation där olika argument ställs emot varandra. I en ideell demokratisk deliberation skulle deltagarna motivera sina åsikter och lyssna på andras åsikter. Enligt Pietilä är det andra absoluta kravet på deliberation att lyssna på andras åsikter, vilket också andra forskare betonar (se t.ex. Dahlberg 2001) (2002).

Tamara Witschege presenterar i sin forskning en annan synvinkel på kriterierna för demokratisk deliberation. Hon nämner också det faktum att forskare inom den deliberativa demokratin är överrens om att en deliberation skall innehålla både oenighet och skillnader i åsikter. Hon anser däremot att dessa krav därmeot leder till att människor undviker att diskutera politik med varandra, och har upptäckt i empiriska studier att människor har en tendens att söka sig till likasinnade människor för att diskutera politik med (2002).

De inhemska forskarna Kaisa Herne och Maija Setälä har argumenterat för sex element eller krav som skall uppfyllas i demokratisk deliberation (2005). Dessa är:

1. Det kollektiva beslutsfattandet – Deliberation skall antingen vara det medverkande elementet i beslutsfattandet eller leda till beslutsfattande.
2. Jämlikhetskriteriet, krav på inkludering. Enligt moderna demokratiteoretiker skall principiellt alla vuxna medborgare ha samma möjlighet att delta eller inkluderas i den kollektiva beslutsprocessen.
3. Samtalets legitimitet. Samtalet skall innehålla element av offentlighet, ömsesidig respekt, ansvarstagande samt objektivitet. I samtalen skall flera individer ingå, där alla får framföra sin åsikt men är också bundna till att lyssna och respektera de övrigas åsikter.
4. Förändrad preferens. Den förändrade preferensen är det som skiljer den deliberativa demokratiteorin från andra demokratiteorier. Teoretiker av olika syn på dess omfattning, vissa menar att den är ett av de mest centrala dragen i deliberation och andra anser att den deliberativa demokratiska processen leder till förändrade preferenser. Dryzek har t.ex. hävdad att deliberationen skall leda till en förändrad preferens bland deltagarna men det måste ske utan någon sorts tvång, manipulation eller annan makt (2000, 1-2, 8). Den förändrade preferensen uppstår då deltagarna i en deliberationsprocess ställt argument mot varandra och genom processen förändras deltagarnas åsikter och tänkesätt.
5. Legitimitet. Legitimitetskriteriet syftar enligt Herne och Setälä på att då alla medborgare haft samma möjlighet att delta och framföra sin åsikt i deliberationen är den också legitim. Detta kriterium är mest kritiserat eftersom det är besvärligt att uppnå i en modern nationalstat (Reinikainen & Reitberger 2004, 284-285).

6. Medborgaruppväxt. Kriteriet syftar på att medborgarna genom deliberation blir mer medvetna, informerade och ökar sin förståelse för samhället.

Graham Smith hänvisar till två krav som de flesta deliberativa demokratiteoretikerna ställer för en deliberativ process. Dessa är *politisk jämlikhet* eller *inkludering*, som syftar på att alla skall ha samma möjlighet att bli valda och allas röster skall väga lika. Det andra kravet är *fri deliberation* som syftar på själva deliberationsprocessen och dess sammansättning. Denna skall skyddas från strategisk manipulation och uppmuntra ömsesidig förståelse mellan medborgarna. Ifall dessa krav uppfylls leder det enligt Smith till mer informerade debatter och diskussioner, djupare förståelse och till slut beslut och rekommendationer som allt fler medborgare är överrens om (2005, 39).

5 Kritik beträffande deliberativ demokrati

Den deliberativa demokratiteorin är väldigt omfattad och forskares synvinklar beträffande krav och kriterier skiljer sig åt, fastän det råder en allmängiltig uppfattning om de viktigaste kriterierna. Däremot är forskare av olika åsikter om frågan om de deliberativa innovationerna skall vara anknytna till beslutsprocessen, om de skall vara systematiskt organiserade eller organiseras spontant, huruvida representativiteten försäkras samt huruvida samtalen skall leda till konsensus (Reinikainen & Reitberger 2004, 278). I forskningen kring deliberativ presenteras olika synvinklar kring kritiken på deliberativ demokrati och olika forskare har upptäckt allmänna problem med deliberativ demokrati samt deliberativa innovationer som jag i detta kapitel redogör för. Det har riktats mycket kritik mot deliberativ demokrati, och ofta berör kritiken kraven på deliberativ demokrati, som jag redogjort för i kapitel 4. Ifall kraven inte uppfylls kommer deliberationsprocessen att sakna de deliberativa elementen som gör den legitim. Utöver problem med kraven på deliberativ demokrati redogör jag i detta kapitel för ytterligare problem beträffande deliberativ demokrati ur olika forskares synvinklar.

Deliberativ demokrati är i sin högsta idealiserade form inte möjlig att existera i moderna nationalstater (Reinikainen & Reitberger 2004, 314). Därför ifrågasätts idealen och det föreslås alternativa föreställningar om vilka ideal som kännetecknar en deliberativ process. Dessa är ändå baserade på fundamentala krav på deliberativ demokrati, men formulerade så att de kan appliceras i moderna nationalstater. Den största kritiken mot deliberativ demokrati riktas ändå på problematiken beträffande de deliberativa idealen och hur de uppfylls i moderna nationalstater, som kännetecknas av pluralism. Den deliberativa demokratins legitimitet uppstår ideellt sätt av att alla deltagare i en deliberationsprocess har genom effektivt deltagande bidragit med sina synpunkter (Reinikainen & Reitberger 2004, 283). Effektivt deltagande är problematiskt att uppnå ifall deltagarna är för många och därför betonar många forskare mikroforum, som är till för de få, som en lösning till mängdproblemet (Dahl 1989, 237, Smith 2005, 40; Fishkin 2009, 43).

Young fokuserar kritiken på ojämlikheter i samhället (2000, 216). I samhällen råder orättvisa bland sociala grupper. Medborgare i olika sociala grupper kan vara exkluderade, marginaliserade eller dominerande. I en deliberationsprocess måste det försäkras att deras röst blir hörd genom rättvis inkludering (2000, 11, 216). Detta är sammankopplat till ett maktperspektiv. Medborgare har olika makt i en deliberationsprocess beroende på socialt status, retorisk förmåga, auktoritära roller och socioekonomiska skillnader (Young 2001, Montgomery 2003, 247, Reinikainen & Reitberger 2004, 290-291). Deltagande i deliberation med varandra kan påverkas av deltagarnas egenintresse och ledas av en egen agenda. Gutmann & Thompson har invänt att offentlighet i deliberationsprocessen lär minska maktanvändning och minimera att samtalet leds av deltagarnas egenintressen (1996, 1). Dessutom påverkar deliberationsämnet förekommande av egenintresse. Ifall ämnet som diskuteras behandlar etiska och moraliska frågor tenderar deltagare samtala rationellt och bidra med sina verkliga synpunkter till diskussionen (Gutmann & Thompson 1996, 17, 143).

Fishkin har ställt två fundamentala krav som borde uppnås i en deliberativ demokratisk process; politisk jämlikhet och deliberation. (2009, 1). Han nämner vidare att deltagande eller inkludering är också ett viktigt värde, men i en deliberativ innovation är det problematiskt att uppnå de tre kraven samtidigt. Detta kallar han för trilemmat med demokratiska reformer (2009, 33, 46). Han påpekar att det aldrig har funnits någon institution där politisk jämlikhet, deliberation och massdeltagande (eng. mass participation) uppnåtts samtidigt. I en massdemokrati kan politisk jämlikhet och deltagande uppnås, men inte deliberation. Deliberationen sker enligt Fishkin på en annan nivå, en annan tid bland den politiska eliten (2009, 46). I mikroforum, såsom medborgarråd, kan politisk jämlikhet och deliberation uppnås men kravet på deltagande uppfylls inte enligt Fishkin (2009, 44-47). Detta kan ändå försvaras med att mikroforum är till för de få, inte massorna. Massorna nås genom transparens och öppen information, som i praktiken gäller mediernas roll i genomförandet av t.ex. medborgarråd.

6 Deliberativa innovationer

Medborgare har på den senaste tiden blivit mer intresserade av att engagera sig i politiken på ett mer direkt plan och på detta sätt delta i den politiska beslutsprocessen. Under de senaste årtiondena har ett specifikt intresse ökat för olika former av deliberativa innovationer där deltagarna väljs genom randomiserat slumpmässigt urval eller statistiskt (Bengtsson 2008, 190). Deliberativa innovationer är olika arbetsformer i vilka deltagarna består av en relativt liten grupp människor som representerar en större folkmängd, genom diversitet i perspektiv och erfarenhet (Smith 2005, 40; Bengtsson 2008, 190). De olika formerna kännetecknas bland annat som medborgarråd, konsensuskonferanser, cafémodeller och medborgarpaneler. Meningen med dem är att möjliggöra ett mer direkt deltagande för medborgarna i politiska frågor genom deliberation. Deliberationsprocessen kan leda till rekommendationer till beslutsfattare. Ideellt sätt stärker de demokratin och legitimiteten i politiskt förfarande och i beslutsprocessen. Dessutom underlättar de kommunikationen mellan medborgare och beslutsfattare. I Sverige har man sedan år 2006 i samband med projektet Medborgardialog tagit i bruk flera former av deliberativa innovationer i kommuner och landsting (SKL 2008, 4).

Enligt undersökningar vill medborgare se en maktförändring från eliternas beslutsmyndighet till att ge medborgarna mer konkret makt, som kunde ske genom att involvera medborgarna själva i beslutsprocessen (Bengtsson 2008, 132). Att involvera medborgare i beslutsprocessen på centralförvaltningsnivå är problematiskt och därför föreslås ibruktage av medborgardialoger på den kommunala nivån att omfatta kommuninvånare och beslutsfattande på den nivå där en decentralisering skett. Deliberativa innovationer kunde vara lösningen till att involvera medborgarna i politiken på ett mer direkt plan och möjliggöra verklig påverkan. De är till för en relativt liten grupp medborgare som väljs genom t.ex. randomiserat urval för att diskutera ett specifikt ämne (Bengtsson, 2008, 190). Runtom i världen har olika former av deliberativa innovationer blivit testade, med syfte av att utfylla den representativa demokratin. De deliberativa innovationerna har uppstått vid sidan om den deliberativa

idealmodellen som försök att förverkliga den i praktiken. Under det senaste decenniet har deliberation setts som en metod för att lösa politiska problem och syftet med att använda deliberativa innovationer i kommunerna är att påverka demokratin på ett kvalitativt sätt. Demokratins kvalitet ökar i samhället när man når kvalitativt bättre lösningar på politiska konflikter (Bengtsson 2008, 178-183). Då kvaliteten i det demokratiska systemet höjs, ökar också legitimiteten i den offentliga förvaltningen. De deliberativa innovationerna är endast en del av alla demokratiska innovationer som uppstått för att förverkliga både deltagardemokratiska och deliberativa demokratiska ideal. Graham Smith har gjort en översikt av demokratiska innovationer för att utreda den brittiska maktfördelningen (2005). Dessa är presenterade i undersökningen *Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World* (2005), där det läggs fram flera exempel på demokratiska innovationer och hur de deliberativa innovationerna utgör en helt skild del för sig.

6.1 Mikroforum

Verklig deliberation kan inte ske ifall medborgare deltar i för stora grupper. Det beror helt enkelt på att det blir för många deltagare som forskare upplever som ett storleksproblem. Forskare har alternativa lösningar på detta dilemma, exempelvis massmedia deliberation eller e-diskussioner, men dessa är oftast ytliga former och har svårigheter att uppfylla kriterier för demokratisk deliberation. Deliberativa demokrater har förespråkat användningen av mikroforum och motiverat att de eventuellt kunde vara lösningen till mängdproblemet (Smith 2005, 40; Goodin 2008, 14-20). Mikroforum innebär att en representativ grupp medborgare deltar i deliberation med varandra och på detta sätt representerar den övriga befolkningen (Fishkin 2009, 43). Mikroforum är utvecklade för relativt små grupper som potentiellt kan bidra till demokratisk deliberation och uppfylla en sådan representativitet som stöder demokratiidealet. Mikroforum kan kännetecknas som olika former men i grund och botten baserar de sig på samma idé: de deltagande är medborgare som deltar i små grupper i deliberation med varandra.

Exempel på mikroforum är medborgarråd, konsensuskonferans och medborgarpanel. Respektive innovation tillåter en variation bland medborgare som resulterar i att det i deliberationen borde uppkomma en bred diversitet beträffande åsikter och preferenser (Smith 2005, 40). Själva deliberationsprocessen sker inom små grupper även om innovationen kan vara sammankopplad till ett större evenemang. I ett ideellt scenario är innovationerna organiserade av självständiga organisationer och genomförs en enda gång utan att upprepas och kan därför anses vara av ad hoc natur. För att försäkra rättvis deliberation kan ansvarig organisation underlätta deliberationsprocessen genom kontroll och övervakning. Innovationerna används ofta till för att både angripa och ta itu med kontroversiella och svåra problem som kan vara kontroversiella tekniska och naturvetenskapliga frågor, hälsofrågor, ekonomiska frågor och problem, planeringsfrågor samt problematiska miljöfrågor (Smith 2005, 39).

En av de mest framstående demokratiteoretikerna, Robert Dahl, presenterade först idén om mikroforum som ”minipopulus” eller ”mini-publics” år 1989 i sitt verk ”Democracy and its Critics”. Hans idé går ut på att ett modernt demokratiskt land skulle bilda ett ”minipopulus” genom att slumpmässigt välja exempelvis tusen medborgare för att delta i deliberation med varandra om ett aktuellt problem, under ca ett års tid. Deliberationen kunde ske genom telekommunikation och slutligen skulle minipopulus presentera vilka lösningar de kommit fram till. Enligt Dahl skulle detta leda till ökad legitimitet av demokratin och göra medborgare mer informerade om aktuella frågor och problem (1989, 237).

Enligt Fishkin strävar man i mikroforum efter deliberation och politisk jämlikhet (2009, 54). Politisk jämlikhet uppnås genom ett randomiserat urval av populationen och den deliberativa processen består av en ansikte-mot-ansikte process där deltagarna blir mer informerade under tiden de presenterar konkurrerande argument mot varandra. Gruppen måste vara ett representativt urval av populationen där varenda deltagares åsikter väger lika mycket (Fishkin 2009, 54-55). Idén med mikroforum är att samla ihop en relativ liten grupp representativa människor för att kunna delta i deliberation med varandra om någon policy eller politiskt problem under de bästa förhållandena. Alla medborgare skall ha jämlik möjlighet att bli valda. (Fishkin 2009, 55).

I Sverige har man sedan början av 2000-talet tagit i bruk flera former av deliberativa och deltagandedemokratiska innovationer i kommuner och landsting. År 2006 inledde

SKL sitt arbete och projekt Medborgardialog för att utveckla nya former för deltagande. I samband med projektet har flera olika former av medborgardialoger tagits i bruk i kommunerna och landstingen. Jag använder mig av termen medborgardialoger i denna forskning, som syftar främst på de deliberativa innovationerna som använts i kommunerna och landstingen i Sverige.

6.2 Medborgardialoger

Projekt Medborgardialog inleddes av SKL år 2006. Projektets syfte var att stöda kommunernas och landstingens arbete i att utveckla former som stöder det medborgerliga engagemanget. Projektet hade som bakgrund SKL:s kongress beslut om att SKL skall stöda kommunerna i arbetet för att finna metoder som möjliggör medborgarnas engagemang (SKL 2012, 7). Arbetets mål är att utveckla nya arenor, system och metoder för medborgardialog samt sprida kunskap (SKL 2008, 4, 6). Medborgardialoger syftar på alla deltagande- och deliberativa demokratiska former som har som syfte att öka dialogen mellan medborgare och beslutsfattare samt öka medborgarengagemaget i kommunpolitiken.

De deliberativa medborgardialogerna som främst tagits i bruk i Sverige är till för de få, men det har också utvecklats former där fler medborgare inkluderas också genom nya deltagandedemokratiska former såsom e-demokrati och e-paneler (SKL 2009). Dessa är oftast ytliga former som innebär att kommuninvånarna inte deltar i en kvalitativ diskussion med varandra. De deliberativa medborgardialogerna är däremot till för att möjliggöra ett aktivare engagemang för medborgarna i kommunala frågor. Dessa är bl.a. medborgarpaneler, fokusgrupper och cafémodeller (SKL 2010a; 2010b, 2009).

6.2.1 Medborgarpanel

Medborgarpaneler eller deliberativa opinionsundersökningar är mer utvecklade än vanliga representativa opinionsundersökningar. Medborgarpanelidén är utvecklad av statsvetaren James Fishkin som först presenterade idén om Deliberative Poll©, som

översatts på svenska till medborgarpanel och kännetecknas ibland som deliberativ opinionsundersökning. Fishkin utvecklade medborgarpanelen i samband med hans teorier om ansikte – mot – ansikte deliberation (Fishkin & Laslett 2003, 13). Jämlikhet, som är ett av de fundamentala kraven på deliberativ demokrati uppfylls i medborgarpanelsmodellen, ifall den genomförs enligt Fishkins modell. Detta sker vid det slumpmässiga valet av representanter. Fishkin menar att den enskilde medborgaren har i och med slumpmässigt urval lika stor sannolikhet att bli vald till en medborgarpanel (2009, 32, 58).

Världens första medborgarpanel hölls i Storbritannien 1994 (Fishkin 2009, 30). Representanterna var slumpmässigt valda från 200-500 deltagare sammanlagt. Deliberationen tar tidsmässigt ungefär ett veckoslut. Medborgarpanelers styrkor är att den åskådliggör hur den allmänna opinionen skulle se ut i ideella förhållanden. Då medborgare blir informerade och motiverade kunde de agera mer som ideella medborgare och påverka inom beslutsfattandet, som skulle innebära en starkare och mer legitim demokrati (Fishkin 2009, 59). Medborgarpaneler formas genom ett slumpmässigt representativt urval av medborgare. Dessa bekantar sig med det ämne som skall diskuteras genom att läsa material och delta i en gemensam diskussion med de övriga deltagande, samt politiker och experter. Efter detta tillbes de fylla i ett frågeformulär. Medborgarpaneler ger upphov till förändrade åsikter, som sker då medborgare genom den nya informationen blir bättre informerade och får högre kunskapsnivå. Enligt uppgifter ger dessa förändringar i åsikter upphov till ett förändrat röstningsbeteende bland medborgarna (Fishkin och Laslett 2003, 11-13). Medborgarpaneler görs också offentligt för allmänheten via televisionssändning. Genom dessa element påverkar medborgarpaneler också massan. Svagheten med medborgarpaneler är att alla medborgare inte har möjlighet att delta i diskussionen och framföra sin åsikt. Dessutom är formen väldigt tids- och ekonomiskt krävande.

6.2.2 Fokusgrupp

Fokusgrupp är en deliberativ innovation som medför dialog och delaktighet. Fokusgrupper har som syfte att fungera som en medborgardialog genom konsultation. Metoden kan användas för att enklare utföra en kartläggning om vilka faktorer som

uppfattas viktiga enligt en bedömning av fokusgruppens tankar (SKL 2010a, 1). Fokusgrupper används i ett tidigt skede av en dialogprocess för att utreda de centrala faktorerna för en sakfråga, som exempelvis kan beröra prioriteringsfrågor. Resultaten fungerar som beslutsunderlag i den fortsatta processen (SKL 2010a, 1). Fokusgruppen leds av en moderator som bör vara väl informerad och insatt i sakfrågan som diskuteras. Fokusgrupper är till för små grupper, oftast deltar 6-12 människor för att kvalitativ dialog kan försäkras. Samma fråga kan dock genomföras i olika fokusgrupper för att försäkra tillförlitligt resultat (SKL 2010a, 2). Fokusgrupper kan representera en större del av befolkningen eller en viss målgrupp av befolkningen. Detta gör att man genom metoden kan nå marginaliserade grupper och medborgare som annars är i ”utanförskap” beträffande politiska frågor i kommunen (SKL 2010b, 2).

6.2.3 Cafémotell

Cafémotellen är en deliberativ innovation som har dialogen i central roll. Cafémotellen innebär att medborgare samlas i ett offentligt utrymme för att diskutera med varandra om aktuella frågor (Smith 2005, 47; SKL 2010b, 1). Deltagarna sitter oftast runt bord, varifrån benämningen för metoden härstammar sig ifrån. Cafémotellen är en öppen modell, vilket betyder att alla kommuninvånare har rätt att delta. Modellen lämpar sig för små grupper, ca 10 deltagare för att försäkra kvalitativ dialog. Oftast är ämnet som diskuteras bestämt av kommunen, men deltagarna kan också själva välja vad de vill diskutera om (Smith 2005, 47-48). Diskussionsämnet berör ofta prioriteringsfrågor och diskussionen leds av en moderator (SKL 2010b, 1). Deltagarna får innan deliberationen information om ämnet som skall diskuteras. Processen tillåter medborgarna att öppet diskutera viktiga frågor och höra andra deltagares synpunkter som tillåter en reflektion över deras egna preferenser (Smith 2005, 47). Processen har deliberativa kvaliteter som genomförs enligt tre faser: Analys, fördjupad analys och utarbetning av förslag (SKL 2010b, 1). Formen används inte för att få till stånd beslut eller andra åtaganden, utan främjar ett starkt deltagarengagemang (Smith 2005, 47; SKL 2010b, 2). Syftet är att ge medborgarna en möjlighet till kvalitativ dialog med varandra som informerar, uppmuntrar inlärning, ökar lyssnande och möjliggör förändring av preferenser. Metoden är informell men skapar förståelse för olika frågor och synpunkter (SKL 2010b, 2).

6.3 Medborgarråd

Medborgarråd, på engelska *citizen jury*, presenterades som begrepp först av Ned Crosby. Crosby var en av grundarna av Jefferson Center i USA vars uppgift är att främja demokrati. Medborgarråd har sedan 1981 varit den bästa formen av medborgardialoger och ända sedan dess en form som används aktivt i det amerikanska samhället. Ett medborgarråd består av en grupp människor som är valda genom ett randomiserat urval vars uppgift är diskutera ett visst politiskt ämne. Enligt Crosby fungerar medborgarråd bättre med värdefrågor än tekniska frågor (Crosby 1995, 157).

Meningen med medborgarråd är att ge medborgarna en möjlighet att få sin röst hörd och få beslutsfattare informerade om medborgarnas åsikter. Dessutom erbjuder medborgarråd viktig information till deltagarna och övriga medborgare. Medborgarrådet har som syfte att låta deltagarna samtala med varandra för att finna en gemensam lösning på ett allmänt problem eller ärende (Jefferson Center 2004, 3). Fördelen med medborgarråd är att den samlar ihop, oftast 18-24 medborgare, som är ett representativt och informerat urval av samhället. Genom att inkludera medborgare i en kvalitativ deliberationsprocess om viktiga policy-frågor, höjs dessutom stödet för den slutgiltiga policyn (Jefferson Center 2004, 3). Medborgarrådet består av ett randomiserat och demografiskt representativt urval av medborgare som träffas i en deliberationsprocess i vanligtvis fyra till fem dagar. I deliberationsprocessen tacklas de med frågor som är viktiga för samhället. De får under denna tid höra ”vittnen” som består av olika experter som ger sin synpunkt och information om ämnet som skall diskuteras (Jefferson Center 2004, 3). Valen av experterna som fungerar som ”vittnen” sker noggrant, för att försäkra att de är neutrala, och att de representerar en balanserad och fullkomlig bild av ämnet som delibereras (Jefferson Center 2004, 7). Under den sista dagen då deltagarna ”hör vittnen” sammanfattar medborgarrådet en slutlig rekommendation som ges till beslutsfattarna. Detta gynnar också beslutsfattare, eftersom de får en klar bild om vilken medborgarnas vilja är och av vilka orsaker. Informationen kan vara till stort värde för beslutsfattarna (Jefferson Center 2004, 3).

Rekommendationerna görs offentliga i ett offentligt forum, till vilket medborgare, beslutsfattare, media och sponsorer brukar delta i. Efter några veckor görs en rapport

om medborgarrådet och rekommendationerna offentliga för allmänheten (Jefferson Center 2004, 8-9). Efter medborgarrådet genomförs alltid en utvärdering av medborgarrådet. En viktig fråga som ställs är om deltagarna ansåg att projektet var jävigt av någon orsak. Utvärderingarna hjälper Jefferson Center att förbättra medborgarråden i framtiden (Jefferson Center 2004, 9).

Medborgarråd har vissa fördelar som form jämfört med t.ex. medborgarpaneler. I ett medborgarråd deltar endast 12-24 medborgare som har fördelen att kunna träffas flera gånger, oftast i ett lokalt utrymme. De har tid på sig att begära information, höra ”vittnen” och vid slutet av deliberationen utföra rekommendationer som kan innebära föreslående av förändringar till lokala beslutsfattare eller regeringen (Fishkin 2009, 56). Eftersom medborgarråden har som syfte att leda till rekommendationer, är en strävan mot konsensus ett bra mål, men inte ett absolut krav. Den deliberativa aspekten av medborgarråd är väldigt viktig. Eftersom medborgarråd ges tillräckligt med tid för deliberation, försäkras det att alla deltagares röst blir hörd.

Jefferson Center har sammanfattat åtta punkter om de positiva effekterna som ett medborgarråd producerar (2004, 2). Dessa är 1) Medborgarinput. Medborgarråd producerar informerade, konstruktiva och eftertänkta åsikter av medborgare, som hjälper beslutsfattare att göra svåra beslut. 2) Samsynade lösningar på svåra problem. Genom kvalitativ deliberation ges medborgarna möjlighet att komma till gemensamma beslut och finna lösningar på utmaningar och problem. 3) Lärdom av samhällets idéer, värderingar och bekymmer. Medborgarråd möjliggör att beslutsfattare blir direkt informerade om medborgarnas åsikter och idéer om ett specifikt problem. 4) Fokuserar media och allmänt intresse. Medborgarråd kan få mediafokusering och också efter medborgarrådet kan Internet fungera som en plattform där medborgarna hålls engagerade och informerade om ett specifikt ämne. 5) Lärdom om vad informerade medborgares vilja är och varför. Medborgarråd ger rekommendationer till beslutsfattare och rapporten är offentlig för allmänheten, vilken visar vad deras åsikter är om ämnet och varför de kommit till diverse lösningar. 6) Offentlig diskussion med respekt och fokusering. Medborgarråd leds oftast av en eller två moderatörer som skapar en miljö fylld av respekt, säkerhet och fokusering. Medborgarråden planeras ingående för att försäkra respekt och för att ge deltagarna tillräckligt med tid att deliberera. 7) Gör medborgare informerade på ett djupare plan om en central fråga. Medborgarrådet hör

experter som ger rikligt med information om ämnet. Media och Internet kan sprida informationen till övriga medborgare för att göra dem lika informerade. 8) Alla åsikter blir hörda. Medborgarråd är en form som tillåter olika åsikter att bli hörda och tillåter deltagarna att presentera sina idéer till en grupp lyhörda deltagare.

Medborgarråd har som form ändå begränsningar. Eftersom antalet deltagande är relativt litet är det problematiskt att uppnå statistisk representativitet av gruppen som delibererar. Det kan bli problematiskt att uppmäta huruvida medborgarrådets rekommendationer speglar vad hela samhällets vilja skulle vara ifall alla vore lika informerade. Däremot är medborgarråd till för de få, och de förväntade effekterna förutom syftet att öka delaktighet och få medborgare engagerade i beslutsprocesser, är mer informerade och aktiva medborgare.

Deliberationens effekter påverkar också av vem det är som delibererar, hur många som deltar och var deliberationen äger rum (Karlsson 2004, 215-216). I ett medborgarråd deltar vanligtvis 12-24 människor som borde väljas genom randomiserat urval och på detta sätt uppfylla diversitet av människor som representerar de övriga medborgarna i samhället. Deliberationen äger oftast rum i ett lokalt utrymme. Meningen med att potentiellt ta i bruk medborgarråd på den kommunala nivån i Finland, är att engagera kommuninvånare i den politiska processen och möjliggöra verklig påverkan. Idén är att ge den enskilda medborgaren en möjlighet att påverka och diskutera viktiga frågor som berör dem själva. Detta leder till att kommuninvånaren blir mer involverad och informerad.

Jag har valt att specifikt analysera medborgarråd i denna forskning. Detta val motiverar jag genom det stora intresse som råder i Finland för medborgarråd. Därmed utreder jag möjligheterna med medborgarråd och redogör för faktorer som bör tas i beaktande i implementeringen av medborgarråd i kommunerna. Medborgarråds potential framgås tydligt i justitieministeriets utredning om deliberativa innovationer som potentiellt kunde tas i bruk i Finland (51/2012). Dessutom är de centrala i kommunförbundets publikation där det redogörs för medborgarrådets potential. De föreslås som en form av deliberativ innovation som kunde tas i bruk i det finländska samhället på den kommunala nivån (Raisio & Vartiainen 2011, 3).

7 EMPIRI

I den empiriska delen av min forskning kommer jag att utreda huruvida medborgarråd uppfyller deliberativa demokratiska ideal. I teorin beskrivs det att medborgarråd är en deliberativ innovation vars struktur och form möjliggör demokratisk deliberation och främjar medborgares deltagande i politiken. Deliberativa innovationer såsom medborgarråd är till för att få medborgare involverade i politiska frågor och öka dialogen mellan förtroendevalda och medborgare. Jag vill utreda ifall medborgarråd som genomförts i syfte av att utveckla samarbetet mellan myndigheter och medborgare faktiskt uppfyller centrala kriterier för demokratisk deliberation och kan därför anses vara legitima deliberativa innovationer. Ifall medborgarråden saknar deliberativa element är de endast symboliska, ej legitima och kan inte ha potential till verklig påverkan för den enskilda medborgaren. Därigenom är det kritiskt att utreda hur legitima medborgarråd i verkligheten är. Utifrån de mest framstående forskares synvinklar på kriterier för demokratisk deliberation, har jag sammanfattat de mest förekommande och därmed de centralaste kriterierna. De kriterier som jag utreder och analyserar, är formulerade som tillägg till mina forskningsfrågor:

1. Möjliggör medborgarråd demokratisk deliberation samt uppfylls kriterierna för demokratisk deliberation?

Denna forskningsfråga besvaras genom att utreda ifall de medborgarråd som inkluderas i min forskning uppfyller de mest centrala kriterierna för demokratisk deliberation enligt dess sammanställning samt förfarande och till vilken utsträckning. Jag har sammanfattat de centralaste kriterierna ställda för att en deliberativ process skall ideellt sätt anses vara demokratisk enligt framstående demokratiforskare. Nedan är kriterierna sammanfattade med tilläggsfrågor bundna till dem.

- **Autonomi:** På vilket sätt medverkar den administrativa makten inom medborgarråd? Finns det restriktioner, manipulation eller kontroll?
- **Jämlikhet, krav på inkludering:** Har alla medborgare jämlik möjlighet att delta i de medborgarråd som analyseras och får de dela med sin åsikt?
- **Upplyst förståelse:** Är deltagarna i medborgarråd tillräckligt informerade om det ämne som skall delibereras? Erbjuder myndigheterna tillräckligt med information?
- **Öppenhet, offentlighet:** Är medborgarråden offentliga för allmänheten?
- **Förändrad preferens:** Förändras deltagarnas åsikter beträffande det ämne som delibereras genom den deliberativa processen?
- **Oenighet:** Är deltagarna oeniga beträffande åsikter och argument? Är deltagarna homogena eller heterogena?

Eftersom det i Sverige gjorts enorma satsningar för att främja medborgarnas påverkan inom kommuner och landsting, är jag i min forskning också intresserad av att utreda vilka deliberativa medborgardialoger man använt sig av i Sveriges kommuner överlag och hur implementeringen skett. Dessutom utreder jag hur implementeringen av medborgardialoger skedde i en specifik kommun, Hudiksvalls kommun, som testade medborgarråd på flera områden i kommunen under åren 2006-2007. Utvärderingen baserar sig främst på åren 2006-2007 då Hudiksvalls kommun genom ett samarbete med fyra andra kommuner genomförde flera medborgarråd och tog medborgarråd i bruk som en permanent institution i styrningen. Den andra forskningsfrågan lyder såtillvida:

2. Hur har implementeringen av medborgardialoger skett i kommunerna och landstingen i Sverige?

Frågan besvaras genom en telefonintervju med SKL:s projektgrupps handläggare Kjell-Åke Eriksson beträffande den allmänna implementeringen av medborgardialoger i kommunerna och landstingen i Sverige och de utmaningar som ännu idag bemöts inom

implementeringen av medborgardialoger. Dessutom har jag fördjupas frågan genom utvärderingen av Hudiksvalls kommun. Jag utvärderar hur implementeringen av medborgarråd och övriga medborgardialoger har skett i kommunen. Detta ger förhoppningsvis riktlinjer för hur man i Finland borde organisera medborgarråd och redogör för vilka faktorer som bör tas i beaktande vid implementeringen av medborgarråd i kommunerna.

Vid utvärderingen av Hudiksvalls kommun har jag använt mig av en utvärderingsprocess som baserar sig på Karlssons utvärderingsmodell och Vedungs utvärderingsmodeller (Karlsson 1999; Vedung 2000, 2002). Utvärderingen koncentrerar sig främst på substansen och processen och därmed är måluppfyllelseutvärderingen i central roll, men behandlar också följande områden:

- **Måluppfyllelse:** Till vilken utsträckning har de förväntade målen uppfyllts i implementeringen av medborgarråden?
- **Effektivitet:** Bedrev kommunen systematiskt arbete för att utveckla och effektivisera sin verksamhet, och har syftet varit koncentrerat?
- **Produktivitet:** Har medborgardialogerna varit lönsamma? Vad är kostnaderna jämfört med utfallet, och vilket var resultatet?
- **Verkningsgrad:** Har arbetet med medborgarråden resulterat i förväntade resultat?
- **Representativitet:** Är de som deltar i medborgarråden ett representativt urval av befolkningen?
- **Rättvisa:** Bemöts deltagarna med rättvisa och har alla lika möjlighet till att delta i medborgarråden?

I den slutliga delen av min empiriska forskning sammanfattar jag faktorerna som påverkar medborgarråds framgång och vilka faktorer som bör tas i beaktande vid implementeringen av medborgardialoger. Jag besvarar även frågan om medborgardialoger såsom medborgarråd kan leda till verklig påverkan för den enskilda medborgaren. Analysen redogör också för de största utmaningarna beträffande ibruktagningen av medborgarråd. Analysen baserar sig på innehållsanalysen av de studerade medborgarråden, utvärderingen av Hudiksvalls kommun samt intervjun med

Kjell-Åke Eriksson. Jag fördjupade mig i forskningsfrågorna och ökade validiteten och reliabiliteten av denna forskning genom en intervju med handläggare Kjell-Åke Eriksson från SKL, som arbetar på sektionen för demokrati och styrning. Frågorna berörde den allmänna implementeringen av medborgardialoger i kommunerna och landstingen, faktorer som påverkar medborgardialogers framgång och de största utmaningarna som bemöts beträffande medborgardialoger och implementeringen. Dessutom diskuterades användningen av medborgarråd, samt om den enskilda kommuninvånaren verkligen har möjlighet till att påverka genom medborgardialoger. Analysen och utvärderingen söker besvara dilemmat beträffande verklig påverkan för den enskilda medborgaren: Kan medborgardialoger möjliggöra verklig delaktighet och påverkan för den enskilda medborgaren, eller är betydelsen endast symbolisk?

Den tredje och fjärde forskningsfrågan lyder såtillvida:

3. Vilka faktorer gör medborgarråd framgångsrika?
4. Kan medborgarråd möjliggöra verklig påverkan för den enskilda medborgaren?

7.1 Forskningsfråga 1

1. Möjliggör medborgarråd demokratisk deliberation samt uppfylls kriterierna för demokratisk deliberation?

Denna fråga besvaras genom en innehållsanalys av de två medborgarråd som genomförts i Sverige enligt medborgarrådsmodellen, samt sex medborgarråd som genomförts i Finland enligt medborgarrådsmodellen. Fyra av medborgarråden ingår i projektet ”Citizen’s Voice”² som utförts av Vasa universitet och fokuserar på hur medborgarråd kan användas inom hälso- och sjukvårdsfrågor. De övriga medborgarråden representerar invånare i Jyväskylä stad, unga människor i Vasa region samt invandrare i Vasa. Medborgarråden representerar en variation av olika samhälls- och åldersgrupper och beskriver möjligheter med medborgarråd. Jag har sammanfattat de centralaste kriterierna som krävs för att en deliberationsprocess skall anses vara legitim, och utreder genom en innehållsanalys av offentliga rapporter ifall de uppfylldes i dessa medborgarråd. De centrala kriterierna är autonomi, jämlikhet, upplyst förståelse, offentlighet, förändrad preferens samt oenighet. Genom analysen beskrivs det hur legitima medborgarråd i verkligheten är och om de har potential till att möjliggöra verklig påverkan för den enskilda medborgaren.

7.1.1 Medborgarrådet i landstinget Östergötland

Medborgarrådet i Östergötland var den första gången som man använde metoden medborgarråd enligt ”citizen jury”-modellen i Sverige.³ Medborgarrådet tog plats under två dagar i mars 2002. Medborgarrådets resultat utvärderades av PrioriteringsCentrum som medverkar i prioriteringsfrågor. Detta sker genom att rapportera om erfarenheter beträffande utvecklingsmetoder som behandlar hälso- och sjukvårdsfrågor. Östergötland hade redan inlett ett utvecklingsarbete med syfte av att öka dialogen mellan medborgare

² http://www.uva.fi/en/sites/citizens_voice/plan/

³ <http://www.lio.se/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2002/Medborgarrad-brottades-med-etiskt-svara-sjukvardsfragor/>.

och politiker, och medborgarrådet var en av formerna som prövades (Broqvist 2002, 2). Ämnet som diskuterades och som medborgarrådet skulle ta ställning till var två olika läkemedel, ett mot reumatism och ett annat mot mag-tarmsbesvär (Garpenby 2002, 1). Genom en rapport⁴ utförd av PrioriteringsCentrum har jag analyserat huruvida de fundamentala kriterierna för demokratisk deliberation uppfylldes i medborgarrådet. Det valdes väldigt noggrant representanter som fungerade som "vittnen" och samtalsledare till medborgarrådet. Samtalsledarna var opartiska till ämnet och de hade ingen koppling till hälsofrågor. Landstinget som fungerade som arrangör, påverkade inte genom kontroll eller makt genomförandet. Däremot uppfattade deltagarna att processen inte varit fri från påverkan och specifika intressens kontroll. Autonomikravet uppfylldes därför endast delvis. Jämlikhetskravet uppfylldes inte i medborgarrådet i Östergötland. Det skickades sammanlagt 350 brev slumpmässigt till medborgare på olika geografiska områden, varav 39 besvarade deltagandet positivt. Tidigare marknadsföring av medborgarrådet ledde till att 90 personer anmälde intresse för medborgarrådet. Utifrån dessa tog arrangörerna per telefon kontakt med de som hade anmält intresse. Det förekom ingen konsekvens i tanken om slumpmässigt urval. Genom samtal med det skeva urvalet ville man finna ett representativt urval av befolkningen. Representativiteten gällde bl.a. kön, ålder, och yrke. Jämlikhetskravet uppfylldes endast delvis eftersom det saknades representater under 40 år, av de nio personerna som valdes. Dessutom var nio personer ett väldigt lågt antal deltagare i ett medborgarråd. Landstinget godkände ändå detta, eftersom man ansåg att detta gjordes i experimentellt syfte och ett nytt urval skulle ha varit för tidskrävande. Hälften av deltagarna ansåg att informationen som delades ut av landstinget inte var tillräcklig, medan resten av deltagarna ansåg att informationen gav en helhetsbild. Kravet på upplyst förståelse uppstod därigenom delvis. Dessutom påverkade den avsaknade informationen det deliberativa samtalet negativt. Deltagarna ansåg att de inte fullt upp kunde bilda en informerad åsikt om ämnet på grund av avsaknad information. Ändå förändrades deltagarnas åsikter i flera frågor, visar en mätning av åsikter före och efter deliberationen. Detta påvisar att de deliberativa samtalen ledde till en förändrad preferens. Detta tyder också på att informerade medborgare i kvalitativa samtal med

⁴ Garpenby, P. 2002. *Samtalsdemokrati och prioritering: Utvärdering av ett försök med medborgarråd*. PrioriteringsCentrum, Landstinget i Östergötland.

varandra kommer till bättre lösningar. Kravet på förändrad preferens uppfylldes. Hälften av deltagarna ansåg att tiden inte räckte till vilket kunde ha använts till att göra deltagarna mer informerade, men de kunde ändå bilda en gemensam rekommendation utan problem. Detta kunde bero på att medborgarrådet bestod av likasinnade, aktiva medborgare i samma ålder, som påverkade deras åsikter om frågorna. Oenighet i samtalen uppstod såtillvida inte. Eftersom medborgarrådet ansågs vara en prövning av en metod ansåg man att allmänheten inte behövdes inkluderas, och därför var ingen extern part involverad i medborgarrådet. Offentlighetskravet uppfylldes inte. Medborgarrådet i Östergötland uppfattades som ett experimentellt försök av arrangören och man valde därför att inte fokusera sig på faktorer som berör medborgarråds legitimitet, utan man ville se hur metoden fungerar. Detta ledde tyvärr till att medborgarrådet inte var framgångsrikt och tyder på att ifall medborgarråd genomförs, finns det vägande skäl att arrangören arbetar för att medborgarrådets sammanställning uppfyller deliberativa kriterier. Avsaknad av autonomi, jämlikhet, offentlighet och information ledde till att medborgarrådet inte var legitimt enligt deliberativa ideal.

7.1.2 Medborgarrådet i Finspång kommun

Medborgarrådet i Finspång kommun skedde år 2005. Medborgarrådet utfördes i experimentellt syfte för att utöka samspelet mellan experter och medborgare samt utreda ifall medborgarråd kan fungera som en effektiv metod som stöder offentligt deltagande samt ifall deliberation kan användas inom kommunal strategisk miljöplanering (Viklund & Wiklund 2010, 2, 6). Medborgarrådet i Finspång var organiserat i form av tre "workshops", vilket inte ingår i den ursprungliga medborgarrådsmodellen. Genom en offentlig utvärdering⁵ beträffande experimentet, har jag analyserat huruvida de deliberativa kriterierna uppfylldes i medborgarrådet.

Jämlikhetskravet uppfylldes i medborgarrådet i Finspång kommun. Valet av deltagarna skedde genom stratifierat randomiserat urval. Varje hushåll i Finspång fick ett

⁵ Viklund, P. & Wiklund, H. 2010. Legitimizing public policy: Citizen's juries in municipal energy planning. *Jibs working paper series 1*.

nyhetsbrev angående medborgarrådet. Alla kommuninvånare hade möjligheten att anmäla intresse till medborgarrådet, och de slutliga deltagarna valdes genom kontakt med de som anmält intresse för att försäkra ett representativt urval av befolkningen. Deltagarna var ursprungligen 12 till antalet, men endast 9 deltog i varenda ”workshop”. Deltagarna ansåg att processen var jämlik och objektiv, men arrangörerna påverkade genomförandet genom administrativ makt. Autonomikravet uppfylldes i detta anseende delvis. I ”workshopen” skedde hörandet av experter och samtal med deltagarna om lösningar för hållbar energianvändning i kommunen. Samtalen gav upphov till oenighet då deltagarna var av olika åsikter, men de lyckades till slut utveckla i samhörighet en rekommendation, fastän en av deltagarna inte var nöjd med slutresultatet. Deltagarna ansåg också att de fick framföra sin egen åsikt. Deltagarna blev mer informerade genom processen, men diskussionen skedde utan dessvärre argumentation, eftersom syftet med ”workshopen” var att deltagarna skulle bidra med idéer om energikonsumtion samt miljöproblem. Deltagarna i medborgarråden blev informerade om ämnet under ”workshopen” men tilldelades inte övrig information.

Medborgarrådet i Finspång visade såtillvida endast vissa deliberativa element. Detta beror på att endast delar av medborgarrådsmodellen togs i beaktande och kombinerades med en ”scenario” metodologi. Experimentet hade inte som mål att bidra till en legitim rekommendation som beslutsfattare skall ta i beaktande. Detta kunde förklara varför delar av medborgarrådet var misslyckat. Det fanns ointresse som påverkade deltagandet i ”workshopen” då tre deltagare inte deltog, samt under genomförande av en ”workshop” vägrade en deltagare framföra sin åsikt då deltagaren uppfattade att de andra inte tog denne i beaktande. Ingen extern part involverades i medborgarrådet och därmed saknades också krav på offentlighet.

7.1.3 Medborgarråden i Jyväskylä stad

Jyväskylä stad var den första kommunen i Finland som genomförde medborgarråd som var riktade för kommunens invånare. Jyväskylä stad genomförde två medborgarråd

under januari-februari 2012. Genom en offentlig rapport⁶ beträffande medborgarrådets förfarande i Jyväskylä har jag utrett huruvida de deliberativa kriterierna uppfylldes i medborgarråden. Rapporten behandlar också bägge medborgarråd. Det första medborgarrådet behandlade generalplanering, närmare bestämt värdefrågor beträffande kompletterande byggande. Det andra medborgarrådet behandlade visioner om bra kundservice i kommunen. Jämlikhetskravet uppfylldes i bägge medborgarråd. Alla invånare i kommunen hade möjlighet att anmäla sitt intresse genom en öppen anmälning via en nätsida eller per pappersversion som fanns tillgängliga i stadens offentliga byggnader, såsom biblioteket. Sammanlagt anmälde 70 personer sitt intresse varav 21 valdes till det första medborgarrådet och 14 till det andra genom ett stratifierat randomiserat urval för att representera den övriga befolkningen beträffande kön, ålder, livssituation och yrke. Experterna erbjöd objektiv information till medborgarråden och moderatörerna fungerade också objektivt. 80 % av deltagarna ansåg att kommunen erbjöd tillräckligt med information om medborgarrådet och ämnet som diskuterades. Kravet på upplyst förståelse ses såtillvida uppfyllt. Rekommendationerna uppstod i sista stunden, och bägge medborgarråd var slutligen överrens om de rekommendationer som presenterades. Detta tyder på att oenighet existerade under deliberationsprocessen. Kvaliteten i samtalet ansågs också vara hög enligt 80 % av deltagarna. Deltagarna upplevde att de fick dela med sig sina åsikter och fick nya perspektiv på saker efter deliberationen vilket påvisar förändrad preferens. Offentlighetskravet uppfylldes i medborgarråden. Mediers representanter, stadens anställda, förtroendevalda och andra intresserade var inbjudna till att lyssna på medborgarrådets rekommendationer.

Redan i planeringsfasen av medborgarråden i Jyväskylä hade det bestämts om vilka enheter som tar emot medborgarrådets rekommendationer för att försäkra kommuninvånarnas verkliga påverkan. Stadens förtroendevalda och tjänstemän hade från början bundit sig till att ta medborgarrådets rekommendationer till beaktande i beredningen, planeringen och verkställande av ärendena som diskuterades. Jyväskylä stad har svarat och tagit i beaktande medborgarrådets rekommendationer, och deltagarna har informerats om besluten likaså. Medborgarrådet utvärderades grundligt genom enkätsvar och modellen följde den ursprungliga ”citizen jury” – modellen.

⁶http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskylawwwstructure/53906_Kuntalaisten_kansalaisraatiraportti_2012.pdf

Medborgarrådet genomfördes såtillvida utan kontroll, manipulation eller övrig administrativ makt. 92,3 % av deltagarna i medborgarrådet skulle gärna delta i medborgarråd igen och 96,2 % ansåg att medborgarråd borde ordnas igen i framtiden, visade enkätsvaren efter medborgarråden. Detta visar att medborgarrådet var väldigt lyckat, och 77 % ansåg att arbetet i medborgarrådet var betydelsefullt. De deliberativa kriterierna uppfylldes i medborgarråden i Jyväskylä.

7.1.4 Ungdomarnas medborgarråd

Det första medborgarrådet för ungdomar genomfördes i Finland i Vasa den 17-19 november 2010. I medborgarrådet deltog 19 ungdomar i åldern 16-20 år för att diskutera ”Involverande i skolväsendet”. Medborgarrådet arrangerades av social- och hälsovårdsprogrammet vid Vasa universitet och var det första medborgarrådet som arrangerades genom projektet Citizen’s Voice. Genom offentliga rapporter^{7 8} beträffande ungdomsrådet i Vasa har jag utrett huruvida de deliberativa kriterierna uppfylldes. Jämlikhetskravet uppfylldes i ungdomsrådet. Deltagarna valdes genom stratifierat randomiserat urval av 195 ungdomar som hade anmält sitt intresse för ungdomsrådet efter att det marknadsförts via lärare, e-mail, social media samt reklam i skolor och ungdomsgårdar. Ungdomarnas medborgarråd följde den ursprungliga ”citizen jury” modellen och var fri från administrativ makt, som ekonomisk kontroll och manipulation. I rapportens utvärdering beträffande deltagarnas åsikter före och efter ungdomsrådet visade det sig att endast lite på hälften av deltagarna ansåg att informationen var tillräcklig innan medborgarrådet. Kravet på upplyst förståelse uppfylldes såtillvida endast delvis. Mediers representanter, tjänstemän och förtroendevalda och övriga intresserade deltog i medborgarrådet, vilket uppfyllde offentlighetskravet. Ungdomarnas åsikter om medborgarråd och ungdomars inverkan i politiska frågor förändrades drastiskt under medborgarrådet. Detta tyder på förändrad preferens genom deliberation och hörande av ”vittnen”. Deltagarna ansåg att diskussionen varit bra, alla inverkade med egna åsikter och synpunkter, och det röstades

⁷ http://blog.uwasa.fi/midcom-serveattachmentguid-1e148dffca8f76648df11e1bf5a3b5702abb20db20d/finnish_youth_jury_final_report-002.pdf

⁸ <http://blog.uwasa.fi/midcom-serveattachmentguid-1e00cddd93ff2140cdd11e0ba5ee30dd8e0b3f8b3f8/arviointiraportti.pdf>

till slut om vissa detaljer angående rekommendationerna som också visar tecken på oenighet.

Ungdomsrådet var väldigt lyckat och 84 % av deltagarna svarade i slutskedet av medborgarrådet att de skulle delta igen i medborgarråd. Intresset för samhällelig påverkan växte bland deltagarna och de upplevde verklig påverkan. Senare ledde medborgarrådets rekommendationer till förändringar, visar en undersökning⁹. Flera av rekommendationerna har förts till verkställande, förutom sju av de 16 rekommendationerna, eftersom dessa skulle medföra sådant beslutsfattande och resurser som skolväsendet inte kan påverka.

7.1.5 Medborgarråd för funktionshindrade personer

I Finland genomfördes det första medborgarrådet för funktionshindrade personer i augusti 2011. Medborgarrådet arrangerades genom ett samarbete av Vasa universitet, Nationella utvecklingsprogrammet för social- och hälsovård (KASTE), Södra Österbotten och Österbotten och ingick i Vasa universitets projekt Citizen's Voice. Syftet var att diskutera hur funktionshindrade personer kan påverka sitt eget liv i Österbotten och Södra Österbotten. Genom offentliga rapporter^{10 11} beträffande medborgarrådet har jag analyserat huruvida de deliberativa kriterierna uppfylldes i medborgarrådet. Jämlikhetskravet uppfylldes genom slumpmässigt urval av de som hade anmält intresse för deltagande i medborgarrådet. Medborgarrådet fick välja av experter och tjänstemän representanter till en panel, till vilka de ställde frågor. De fick tillräckligt med information och moderatörerna fungerade objektivt för att försäkra kvalitativ diskussion och rättvis behandling. Medborgarrådet genomfördes enligt "citizen jury" modellen och följde modellen, utan manipulation, ekonomisk kontroll, tvång eller dylikt. Medborgarrådet inkluderade ett informationstillfälle för alla intresserade vilket uppfyllde kravet på offentlighet. Förväntingarna var inte så höga för medborgarrådet men det konstaterades slutligen att ämnet som diskuterades kunde ha

⁹http://www.uva.fi/fi/blogs/project/uudenlaista_demokratiaa_luomassa/nuorten_kansalaisraadilla_oli_vai_kuttavuutta/

¹⁰ http://files.kotisivukone.com/kastetesti.kotisivukone.com/2011_9_6_kansalaisraadin_loppuraportti.pdf

¹¹ <http://www.eskoo.fi/documents/Harri%20Raisio%20Kansalaisraati.pdf>

innehållit mer konkreta frågor för att höja påverkningsgraden. Deltagarnas erfarenheter om medborgarrådet visade att deras förståelse för de andra deltagarna och andra funktionshindrade personer fördjupades och de blev mer informerade. Kravet på förändrad preferens uppfylldes såtillvida. Däremot saknas uppgifter på huruvida oeniga medborgarrådet var i deliberationsprocessen och beträffande rekommendationerna. Medborgarrådet var väldigt lyckat och rekommendationen innehöll 19 utvecklingsförslag. Medborgarrådet hade som syfte att möjliggöra verklig påverkan och därför tilldelades rekommendationerna till ansvariga aktörer och instanser och kontaktsamarbete har fortsatt med deltagarna i medborgarrådet om hur rekommendationerna tagits i beaktande. Medborgarrådets rekommendationer påverkade det regionella utvecklingsprojektet samt handikappolitiken. Dessutom fungerade medborgarrådet som en modell av nya påverkningskanaler i Finland som följdes av flera medborgarråd. Målsättningarna var ett fortsatt arbete för medborgarnas delaktighet genom medborgarråd.

7.1.6 Medibothnia studeranderåd

Medibothnia studeranderåd ordnades i oktober 2011 och syftet var att inkludera studerande i behandlingen och planeringen i hur samarbetet med Vasa yrkeshögskola och yrkeshögskolan Novia skulle ske för att utveckla yrkeshögskoleutbildningen inom social- och hälsovården. Medibothnia medborgarråd var en del av Vasa universitets projekt Citizen's Voice. Genom en offentlig rapport¹² angående genomförandet av Medibothnias medborgarråd, har jag analyserat huruvida de deliberativa kriterierna uppstod i medborgarrådet. Syftet var att inkludera studerandes synpunkter på inlärningsmiljön. Legitimiteten av medborgarrådet stärktes genom en styrgrupp som övervakade processen och fungerade som rådgivare. Detta försäkrade att processen inte påverkades av administrativ kontroll eller manipulation, vilket uppfyller autonomikravet. Jämlikhetskravet uppfylldes också i studeranderådet. 52 personer anmälde intresse efter att det marknadsförts via e-post, distribution av flygblad, presentationstillfällen osv. 24 deltagare valdes till medborgarrådet genom slumpmässigt

¹² http://blog.uwasa.fi/midcom-serveattachmentguid-1e127e45d2cf88e27e411e1bc8d0571ecb3c44ec44e/medibothnian_opiskelijaraadin_loppuraportti-ruotsiksi.pdf

urval. Studeranderådet delltog i deliberation under tre dagar och efter rekommendationerna gjordes, ordnades ett informationstillfälle för alla intresserade, vilket uppfyllde kravet på offentlighet. Det försäkrades att deltagarna erbjöds tillräckligt med information, genom att ordna under den första dagen ett gemensamt kvällsprogram för deltagarna, där de informerades mer om temat och om medborgarrådet som koncept. Kravet på upplyst förståelse uppfylldes såtillvida.

Enligt rapporten om Medibothnia studeranderåd, visar det sig att deltagarna ansåg att det är viktigt att inkludera studerande i liknande ärenden, och de ansåg att deras åsikter förändrades under deliberationsprocessen, och att de blev mer informerade. Kravet på förändrad preferens ses såtillvida uppfyllt. Uppgifter på huruvida oeniga deltagarna var saknas i rapporten och går inte såtillvida att analyseras, men deltagarnas erfarenheter visar att de fick höra nya synpunkter bland de andra deltagarna som de själva inte var medvetna om tidigare. Studeranderådet genomfördes både på svenska och finska och enligt erfarenheter visade det inte problem utan fick positiv mottagning bland deltagarna. Studeranderådet fick väldigt positiv mottagning bland deltagarna och de upplevde att de fick möjlighet till påverkan genom studeranderådet och önskade att liknande studeranderåd kunde ordnas i framtiden. Dessutom fick studeranderådet omedelbar respons av projektledaren i Medibothniaprojektet, Vasa yrkeshögskolas rektor, samt en medlem i Vasa stadsfullmäktige. Rekommendationerna ansågs ytterst centrala och det betonades viktigheten att föra dem vidare.

7.1.7 De äldres medborgarråd

De äldres medborgarråd ordnades i Vasa i november 2011. Detta var det första medborgarrådet i Finland som var meningen att inkludera äldre personer för att diskutera hur man kan förverkliga ett bra liv och boende för äldre personer.

Medborgarrådet arrangerades på uppdrag av regionala och nationella aktörer (kommuner, samkommuner och kommunförbundet) i samarbete av Vasa universitet, Vasa-Laihela-Lillkyro och K5 kommunerna (Korsnäs, Kristinestad, Närpes, Kaskö och Malax). Medborgarrådet ingick i Vasa universitets projekt Citizen's Voice. Genom en

offentlig rapport¹³ beträffande medborgarrådet har jag utrett huruvida de deliberativa kriterierna uppfylldes. Medborgarrådet genomfördes enligt den ursprungliga ”citizen jury”-modellen och medborgarrådet påverkades varken av manipulation eller ekonomisk kontroll. De äldres medborgarråd var meningen för personer över 65 år, och riktades sig till det specifika området som nämndes ovan. Inom dessa ramar uppfylldes jämlikhetskravet, genom en öppen anmälan av intresse för alla personer över 65 år inom områdena. 55 personer anmälde intresse varav 26 valdes ut genom slumpmässigt urval. Medborgarrådet höll ett informationstillfälle som var öppet för alla intresserade, efter fyra dagars deliberation, hörande av vittnen och experter. Rekommendationerna uppstod till slut i samråd, fastän oenighet rådde innan de gjordes. Detta förevisar att kvalitativ deliberation med varandra där olika synpunkter presenteras och tillräckligt med information kan förändra preferenser och leda till mer informerade medborgare. De deliberativa kriterierna uppfylldes i de äldres medborgarråd. Medborgarrådet var väldigt lyckat och fick upphov till mångsidig information angående frågan som diskuterades. Förslagen skickades till de aktörer och instanser som rekommendationerna var riktade till. Syftet var att försäkra verklig påverkan med tätt samarbete med de inblandade aktörerna. De äldres medborgarråd fick dessutom stor uppmärksamhet genom olika media¹⁴.

7.1.8 De ungas medborgarråd

I Vasa ordnades det i oktober 2012 ett medborgarråd för unga personer i Vasa. Syftet var att diskutera framtiden och utvecklingen av Vasa region. Medborgarrådet ordnades på initiativ av Vasa ungdomsfullmäktige, filosofiska fakulteten vid Vasa universitet, VASEK, Österbottens förbund samt Institutionen för hälsa och välmående. Genom en offentlig rapport¹⁵ beträffande de ungas medborgarråd i Vasa har jag analyserat huruvida de studerade deliberativa kriterierna uppfylldes. Alla 16-20 åringar i Vasa

¹³ [http://blog.uwasa.fi/midcom-serveattachmentguid-](http://blog.uwasa.fi/midcom-serveattachmentguid-1e148e29448441248e211e1bf5a3b5702abb20db20d/ikaihminen_kansalaisraadin_loppuraportti-svenska-002.pdf)

[1e148e29448441248e211e1bf5a3b5702abb20db20d/ikaihminen_kansalaisraadin_loppuraportti-svenska-002.pdf](http://blog.uwasa.fi/midcom-serveattachmentguid-1e148e29448441248e211e1bf5a3b5702abb20db20d/ikaihminen_kansalaisraadin_loppuraportti-svenska-002.pdf)

¹⁴ http://www.uva.fi/fi/blogs/project/citizens_voice/ikaihminen_kansalaisraati_huomioitiin_laajasti_media_ssa/

¹⁵ http://www.uva.fi/fi/blogs/project/citizens_voice/nuorten_kansalaisraati-loppuraportti_pdf.pdf

region hade möjlighet att anmäla intresse för medborgarrådet. 38 anmälde intresse varav 24 valdes enligt demografiska faktorer. Deltagarna var en heterogen grupp men representativiteten kunde ha varit bättre och likaså marknadsföringen av medborgarrådet för att nå ett större urval. I rapporten uppmärksammas att alla deltagare förutom en ansåg att de fick dela med sina egna åsikter. En deltagare upplevde att denne blev utomstående av medborgarrådet. Jämlikhetskravet uppfylldes därför endast delvis. Enligt rapporten var diskussionen av hög kvalitet under de tre dagarna som medborgarrådet tog plats och deltagarna fick höra mångsidig information av experter. Medborgarrådet genomfördes enligt ”citizen jury”- modellen med utbildade moderatörer och därigenom påverkade ingen administrativ makt medborgarrådet genom kontroll, manipulation eller dylikt. I rapporten beträffande medborgarrådet mättes deltagarnas åsikter om medborgarrådet och genomförandet. Det visar sig att deltagarna också var av den åsikten att moderatörerna var objektiva och försökte inte påverka deltagarna. Offentlighetskravet uppfylldes genom ett arrangemang av ett informationstillfälle där mediernas representanter och beslutsfattare tog del av medborgarrådets rekommendationer. Informationen ansågs vara tillräcklig av majoriteten av deltagarna i medborgarrådet, och de kände sig tillräckligt informerade om ämnet som diskuterades. Kravet på upplyst förståelse uppfylldes. Majoriteten av deltagarna upplevde att de undertecknade rekommendationer som understöddes av alla deltagare. Däremot upplevde fem av deltagarna att de var pressade av att vara av samma åsikt med de övriga, vilket också visar tecken på oenighet, men eftersom de lyckades till slut komma överrens om gemensamma rekommendationer kan detta tolkas som att deliberationsprocessen och informationen ledde till förändrade preferenser och mer informerade deltagare. Dessutom påverkade deltagande i medborgarrådet deltagarna positivt i den bemärkelsen att de blev mer informerade och fick motivation till att medverka i politiska frågor i framtiden, visar det sig i rapporten. Majoriteten av deltagarna skulle delta igen i medborgarråd och ansåg att det borde ordnas fler medborgarråd i Vasa också i framtiden. Medborgarrådet ansågs väldigt lyckat och man ville försäkra sig om verklig påverkan, vilket skedde genom att rapporten skickades till ansvariga aktörer och instanser, beslutsfattare och förtroendevalda. Av dessa aktörer kommer det att begäras ställningstagande till rekommendationen. Under åren 2013-2014 kommer Vasa ungdomsfullmäktige att utreda vilka åtgärder som gjorts för att förverkliga medborgarrådets rekommendationer.

7.1.9 Medborgarrådet om invandrares välbefinnande och sysselsättning

I Finland ordnades det första medborgarrådet för invandrare i oktober 2012. Genom en offentlig rapport¹⁶ angående invandrarnas medborgarråd har jag analyserat huruvida de deliberativa kraven uppfylldes. Invandrarrådets syfte var att göra invandrare i Vasa och Österbotten delaktiga i beslutsprocessen och man ville höra deras åsikter beträffande integration, social- och hälsovårdsservice, språk och sysselsättning. Projektet genomfördes i ett samarbete av Vasa stad, Institutet för hälsa och välfärd, Vasa regionenhet, BoWer-nätverket, SONetBOTNIA, Vasa universitet och finansierades av Europeiska integrationsfondens projekt ”Solid Voice”. Medborgarrådet genomfördes enligt ”citizen jury” modellen och en tillsatt stödgrupp fungerade som rådgivande organ och en annan tillsatt styrgrupp ansvarade över de sakkunniga. Detta försäkrade medborgarrådets autonomi, att det var fritt från kontroll, manipulation eller dylikt. Jämlikhetskravet uppfylldes också i medborgarrådet. Deltagarna valdes genom slumpmässigt stratifierat urval av 35 personer som anmält intresse av att delta. Urvalet inkluderade invandrare som kommit till Vasa för att studera, arbeta eller på grund av familjeskäl. Man ville också försäkra att deltagarna i medborgarrådet erbjöds så mycket information som möjligt. Därigenom strävades det efter att finna sakkunniga med mångsidig information till rådet, med betoning på lagstiftning, kommunstrategi och servicemodeller. Den mångsidiga informationen gjorde deltagarna väl informerade om ämnet och därigenom uppfylldes kravet på upplyst förståelse. Medborgarrådet presenterade sina slutliga rekommendationer i ett offentligt tillfälle i vilket bland annat förtoendevalda, tjänstemän och ansvariga aktörer för integrationspolitik deltog. Rekommendationerna bestod av 11 konkreta förslag beträffande utvecklingen av välfärden och sysselsättningen för invandrare i Vasa. Medborgarrådet uppmärksammades i hög grad av medierna likaså.¹⁷ I rapporten framgår det i enkätsvar, där deltagarnas åsikter om olika sakfrågor under medborgarrådet beskrivs, enligt hur viktiga de anser frågorna vara. Det urskiljs oenighet bland deltagarna då de är av olika åsikter om vissa frågor. Däremot saknas det uppgifter om huruvida deltagarnas preferenser förändrades under deliberationsprocessen. Medborgarrådet var väldigt

¹⁶ http://blog.uwasa.fi/midcom-serveattachmentguid-1e24393f90799c8439311e2a4e7cddb47ceed86ed86/bilaga_2_sve_invandrarnas_medborgarrad_slutrappo rt_solid_voice.pdf

¹⁷ http://yle.fi/uutiset/vaasassa_oli_koolla_suomen_ensimmainen_maahanmuuttajien_kansalaisraati/6348579

lyckat, deltagarna upplevde sig delaktiga och rekommendationerna är konkreta förslag, som tilldelats till ansvariga privata och offentliga aktörer och instanser, på lokal, regional och nationell nivå. Dessutom kommer förslagen att tas i beaktande i Vasa stadsfullmäktige.¹⁸

7.1.11 Konklusion

Jag har sammanfattat de studerade deliberativa kriterierna i en tabell nedan som beskriver huruvida de deliberativa kriterierna uppfylldes i de studerade medborgarråden. Tabellen visar en tydlig skillnad mellan de medborgarråd som testades i Sverige, och de som genomförts i Finland under åren 2010-2012.

Kriterier	ÖG	FINS	JYV	UNG	MFP	MED	ÄLD	DEU	INV
Autonomi	/	/	x	x	x	x	x	x	x
Jämlikhet		x	x	x	x	x	x	/	x
Upplyst förståelse	/	/	x	/	x	x	x	x	x
Offent- lighet			x	x	x	x	x	x	x
Oenighet		/	x	x	-	-	x	x	x
Förändrad preferens	x	/	x	x	x	x	x	x	-

Tabell. Deliberativa kriterier och de studerade medborgarråden. Förkortningar ÖG=Östergötlands medborgarråd, FINS=Finspång kommuns medborgarråd, JYV=Jyväskyläns medborgarråd, UNG= Ungdomarnas medborgarråd, MFP= Medborgarråd för personer med handikapp, MED =Medibothnia medborgarråd, ÄLD= Medborgarråd för äldre personer, DEU= De ungas medborgarråd, INV= Invandrarnas medborgarråd. Förklaring: X=uppfylls, /=uppfylls delvis, - = uppgift saknas tom ruta= uppfylls inte.

De studerade medborgarråden varierar i stor grad. Det upptäcks i de studerade medborgarråden att de har potential till att möjliggöra verklig påverkan för medborgaren. Mycket ansvar ligger i arrangörens händer. Medborgarråd uppfattas som avancerade former i Sverige antagligen för att i de få försök som gjorts har man inte satsat tillräckligt med forskning omkring metoden. Arrangörerna har inte heller haft

¹⁸ http://www.uva.fi/fi/blogs/project/solid_voice/read_the_final_report_of_the_citizens-jury_for_migrants/

tillräckligt med stöd för att kunna genomföra medborgarråden enligt den deliberativa modellen. Detta kan förklara de stora skillnaderna i medborgarråden mellan Sverige och Finland. Resultaten av innehållsanalysen visar, att uppfyllande av de deliberativa kriterierna i medborgarråd påverkar hur lyckat medborgarrådet varit. Utöver detta, höjs legitimiteten av medborgarråden, och deras potential att fungera som en påverkningskanal för den enskilda medborgaren stiger. Genom de modellerna som genomförts i samarbete av Vasa universitet når man också marginaliserade grupper och personer som inte annars skulle få sin röst hörd. Detta var en av målsättningarna som man strävat efter genom medborgardialogerna i Sverige. Genom de medborgarråd som genomförts i Finland har man lyckats nå äldre personer, ungdomar, invandrare och funktionshindrade för att specifikt få deras intressen bevakade och göra dem delaktiga i beslut som angår dem. Detta visar att medborgarråd kan användas både för att nå marginaliserade grupper samt för att nå en hel kommuns intressen.

En av de största fördelarna med att genomföra medborgarråd enligt den ursprungliga ”citizen jury”-modellen, är att de såtillvida är legitima. Varje medborgarråd som genomförts i Finland har haft som syfte att medborgarrådet skall medföra verklig påverkan för medborgarna. Detta har man kontrollerat och uppföljt genom att kräva inblandade aktörer och instanser, förtroendevalda och tjänstemän att behandla de rekommendationer som medborgarrådets deltagare har sammansatt. Jämfört med de medborgarråd som genomförts i Sverige märks det en stor skillnad på denna front. Syftet har inte varit koncentrerat i medborgarråden i Sverige och man har inte följt den ursprungliga ”citizen jury”-modellen enligt regler, fastän det var den ursprungliga idén. Fördelen med de medborgarråd som genomförts i Finland, är att de har fått ett enormt stöd av experter som kunde utbilda arrangörerna i den ursprungliga medborgarrådsmodellen, och försäkra att den genomförs korrekt. Varje medborgarråd som genomförts under åren 2010-2012 har ingått i projekt, och genomförts i samarbete med Vasa universitet. Medborgarrådet i Jyväskylä fick utbildning och hjälp av Vasa universitets forskare som har expertis inom deliberativ demokrati, deliberativ forskning och har fokuserat sig på medborgarråds användning i kommuner och i synnerhet inom hälso- och sjukvårdsfrågor.

Autonomikriteriet uppfylldes i alla studerade medborgarråd i Finland eftersom arrangören försäkrade att medborgarråden genomfördes enligt en specifik modell, och i

flera medborgarråd tillsattes det en stödgrupp, vars uppgift var att kontrollera genomförandet. Arrangören försökte varken påverka medborgarrådets resultat eller deltagarna genom manipulation eller kontroll, vilket däremot vissa av deltagarna i Östergötlands medborgarråd upplevde. Jämlikhetskriteriet är viktigt att uppnå i genomförandet av medborgarråd. Ett av de fundamentala kriterierna för demokratiska innovationer är att försäkra att alla medborgare har samma möjlighet till att delta och att de behandlas rättvist. Kriterierna uppfylldes i så gott som alla studerade medborgarråd i Finland och i medborgarrådet i Finspång, oftast genom slumpmässigt urval, och slumpmässigt stratifierat urval. Vissa av medborgarråden var riktade för en viss målgrupp, och då uppfylldes jämlikhetskriteriet inom ramarna för den gruppen. Däremot i Östergötlands medborgarråd uppfylldes jämlikhetskriteriet inte och representativiteten bland deltagarna var relativt låg och kännetecknades av en homogen grupp av människor som inte representerade kommunens invånare. Representativitet är viktigt inom medborgarråd, eftersom deltagarna bör representera hela kommunens invånare med tanke på ålder, kön, yrke osv. Därför är marknadsföringen av medborgarråd viktigt, för att nå så stor grupp av urval som möjligt. Informationen som arrangörerna erbjöd till deltagarna i de studerade medborgarråden var till största delen tillräcklig, och experterna var valda för att ge en så informerad och objektiv bild av sakfrågan som möjligt.

Offentlighetskriteriet uppfylldes endast i de studerade medborgarråden i Finland. Detta är ett väldigt viktigt kriterium eftersom offentlighet av medborgarrådet ger möjlighet för andra medborgare att ta del av medborgarrådets rekommendationer samt inkluderar mediernas representanter som informerar övriga medborgare om medborgarrådet. Dessutom bjuds förtroendevalda in och andra ansvariga aktörer, vilket påverkar medborgarnas verkliga påverkan. Eftersom offentlighetskriteriet inte uppfylldes i de studerade medborgarråden i Sverige, sjönk legitimiteten och betydelsen blev endast symbolisk. De studerade medborgarråden i Sverige kännetecknas endast av några deliberativa element som inte gör dem legitima. Detta kan ha påverkat varför medborgarråd inte genomförts i Sverige i större grad och varför man inte velat satsa på dem i efterhand. De studerade medborgarråden visar i de flesta fallen tecken på att deltagarna var oeniga i deliberationen, men att de ändå lyckades komma till en gemensam rekommendation. Detta syftar på att medborgarrådsprocessen lett till att medborgarna fått förändrade preferenser och visar att medborgare kan tillsammans med

andra medborgare och med tillräckligt med information från experter, bilda mer rationella argument och bidra med mer kvalitativa lösningar till olika problem.

Medborgarråd möjliggör behandlande av svåra frågor, såsom frågor beträffande sjukvård, etiska och moraliska frågor, eftersom formen oftast ger tid för deltagarna att bekanta sig med ämnet på ett djupare plan och höra experter. Genom tillräckligt med information kan de delta i kvalitativ deliberation med varandra, höra andra medborgares synpunkter och därefter formulera bättre åsikter och beslut. Östergötlands medborgarråd behandlade en svår hälsofråga, där syftet var att diskutera prioritering av olika läkemedel. Medborgarrådet gavs inte tillräckligt med information och deltagarna hade endast två dagar på sig att diskutera med varandra, höra vittnen, och ge sin rekommendation. Detta ledde till att medborgarrådet var relativt misslyckat och deltagarna var också missnöjda. Däremot genomfördes medborgarråden i Finland under tre – fyra dagar som gav deltagarna tillräckligt med tid för att bekanta sig med ämnet, höra vittnen och bidra med mer kvalitativa lösningar till problem.

Genom resultaten i innehållsanalysen av de studerade medborgarråden, kan det konstateras att medborgarråd kan i verkligheten uppfylla deliberativa kriterier och således förstärks legitimiteten. Dessutom möjliggör de medborgarråd som uppfyller de deliberativa kriterierna verklig påverkan för den enskilda medborgaren. Oftast är det också kritiskt att arrangören av medborgarrådet upplyfter syftet av verklig påverkan och är i ett aktivt kontaktsamarbete med de ansvariga aktörer och instanser som rekommendationerna riktar sig till. En av de största utmaningarna med genomförande av medborgarråd, är att få dem fungera systematiskt och vara en del av kommunens verksamhetsmönster. Utmaningarna gäller hur de skall implementeras i kommunerna. Därför finns det skäl att vidare se över och utvärdera hur implementeringen av medborgardialoger har skett i kommunerna och landstingen i Sverige.

Implementeringen av medborgardialoger i Sveriges kommuner och landsting har påverkats i stor grad av projekt Medborgardialog som SKL startade 2006. Projektets syfte var bl.a. att utveckla permanenta former som möjliggör kommuninvånarens delaktighet och som kunde bli del av styrningen (SKL 2008, 6). Genom att studera och utvärdera implementeringen av medborgardialoger i Sverige fördjupar jag analysen, och höjer validiteten i forskningen beträffande vilka andra faktorer påverkar medborgarråds framgång och hur de kunde möjliggöra verklig påverkan. Det finns skäl att utreda detta

på ett djupare plan, eftersom flera kommuner i Finland planerar att ta i bruk medborgarråd och andra former av medborgardialoger. Genom att utvärdera hur implementeringen av medborgardialoger har skett i kommunerna och landstingen i Sverige, fördjupas kunskapen om faktorer som påverkar framgång, utmaningar och hur de bör organiseras för att möjliggöra verklig påverkan.

7.2 Forskningsfråga 2

2. Hur har implementeringen av medborgardialoger skett i kommunerna och landstingen i Sverige?

7.2.1 Implementering av medborgardialoger i Sveriges kommuner och landsting

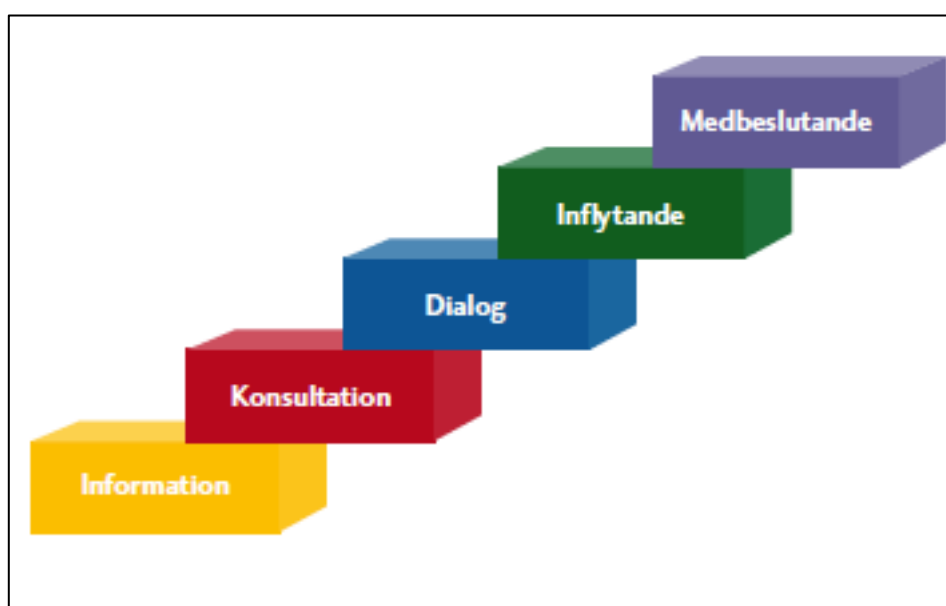
För att fördjupa mig i frågan om hur medborgardialoger såsom medborgarråd bör implementeras i kommunerna har jag valt att undersöka implementeringen av medborgardialoger i kommunerna och landstingen i Sverige. Genom SKL:s offentliga publikationer angående medborgardialoger samt en intervju med handläggare Kjell-Åke Eriksson, som ansvarar för frågor som berör demokrati och styrning, redogör jag för hur implementeringen av medborgardialoger har skett i Sverige. Dessutom fördjupar jag mig i frågan om faktorer som påverkar framgång, faktorer som bör tas i beaktande ifall medborgardialoger skall ha potential till verklig påverkan för kommuninvånaren samt de största utmaningarna som bemöts i implementeringen av medborgardialoger i kommunerna. Dessa kommer jag att redogöra för närmare i kapitlet 8. För att analysera implementeringsprocessen på ett djupare plan, har jag gjort en utvärdering över hur implementeringen av medborgarråd skedde i Hudiksvall kommun år 2006-2007, då det togs i bruk geografiska medborgarråd som permanenta institutioner i styrningen (SKL 2008, 4).

Det har genomförts flera olika former av medborgardialoger i kommunerna och landstingen i Sverige under 2000-talet. Ända sedan år 2006, då projektet Medborgardialog inleddes, var syftet att finna arbetsformer som ökar kommuninvånarens påverkan, höjer demokratins kvalitet samt engagerar kommuninvånare i samtal med varandra och beslutsfattare (SKL 2008, 4). Ett viktigt mål med ibruktagningen av medborgardialoger var att öka dialogen mellan kommuninvånare och beslutsfattare. Syftet med medborgardialoger är att komplettera den representativa demokratin, inte att ersätta den representativa demokratin med direktdemokrati. Genom användning av medborgardialoger får beslutsfattarna en ökad kunskap om medborgarnas vilja före beslut görs (SKL 2011, 16). Beslutsunderlaget blir på detta sätt mer legitimt. Implementeringen av medborgardialoger i kommuner och landsting är inte enkelt, i synnerhet då det gäller att finna fungerande metoder som kunde bli del av styrningsprocessen.

Medborgardialogers ibruktagning i kommunerna och landstingen i Sverige varierar. Genom SKL:s arbete har man idag sammanfattat klarare riktlinjer för att underlätta implementeringen, men det saknas ändå konsekventa modeller som i verkligheten är de mest fungerande (Eriksson 2013). Därför testas det än idag olika modeller och arbetet samt erfarenheterna utvärderas för att förbättra verksamheten. Eriksson poängterar att ansvaret i organiseringen av medborgardialoger ligger hos de förtroendevalda (2013). Därför är det viktigt att utbilda både politiker och tjänstemän i varför medborgardialoger är till nytta både för dem, medborgarna och samhället. Enligt Eriksson är SKL:s arbete och stöd för kommunerna idag mer systematiskt än det var för bara ett år sedan (2013). I dagens läge erbjuder SKL kommunerna flera handböcker och ett utvecklat informationssystem genom vilket man stimulerar och stöttar det arbete kommunerna gör. I implementeringsprocessen av medborgardialoger finns det vissa fundamentala frågor som både politikerna och tjänstemännen måste fokusera sig på. Frågor som de bör fokusera sig på är att de har ett klart syfte beträffande varför man vill genomföra medborgardialoger (Eriksson 2013). Då syftet diskuteras fokuserar man sig på faktorer såsom nytta och effektivitet. Efter detta diskuteras det om i vilket skede av en beslutsprocess man vill inkludera medborgarna i dialog. Sker det i ett tidigt skede av beslutsprocessen eller innan beslut skall fattas? Enligt erfarenheter visar det sig att medborgardialoger borde genomföras i ett tidigt skede av beslutsprocessen men också i utvärderingen av fattade beslut (SKL 2011, 11). Ifall medborgardialoger genomförs i

nära anslutning till ett beslutstillfälle, handlar det om att legitimisera det beslut som beslutsfattarna föredrar.

Valet av i vilket skede av beslutsprocessen medborgardialogen skall genomföras påverkar oftast graden av medborgarnas delaktighet, som i sin tur påverkar hur mycket påverkan medborgarna ges. Enligt Eriksson följer man en s.k. Delaktighetstrappa som SKL konstruerat genom olika erfarenheter och internationella modeller (2013). Delaktighetstrappan fungerar som hjälpmedel för de förtroendevalda i organiseringen av medborgardialoger i kommunerna och landstingen.



Figur 1. Delaktighetstrappa. Beskriver medborgarens grad av delaktighet i medborgardialoger. Ur "Medborgardialog som del i styrprocess" SKL 2011, s. 16).

Information är den lägsta nivån av delaktighet för medborgarna. Det innebär att kommuninvånarna har tillgång till relevant och objektiv information för förståelse av problem och lösningar (SKL 2011, 16). Enligt Eriksson är de medborgardialogerna som genomförs mest i kommunerna och landstingen på konsultationsnivån men också på dialognivån. Konsultationens grad av delaktighet är relativt ytlig eftersom meningen är oftast för medborgarna att ge svar på en enkel fråga genom alternativ som "ja" eller "nej". Denna grad av delaktighet används bl.a. i e-paneler och SMS-paneler där deltagarna genom t.ex. SMS svarar på en fråga jakande eller nekande. Medborgardialogerna i kommunerna och landstingen har också möjliggjort en

delaktighetsgrad på dialognivå. Denna innebär att alla medborgarna ges möjlighet att framföra sin åsikt, argumentera och diskutera med varandra för att få fördjupad förståelse. Medborgarnas åsikter skall dessutom tas i beaktande i den fortsatta politiska processen (SKL 2011, 16). Denna nivå av delaktighet har potential att uppfylla deliberativa ideal och kan potentiellt leda till verklig påverkan. Exempel på medborgardialoger med delaktighetsnivå på dialognivå är medborgarpaneler, öppna forum och cafémodeller. I verkligheten sker inte verklig påverkan enligt Eriksson, utan det krävs ännu att man utvecklar metoder som medföra detta (2013). Då graden av delaktighet är på inflytande-nivå innebär det att medborgarna ges möjlighet att vara inblandade i ett omfattande ämne över en längre tid. Medborgarna har inflytande genom en formulering av alternativ för problem och olika lösningar till förslag som fungerar som beslutsunderlag i den politiska processen (SKL 2011, 17). Medbeslutande är den högsta graden av delaktighet och innebär att de förtroendevalda delegerar ansvar till en nämnd eller styrelse som inte är partibundna utan består av enskilda personer (SKL 2011, 17).

Efter att graden av delaktighet fastställs, väljs valet av metod, d.v.s. vilken form av medborgardialog som skall genomföras för att uppnå önskat resultat (Eriksson 2013). Till ett komplext ämne kan olika medborgardialoger användas för att uppnå önskat resultat. Till valet av metod får de förtroendevalda hjälp av en tjänstemannakår av professionella och experter inom ämnet. SKL har dessutom ett starkt kontaktsamarbete med kommunerna (Eriksson 2013).

Enligt Eriksson finns det tydliga skillnader bland kommunerna och landstingen beträffande ibruktagande och användning av medborgardialoger (2013). Som exempel på ”aktiva användare” av medborgardialoger är bl.a. Malmö stad, Botkyrka kommun, Hudiksvalls kommun, Kungsbacka kommun, Göteborg stad, och Uddevalla kommun. SKL rekommenderar att systematisera medborgardialogerna genom att tillsätta medborgardialoger i beslutsunderlag och göra dem del av styrprocessen (Eriksson 2013). Syftet är att höja legitimiteten och värdet av medborgardialogerna. Detta har man försökt i bl.a. Upplands-Väsby kommun, Östersunds kommun, Skellefteå kommun, Borås stad och Vetlanda kommun (Eriksson 2013). Det har ändå inte skett fullkomligt, men kommunerna har igång arbete som strävar efter att implementera medborgardialogerna i styrningen. Systematik i genomförandet av medborgardialoger

finns att se som exempel i bl.a. Piteå kommun beträffande sjukvården, Sundsberg beträffande stadsplanering samt Örebro beträffande medborgarbudget (Eriksson 2013). Hudiksvalls kommun var en av de första kommunerna som tog initiativ för att finna bestående former av medborgardialoger som kunde inkluderas i styrningsprocessen (SKL 2008, 4). Hudiksvalls kommun tillsatte geografiska medborgarråd som permanenta former i styrningsprocessen. Detta skedde under åren 2006-2007, vilka jag närmare redogör för och utvärderar i följande kapitel.

De populäraste formerna av medborgardialoger i kommunerna och landstingen har varit medborgarpaneler, fokusgrupper och cafémodeller. Målet med dessa medborgardialoger är att skapa ett hållbart samhälle där man delar ansvar (Eriksson 2013).

Medborgarpanelerna har som idé att bjuda in kommuninvånare för att samtala med beslutsfattare om kommunens ärenden. Under de senaste åren har man inom kommunerna insett möjligheterna med nya kommunikationsmedel och därför har de ursprungliga medborgarpanelerna ersatts med e-paneler och SMS-paneler för att nå en större befolkning (Eriksson 2013). Eriksson förklarar att dessa är fungerande modeller då man vill inkludera de grupper av medborgare som annars inte varit aktiva i kommunpolitiken (2013). Problemet med formerna anser han ändå vara att de är ytliga former av deltagande för kommuninvånaren och uppfyller sällan deliberativa ideal (2013). Exempelvis sker rekryteringen till medborgardialogerna enligt fri inbjudan och såtillvida uppstår avsaknad av säkertsällt statistiskt urval av representanter. Graden av påverkan förblir dessutom låg. Detta visar att de än idag krävs att utveckla former som möjliggör verklig påverkan för den enskilda kommuninvånaren (Eriksson 2013). Olika former av medborgarråd har också tagits i bruk i olika kommuner och landsting, men dessa är inte konstuerade enligt den ursprungliga medborgarrådsmodellen. De utgår ändå från en kvalitativ dialog mellan medborgarna och förtroendevalda, samt experter. Enligt Eriksson har man inte vågat i större grad genomföra den ursprungliga medborgarrådsmodellen i kommunerna och landstingen i Sverige eftersom den är en så avancerad form som kräver stora satsningar och förändringar i attityder (2013). Ett annat synligt problem enligt Eriksson, är att medborgarrådsformen innebär att deltagarna skall ge en rekommendation till beslutsfattarna, vilket ger en möjlighet till inflytande och makt för medborgarna, eftersom beslutsfattarna skall ta hänsyn till rekommendationerna (2013). Att detta uppfattas som ett problem förklaras utifrån ett maktperspektiv. Detta kan uppfattas paradoxalt eftersom syftet med medborgardialoger

är de facto att öka dialogen mellan medborgare och beslutsfattare, samt höja demokratins legitimitet. Den största utmaningen som bemöts idag beträffande genomförandet av olika medborgardialoger som kunde potentiellt ge medborgarna möjlighet till påverkan är att en del politiker som har beslutsfattande makt inte gärna vill dela på sin makt och ge medborgarna för stor makt när det gäller politiska beslut (Eriksson 2013). Detta är ett väldigt stort problem enligt Eriksson, fastän det inte gäller alla politiker i kommunerna (2013). I flera kommuner har politikerna varit väldigt engagerade och jobbat aktivt för att ta i bruk medborgardialoger för att få en bild om vad kommuninvånarnas vilja är och ta den i beaktande beträffande den politiska agendan och frågor som berör kommuninvånarna. Eriksson poängterar betydelsen av utbildning för beslutsfattarna och tjänstemännen i kommunen (2013). Enligt erfarenheter är det viktigt att få dem att inse värdet av medborgardialoger och av vilket värde inflytande har för kommuninvånarna. Det är också viktigt att förklara agendan för kommuninvånarna och bidra med tillräcklig med information för att förbättra öppenheten och transparensen. Därför utbildar man också kommundienstämman i användningen av nya verktyg såsom digital demokrati och e-förslag (Eriksson 2013).

7.2.2 Hudiksvalls kommun

7.2.2.1 Bakgrund

SKL inledde år 2006 projektet Medborgardialog, vars syfte är att stöda kommunerna och landstingen i Sverige i att finna fungerande former som stöder och stärker det medborgerliga deltagandet (SKL 2008, 4). I samband med projektet bildades ett nätverk av fem kommuner i samarbete med dåvarande Justitiedepartementet, SKL och den dåvarande regeringens program "Demokratisatsning 2006" (SKL 2008, 4, 7). Syftet med nätverket var att utveckla nya former för deltagande som kunde fungera som permanenta inslag i kommunerna och landstingen. Ett annat mål var att försöka nå medborgare som inte annars är politiskt aktiva i samhället (SKL 2008, 4). Varje kommun tilldelades 750000 kronor av dåvarande Justitiedepartementet för att nå dessa målsättningar. Kommunerna som deltog i projektet var Botkyrka, Huddinge, Hudiksvall, Sigtuna och Vara.

Jag har valt att analysera hur implementeringen av medborgardialoger och hur projektet skedde i Hudiksvall, eftersom man i kommunen valde att försöka göra medborgarråd ett permanent inslag i kommunstyrelsen. Utvärderingen baserar sig främst på hur implementeringen av medborgarråden skedde under projektets tid (2006-2007), men jag utvärderar också hur detta påverkade Hudiksvalls kommun efter att projektet avslutades. Medborgarråden i Hudiksvall var inte konstuerade enligt den ursprungliga "citizen jury"-modellen, men målet med dem var att ge medborgarna möjlighet till att delta i kvalitativ dialog med varandra. Enligt Lena Lindberg, som var en av projektledarna i medborgarråden i Hudiksvall, var syftet med medborgarråden att skapa en ny arena för demokratiskt samtal i kommunen, att ge medborgarna möjlighet till information och påverkan och att förbättra fullmäktigeledamöternas kunskap om den verkliga situationen i kommunerna (2007, 6). Kontaktsamarbetet med politikerna skedde genom kontaktpolitiker, som utseddes av Kommunfullmäktige. Deras uppgift var att lysna och rapportera resultaten av medborgarråden till Kommunfullmäktige (SKL 2008, 21). Medborgarråden var geografiska, d.v.s. de startades i alla byar och stadsdelar i kommunen. Alla som var bosatta i området hade automatisk rätt att delta i medborgarrådet (SKL 2008, 21). Medborgarråden hade rätt att bjuda in tjänstemän som informanter i sakfrågor, vilket var ett sätt att höra experter i specifika frågor (Lindberg 2007, 11).

7.2.2.2 Utvärdering

För att utvärdera implementeringen av dessa medborgarråd i Hudiksvall har jag använt mig av Karlssons processutvärdering samt Vedungs utvärderingsmodeller, med koncentration på måluppfyllelseutvärdering (1999; 2000, 2002). Dessa är användbara modeller eftersom bägge forskare har hänvisat till utvärdering av kommuner i sina arbeten. Jag kommer att koncentrera mig främst på processutvärderingen, d.v.s. måluppfyllelseutvärderingen eftersom de resultat-orienterade målen bör utvärderas enligt mätbara resultatformer, vilket är problematiskt att göra i efterhand för denna forskning. Dessutom är jag mer intresserad huruvida de fastställda målen uppfylldes och hur implementeringen lyckades. Utvärderingen baserar sig såtillvida på substansen som behandlar måluppfyllning. Vid utvärderingen undersöks ifall de resultat som insatsen producerat i verkligheten motsvarar fastställda mål (Vedung 2002, 2). Enligt Vedung är metoden enkel och tydlig (2002, 2). I utvärderingen redogörs de fastställda målen och

därefter utreds det huruvida målen har uppnåtts i verksamheten.

Måluppfyllelseutvärderingen är dessutom applicerbar i implementationsfasens alla skeden (Vedung 2002, 3). Enligt Karlssons processutvärdering uppfattas resultaten av en process positiva ifall de ställda kraven för processen uppfylls (1999, 17).

- Måluppfyllelse: Till vilken utsträckning har de förväntade målen uppfyllts i implementeringen av medborgarråden?

Målen med ibruktagningen av medborgarråden i Hudiksvalls kommun var tydligt fastställda. Projektets mål var att kommunerna skulle utveckla permanenta former av medborgardialog och nå de medborgare i samhället som upplever ”utanförskap” och inte är aktiva i kommunpolitiken (SKL 2008, 4). Med dessa medborgare syftar man främst på ungdomar och invandrare (SKL 2011, 26). Dessutom ville man i Hudiksvall genom en satsning på nya former för medborgardialog öka medborgarnas engagemang och valdeltagandet i kommunvalet (SKL 2011, 20). Vid inledningen av projektet var ett av de kortsiktiga målen att få igång tre medborgarråd. Detta mål lyckades man övergå rejält. I juni 2007 hade man igång tretton medborgarråd, varav ett var ett lokalt ungdomsråd och dessutom planerades ett webbaserat ungdomsråd (SKL 2008, 23). Ursprungligen inleddes femton medborgarråd i olika delar av kommunen men två lades ner på grund av brist av intresse (Reinikainen & Reitberger 2008, 27). Kommunen lyckades kortsiktigt delvis nå ett av projektets mål, som var att nå de kommuninvånarna som inte tidigare funnit sin väg till politiska frågor. Kommunen lyckades starta ett lokalt ungdomsråd medan det webb-baserade ungdomsrådet var endast i planeringskede. De långsiktiga målen som var att utveckla permanenta former av medborgardialog uppfylldes inte. År 2007 förhöll sig kommunen ännu positivt till de erfarenheterna som medborgarråden gav, men efter projektidens slut, då projektledarna avslutade sitt arbete, upphörde medborgarrådets aktivitet. Hudiksvalls kommun tillsatte en arbetsgrupp för att bedöma den politiska strukturen. Enligt arbetsgruppens slutrapport till kommunfullmäktige beträffande förändringar i den politiska strukturen visade det sig att medborgarråden i Hudiksvalls kommun inte var lönsamma (2010, 21). År 2010 fanns det endast 3-4 helt eller delvis fungerande medborgarråd. Enligt arbetsgruppens rapport avstannades arbetet helt och hållet i vissa medborgarråd direkt efter att projektledarna avslutade sitt arbete (2010, 21). Under åren 2008-2009 har

medborgarråden inte varit aktiva till den graden som man hade hoppats på. Enligt arbetsgruppens rapport visar det sig att informationen om medborgarrådets verksamhet samt kontaktpolitikernas roll har varit oklar (2010, 22). Arbetsgruppen föreslår i slutrapporten att kommunen upphör hela konceptet med medborgarråden från och med 2011, och istället fortsätter att utveckla nya former för medborgardialog (2010, 22). Enligt erfarenheter från år 2007, då projektet hade pågått i ett års tid, önskades det att kommunen sköter allt praktiskt arbete som berör medborgarråden (SKL 2008, 25). Detta ignorerades av kommunen och därför var de största problemen med medborgarråden i Hudiksvall att när det inte längre fanns ansvariga tjänstemän, kommunalt stöd och någon ansvarig enhet som tog initiativ, upphörde medborgarrådets verksamhet. Detta visar att vid implementering av medborgardialoger krävs det att de ordnas av kommunen, har konstant kontaktsamarbete med kommunfullmäktige, tjänstemän och övriga förtroendevalda. Öppenhet, information och transparens är viktiga faktorer som påverkar medborgardialogers framgång. Dessa uppfylldes inte i medborgarråden i Hudiksvall. Ett annat synligt problem var att medborgarråden var som form inte klart formulerade, utan mycket ansvar lämnades åt medborgarna, vilket resulterade i att det fanns en avsaknad av information och öppenhet som ledde till att medborgarna inte kunde ta initiativ till att vara aktiva inom medborgarråden. Detta visar tecken på att vid implementeringen av medborgardialoger i kommunerna kunde det vara lönsamt att följa en klar modell, såsom den ursprungliga medborgarrådsmodellen, ”citizen jury”-modellen. Enligt Hertzberg skall en medborgardialog ha potential till att leda till förbättringar, annars är betydelsen endast symbolisk (2011, 3). Medborgarråden i Hudiksvall misslyckades i måluppfyllelsen och det kan därför konstateras att inga förbättringar skedde, utan Hudiksvalls kommun står igen framför det svåra valet att finna fungerande former av medborgardialoger. Enligt en utvärdering av Reinikainen och Reitberger beträffande medborgarinflytande i kommuner, hade medborgarråden väldigt liten effekt på beslutsfattande i kommunen (2007, 28). Detta visar också att medborgarrådsmodellen i Hudiksvall inte hade potential till att möjliggöra påverkan för medborgarna. Enligt Reitberger och Reinikainen var det största problemet avsaknaden av information (2007, 27). Medborgarråden skulle ha som syfte att göra medborgarna informerade om kommunens verksamhet och aktuella frågor och deltagarna hade inte uppfattat detta syfte. Därför var en stor del missnöjda med medborgarrådets funktion (Reitberger & Reinikainen 2007, 27). Detta tyder på att det krävs att följa medborgardialoger som har som syfte att inkludera medborgare i beslutsprocessen och

ge dem möjlighet till påverkan. Genom att följa den ursprungliga medborgarrådsmodellen, enligt ”citizen jury” modellen kunde detta möjliggöras.

Enligt deliberativa demokratiteoretiker är syftet med deliberativa arbetsformer inte att nödvändigtvis fungera som beslutande former, utan att ge medborgarna möjlighet till kvalitativ diskussion med varandra som gör medborgarna mer informerade och resulterar i förändrade preferenser. Detta kan potentiellt leda till en ökad aktivitet bland kommuninvånarna. Ett av de långsiktiga målen i Hudiksvall var att öka medborgarnas engagemang i politiska frågor som kunde leda till ökat valdeltagande i kommunalvalen. Enligt statistik var valdeltagandet i kommunalvalet 2010 i Hudiksvalls kommun 75,6 % och år 2010 steg valdeltagandet till 79,4 %.¹⁹ Detta kan förstås bero på andra orsaker än ibruktagningen av medborgardialoger, men visar att fastän projektet misslyckades gjorde de inte kommuninvånarna mindre aktiva i politiska frågor.

Enligt Vedungs utvärderingsmodeller i politik och förvaltning, finns det vissa kriterier som är centrala i utvärderingsprocessen (2000, 260). Han uppdelar kriterierna i resultatorienterade kriterier, procedurella kriterier samt demokratiska värden. De resultat-orienterade kriterierna är följande:

- **Effektivitet:** Bedrev kommunen systematiskt arbete för att utveckla och effektivisera sin verksamhet, och har syftet varit koncentrerat?
- **Produktivitet:** Har medborgardialogerna varit lönsamma? Vad är kostnaderna jämfört med utfallet, och vilket var resultatet?
- **Verkningsgrad:** Har arbetet med medborgarråden resulterat i förväntade resultat?

De procedurella kriterierna är följande:

- **Representativitet:** Är de som deltar i medborgarråden ett representativt urval av befolkningen?
- **Rättvisa:** Bemöts deltagarna med rättvisa och har alla lika möjlighet till att delta i medborgarråden?

¹⁹ <http://www.regionfakta.com/Gavleborgs-lan/Politik/Valdeltagande-i-kommunvalet/>.

Effektivitet syftar på att bedriva systematiskt arbete för att genomföra saker korrekt. Hudiksvalls kommun tilldelades 750000 kronor av dåvarande Justitiedepartementet i syfte av att utveckla permanenta former av medborgardialog (SKL 2008, 6). Arbetet inleddes systematiskt i februari 2006 genom konsultationer med medborgare om huruvida medborgarråd kunde tas i bruk i kommunen (SKL 2008, 22). I mars år 2006 anställde kommunen två projektledare som var kommunpolitiker. Projektledarna hade en delad heltidstjänst och hade som uppgift att rapportera om det pågående arbetet i kommunerna till en vald styrgrupp ur kommunstyrelsen (SKL 2008, 22).

Produktivitet syftar på kostnader jämfört med utfallet och mäter lönsamheten av projektet. Verkningsgraden syftar på om de förväntade resultaten har uppnåtts genom det arbete som utförts.

Kommunen använde stora resurser till att få igång medborgarråd och göra dem del av styrningen. Projektledarna och kontaktpolitikerna hörde till en stor del av detta arbete, eftersom de fungerade som en informationskanal mellan medborgarråden och kommunförvaltningen. Kommunen använde sig av rätt medel för att effektivisera verksamheten inom det första året av projektverksamheten men syftet var inte koncentrerat. Detta resulterade i att efter projekttidens slut, avslutades den största delen av medborgarråden. Vid en utvärdering av effektiviteten, produktiviteten och verkningsgrad, utan att ha mätbara resultatformer, kan jag konstatera att de inte uppfylldes i implementeringen av medborgarråden i Hudiksvall. Implementeringen var varken effektiv eller produktiv och verkningsgraden förblev låg.

Deltagarna i medborgarråden i Hudiksvall var i genomsnitt 10-20 till antalet och enligt en utvärdering av Reinikainen och Reitberger beträffande medborgarinflytande i kommuner, visade det sig att två tredjedelar av deltagarna redan var förenings- eller partiaktiva och dessutom saknades det variation beträffande ålder och kön (2007, 28). Sådillvida var deltagarna ej ett representativt urval av den övriga befolkningen.

Alla boende i området där medborgarråden tog plats hade automatisk rätt att delta (SKL 2008, 21). Mötena i medborgarråden var dessutom öppna för alla. Genom en enkätundersökning har det visat sig att deltagarna ansåg att de fick uttrycka sin åsikt och byta information med varandra, och på detta sätt behandlades rättvist (Reinikainen &

Reitberger 2007, 30). Detta kriterium är det enda som uppfylls i sin helhet i utvärderingen av implementeringen av medborgarråd i Hudiksvall.

Medborgarråden i Hudiksvall var misslyckade i flera punkter. Det största misslyckandet urskiljs i att de förväntade målen inte uppfylldes, utan medborgarråden avslutades på grund av de negativa erfarenheterna. Det som också uppmärksammades var att det saknades ett enhetligt syfte om varför denna typ av medborgarråd ordnades och vilken deras funktion skulle vara. Medborgarråden saknade dessutom en ansvarig aktör och initiativtagare. Hudiksvall står som exempel på att implementeringen av medborgardialoger som inte är legitima, i detta fall medborgarråd som inte följde deliberativa principer, resulterar i att de misslyckas. Dessutom upptäcktes det en avsaknad av flera faktorer som påverkar medborgardialogers framgång. Den misslyckade implementeringen av medborgarråd i Hudiksvalls kommun visar att medborgardialogens legitimitet påverkar resultatet av medborgardialoger och att det existerar faktorer som påverkar deras framgång. Dessutom kan det urskiljas vilka faktorer som motverkade en potentiell påverkan för den enskilda medborgaren. Detta redogörs vidare i kapitel 8.

8 ANALYS

8.1 Resultat av forskningen

3. Vilka faktorer gör medborgarråd/medborgardialoger framgångsrika?

Enligt resultaten av innehållsanalysen av de studerade medborgarråden, är det viktigt att de fundamentala deliberativa kriterierna uppfylls. Detta höjer medborgarrådets legitimitet och möjliggör verklig påverkan. Resultaten visar att detta dessutom påverkar positivt hur medborgarrådet uppfattats fungera. Deltagarna och arrangörerna har båda varit nöjda beträffande medborgarrådets inverkan då de deliberativa kriterierna uppfyllts. Dessutom visade resultaten att de medborgarråd där syftet var koncentrerat, tenderade vara mer framgångsrika. Detta stöder också Erikssons uppfattning om faktorer som påverkar medborgarråds framgång. Enligt honom är en av de viktigaste faktorerna, som påverkar medborgardialogers framgång och förfarande, att arrangörerna, i detta fall förtroendevalda, har ett klart syfte om vad man vill uppnå innan genomförandet av en medborgardialog i en kommun (2013). Medborgardialoger kan vara till för olika syften, de kan användas för konsultationssyften, men då förblir delaktigheten för medborgaren oftast relativt ytlig. I de studerade medborgarråden i Finland, var syftet att höja medborgarnas delaktighet och att försäkra verklig påverkan för deltagarna. Detta klara syfte ledde till att kontaksamarbetet med beslutsfattare och ansvariga aktörer och instanser, som rekommendationerna riktade sig till, upprätthölls mellan arrangörerna och deltagarna. I Hudiksvall var syftet inte klart och det saknades inom kommunen en ansvarsenhet över medborgarråden. Detta ledde till att medborgarråden inte intresserade medborgarna och till slut upphörde verksamheten och det föreslogs att man tar i bruk nya former av medborgardialoger. Medborgarråd har stort potential och lämpar sig väl för att inkludera kommuners invånare i beslutsprocessen för att öka delaktigheten.

Eriksson förklarade att medborgardialogers syfte är i allmänhet att öka delaktigheten, men att också nå grupper som annars inte funnit sin väg till att delta i politiska frågor (2013). Detta var också ett av syftena med medborgarråden i Hudiksvall. Där lyckades man inrätta ett lokalt ungdomsråd, men efter år 2006, då projektet avslutades, upphörde

aktiviteten i kommunen. De studerade medborgarråden i Finland visar att medborgarråd är framgångsrika då de är riktade för specifika målgrupper. Representativiteten är oftast hög inom dessa medborgarråd. Genom att arrangera medborgarråd enligt liknande mönster lyckas man nå marginaliserade grupper och höra deras synpunkter i frågor som berör dem. Detta lyckades i medborgarrådet för funktionshindrade personer, medborgarrådet för äldre personer, medborgarrådet för invandrare samt medborgarrådet för unga.

I Jyväskylä kommun lyckades man få ett representativt urval av kommuninvånare att diskutera allmänna frågor som berör alla kommuninvånare. Resultaten var väldigt lyckade fastän det uppmärksammades i det andra medborgarrådet i Jyväskylä, att intresset för medborgarrådet sjönk då ämnet berörde ett mer "vardagligt" ämne som i detta fall var kundservice. Till detta ämne kunde man ha använt sig av en annan form av medborgardialog för att öka effektiviteten. Medborgarråd lämpar sig för frågor som behandlar svårare och komplexa ämnen, t.ex. budgetfrågor, miljöfrågor, etiskt svåra frågor, såsom sjukvårds- och hälsovårdsreformer. Ifall ämnet inom medborgarrådet behandlar etiska frågor påverkas deliberationsprocessen kvalitativt i positiv mening enligt Gutmann & Thompson, eftersom deltagarna presenterar och argumenterar starkare för sina egna synvinklar (2004, 46). En hög kvalitet i deliberationen påverkar medborgarrådets legitimitet. Resultaten visar att medborgarråd lämpar sig väl för viktiga och svåra frågor som berör alla kommuninvånare, men kan också användas för att nå en specifik målgrupp inom kommunen. I andra, mer allmänna frågor kunde det vara lönsammare att använda sig av andra former av medborgardialoger, t.ex. cafémodellen eller fokusgrupper för att försäkra medborgardialogernas effektivitet.

Eriksson betonade värdet av utbildning av politiker och tjänstemän i användningen av medborgardialoger (2013). Det krävs att man inom kommunen inser värdet av medborgardialoger samt vilken nytta de medför för alla parter. Detta påverkar hur framgångsrika medborgardialogerna är, eftersom detta är bundet till att ha ett klart syfte. Utbildningen bör fokusera sig på den specifika formen av medborgardialog som skall användas och bilda klara riktlinjer för förfarandet och vad man vill uppnå. I Hudiksvall saknades det utbildning av förtroendevalda och man hade inte klara riktlinjer i genomförandet av medborgarråden. Detta ledde till att ingen tog ansvar för genomförandet av medborgarråden och därmed upphörde användningen av dem.

Däremot hade man i de studerade medborgarråden i Finland klara riktlinjer om genomförandet. Arrangörerna hade hjälp av experter, i Jyväskylä utbildades arbetsgruppen som genomförde medborgarråden av experter. Däremot saknades det tillräckligt med utbildning och medverkande av experter i de studerade medborgarråden i Sverige. Utbildning främjar alla former av medborgardialogers legitimitet, eftersom en specifik form i så fall följs enligt regler och det kontrolleras att deltagarna ges tillräckligt med information. I medborgarråd är detta ytterst viktigt. Det är också viktigt att utbilda moderatörerna, vars roll är att säkerställa rättvist behandlande, se till att alla får sin röst hörd och kontrollera kvalitativ deliberation.

Enligt Eriksson är utvärdering en viktig del av kommunernas och SKL:s arbete i syftet att utveckla medborgardialoger (2013). Genom att utvärdera hur medborgardialoger fungerat, vilka konsekvenser de har haft och huruvida syftet uppnåtts, kan man förbättra arbetet och utveckla fungerande modeller för implementeringen av medborgardialoger i styrningen. Genom utvärdering av medborgardialoger har man bl.a. kommit fram till att deliberationsprocessen i medborgardialoger måste ges tid. I synnerhet krävs det att deltagarna ges tillräckligt med tid för att deliberera, ifall ämnet berör svåra prioriteringsfrågor såsom t.ex. sjukvårds- och hälsofrågor. Detta framkommer i de studerade medborgarråden. I Östergötlands medborgarråd upplevde deltagarna att de inte fick tillräckligt med tid för att diskutera ämnet och upplevde avsaknad av tillräckligt med information om ämnet där de skulle diskutera två olika läkemedel. De studerade medborgarråden i Sverige var i många punkter misslyckade, och detta kan också bero på att de genomfördes innan SKL inledde projektet Medborgardialog. Det är viktigt att kommunerna har stöd av en intresseorganisation och experter i sitt arbete för att utveckla olika former av medborgardialoger, och i synnerhet beträffande medborgarråd. Stöd och medverkan av experter underlättar arrangörerna att genomföra medborgardialogerna korrekt.

Enligt Eriksson är syftet med medborgardialogerna att de skall möjliggöra verklig delaktighet och ideellt sätt verklig påverkan för medborgarna, fastän detta oftast är svårt att uppnå. I Östergötlands medborgarråd, upplevde deltagarna att det ämne som diskuterades, redan var färdigt beslutat över, och deras prestation inte skulle leda till några förändringar. I Hudiksvalls kommun skedde inte heller någon verklig påverkan, eftersom de som deltog i medborgarråden i Hudiksvall inte hade någon specifik roll, då

den ursprungliga medborgarrådsmodellen inte efterföljdes enligt regler. Enligt Hertzberg skall medborgardialoger ha potential till att leda till förbättringar, annars är de endast symboliska (2011, 3). Därför är det viktigt att utreda på vilket sätt medborgardialoger bör genomföras för att möjliggöra verklig påverkan för den enskilda medborgaren.

4. Kan medborgarråd/medborgardialoger möjliggöra verklig påverkan för den enskilda medborgaren?

Enligt Eriksson finns det inte exempel på medborgardialoger som genomförts i Sverige som kunde konkret tyda på att medborgarens delaktighet har resulterat i konkreta förändringar. Orsaken bakom detta är att syftet med medborgardialoger har varit oklart och tanken om att ge medborgare mer makt har uppfattats väldigt negativt bland politiker med beslutande makt i Sverige, enligt Eriksson (2013). Syftet med medborgardialoger är ju inte att ge direkt beslutsfattande makt till medborgare och på detta sätt förverkliga direkt demokrati. Syftet bör stämma överrens med delaktighetsnivån, som kan förklaras genom delaktighetstrappan (SKL 2011, 16). Medborgarråd har en relativt hög delaktighetsnivå och därigenom är syftet att möjliggöra verklig påverkan för medborgare. Därmed undviks att betydelsen endast är symbolisk. Betydelsen blir oftast symbolisk ifall medborgardialogers syfte är att fungera som konsultation. Medborgarråd betyder inte förverkligande av direkt demokrati utan de ses mer som ett komplement av den representativa demokratin. Verklig påverkan betyder inte nödvändigtvis att medborgarråden uppnår en medbeslutande delaktighet. För att försäkra verklig påverkan och delaktighet måste det försäkras att beslutsfattare, tjänstemän och ansvariga aktörer och instanser är involverade i arbetet och att dessa förbinder sig till att ta ställning till medborgarrådets rekommendationer. Då ansvariga aktörer och förtroendevalda tar medborgarrådets rekommendationer till behandling och motiverar varför olika beslut och åtgärder görs och varför inte, kan man konstatera att medborgarråden har möjliggjort verklig påverkan och det har skett en ökad demokratisk legitimitet. Därför är det viktigt i ibruktagningen av nya deliberativa former i samhället att fokusera sig på vilket syfte de skall ha och vilken delaktighet medborgarna skall ges. Utöver demokratisk legitimitet

kan det resultera i ökad aktivitet också bland övriga medborgare och ett aktivare politiskt engagemang då medborgare är mer informerade.

För att undvika att betydelsen av medborgardialoger endast förblir symbolisk är det också viktigt att genomföra medborgarråd och medborgardialoger i ett tidigt skede av beslutsprocessen. Ifall medborgardialoger genomförs i ett sent skede av beslutsprocessen blir betydelsen symbolisk eftersom medborgarnas engagemang oftast ses som ett bestyrkande av redan beslutna åtgärder och detta uppfattas också negativt bland deltagarna, vilket visade sig i det studerade medborgarrådet i Östergötland.

För att försäkra möjligheten till verklig påverkan krävs det dessutom att medborgarråden görs offentliga så att övriga medborgare kan ta del av resultaten, medier hjälper med informationsspridningen och ansvariga aktörer och instanser kan redan i ett tidigt skede kopplas till medborgarrådets rekommendationer.

Offentlighetskravet kräver att olika former av medborgardialoger genomförs enligt en organiserad form, och är konstruerade enligt en specifik modell. Detta märktes i de studerade medborgarråden i Finland som alla var konstruerade enligt den ursprungliga medborgarrådsmodellen och i varje medborgarråd uppfylldes offentlighetskravet. Dessa kopplades direkt till ansvariga aktörer och instanser samt förtroendevalda och tjänstemän. Däremot i Hudiksvall var både syftet och konstruktionen av medborgarråden oklara, och det saknades en ansvarig instans. Detta resulterade till ointresse och att hela verksamheten avslutades. I Östergötland och Finspång medborgarråd ordnades det inte heller något offentligt tillfälle, vilket resulterade i att medborgarrådets rekommendationer inte togs i beaktande.

8.2 Utmaningar med medborgardialoger och medborgarråd

En av de största utmaningarna i implementeringen av medborgardialoger i kommunerna är att finna en medborgardialogsmodell som uppfyller deliberativa demokratiideal och samtidigt fungerar som en verklig påverkningskanal för den enskilda medborgaren.

Eriksson uppgav att den största utmaningen i Sverige är att få politiker att inse värdet av medborgardialoger, och förstå vilken nytta de resulterar i för alla parter och hela

samhället (2013). Eriksson har genom erfarenhet med politiker och tjänstemän insett att det finns ett problem som kan ses ur ett maktperspektiv. De politiker med beslutfattande makt vill inte ge medborgare för mycket makt och därför har medborgardialogerna i Sverige främst fungerat som konsultationsmedel. För att undvika att detta problem uppstår i Finland, krävs det att bl.a. intresseorganisationen för kommunerna i Finland, kommunförbundet, utbildar politiker och tjänstemän om olika medborgardialoger, om vilket syfte de har och om vad som vill uppnås vid ibruktagningen. Det måste finnas en vilja och en sammanhängande idé om varför man vill ta i bruk medborgardialoger och få de förtroendevalda intresserade av medborgardialogernas potential. Dessutom krävs det att man har en klar bild av på vilket sätt man vill inkludera medborgaren i beslutsprocessen. Ifall dessa faktorer inte uppfylls, farar ibruktagningen av medborgarråd att bli endast symbolisk, och kännetecknas endast av vissa drag av deliberativa element. Detta är också deliberativa demokratiteoretiker överrens om. Karlsson påpekar om att deliberationens syfte och målsättningar måste vara klara i genomförandet. Deliberationsprocessen påverkas av vilka förutsättningar den har, som i sin tur producerar antagna effekter i olika sträckning (Karlsson 2004, 218-219). Därför kan effekterna variera i olika medborgardialoger. I Sverige har främst e-paneler, fokusgrupper och cafémodeller använts i kommunerna och landstingen. Dessa används främst för konsultationssyfte och de har därmed ej möjliggjort verklig påverkan (Eriksson 2013). Få kommuner har systematiskt implementerat medborgardialogerna i sin styrning och än idag arbetar SKL med att utveckla principer för hur man kan systematisera användningen av medborgardialoger och göra dem del av styrningen.

Medborgarråd har inte använts i Sverige desto mer än de medborgarråd som jag har utvärderat för denna forskning. Enligt Eriksson beror detta på att medborgarråd uppfattas vara en för avancerad form som kräver stora satsningar, och slutprodukten är rekommendationer som beslutsfattarna skall ta ställning till (2013). I detta sammanhang berättade Eriksson också om maktproblemet i Sverige och detta kunde ha en stor inverkan på varför man inte kunnat genomföra medborgarråd i kommunerna och landstingen. Däremot är intresset stort i Finland och kommunerna har ett stort intresse att ta i bruk medborgarråd. Medborgarråd är en specifik form av deliberativ innovation och det finns flera faktorer som måste tas i beaktande då man inför dessa i kommunerna. Kommunen bör tillsätta en arbetsgrupp för att utveckla medborgarråd och denna bör få hjälp av experter i samarbete med kommunförbundets stöd. I varje studerat

medborgarråd i Finland var Vasa universitets deliberativa experter och forskare inblandade i processen. Medborgarråden var också framgångsrika, vilket tyder på hur viktigt det är att kommunerna har stöd av experter om medborgarråds förfarande och att de genomförs korrekt. Detta fungerade i det studerade medborgarrådet i Jyväskylä. Harri Raisio, som är forskardoktor på Vasa universitet och expert i deliberativ demokrati och medborgarråd, fungerade som utbildare för arbetsgruppen. Det som ännu kunde utvecklas i kommunerna i Finland är att få fler förtroendevalda inkluderade i själva medborgarrådsprocessen, eftersom detta kunde främja verklig påverkan och demokratisk legitimitet.

Utmaningar möts också inom rekryteringen av deltagande till medborgarråden. Utgående från de studerade medborgarråden och utvärderingen av Hudiksvalls kommuns medborgarråd, krävs det en mer strategisk och bredare marknadsföring av medborgarråden i kommunerna för att nå så många kommuninvånare som möjligt, och säkerställa att alla kan anmäla sitt intresse. Genom slumpmässigt stratifierat urval uppfylls jämlikhetskravet och med ett brett urval försäkras det att en heterogen grupp deltagare representerar resten av kommuninvånarna. Detta påverkar kvaliteten i deliberationsprocessen, genom diversitet i åsikter och dessutom höjs sannolikheten för förändrad preferens och oenighet.

Enligt Eriksson krävs det att medborgardialoger inkluderas i styrningsprocessen och att implementeringen skall ske systematiskt för att garantera framgång, verklig delaktighet och hög demokratisk legitimitet (2013). Systematiken för implementeringen av medborgarråd har inte utvecklats specifikt i Finlands kommuner ännu, men några kommuner har redan utarbetat idéer på hur detta kunde ske i praktiken, vilket jag tar upp i det avslutande kapitlet.

9 Framtidssyn

Medborgarråd är idag ett väldigt omdiskuterat ämne i Finland och det finns en stor vilja bland kommunerna att ta i bruk denna form av deliberativ innovation. Det som har varit mest förvånansvärt, jämfört med Sverige, är att det är kommunernas tjänsteinnehavare som har varit väldigt aktiva i arbetet om att ta i bruk medborgarråd. Raisio, från Vasa universitet ser det stigande intresset som att medborgare alltid har varit intresserade av att påverka i samhället men det har inte tidigare funnits fungerande former (Yle nyheter 20.3.2013). I Finlands kommuner krävs det att man finner en systematik och kan införa medborgarråd i styrningen för att försäkra demokratis legitimitet. I Tammerfors har det redan gjorts en fullmäktigeproposition om att göra medborgarråd till en permanent modell inom styrningen. I Seinäjoki skall medborgarråd testas för första gången i maj 2013 och man försöker utveckla andra former av när demokrati likaså (Yle nyheter 20.3.2013). I Rovaniemi tog man också i bruk medborgarråd vars syfte var att diskutera invandrares integration.²⁰

Enligt Raisio har varje medborgarråd som genomförts i Finland haft en verklig påverkan och eftersom efterfrågan av medborgarråd är så stor som den är i dagens läge, bör det finnas en sammanhängande tanke om hurdan påverkan de skall medföra. Raisio förslår att medborgarråds roll kunde skrivas i den förnyade kommunallagen, vilket skulle göra Finland till pionjärer ur ett världsligt perspektiv (Yle nyheter 20.3.2013). Medborgarråd är en lösning på frågan hur den enskilda medborgaren skall få sin röst hörd inom sin kommun. Verkligen påverkan kan möjliggöras på den kommunala nivån, eftersom medborgaren ges en möjlighet att diskutera viktiga angelägenheter som berör dem och medborgarråd säkerställer ett kontaksamarbete med förtroendevalda, tjänstemän samt ansvariga aktörer och instanser.

Eftersom medborgarråd genomförs sammanlagt under tre till fyra dagar, främst för att underlätta behandling av etiskt svåra, ekonomiska frågor, miljöfrågor och hälsovårdsämnen, är dylika ämnen lämpade för behandling i medborgarråd. I andra fall lönar det sig att genomföra t.ex. cafémodeller. Detta försäkrar medborgardialogers

²⁰ <http://www.rovaniemi.fi/news/Kansalaisraati-mukaan-Rovaniemen-kotouttamisen-ohjelman-tekoon-/xn12bp0y/d7ca995a-7a07-401e-a8c7-b72c840c5aa2>

effektivitet. Medborgarråd är ändå både tids- och ekonomiskt krävande och för att utnyttja användningen av medborgarråd, bör valet av ämnen som behandlas verkligen reflekteras över. Medborgarråd är inte det enda verktyget av medborgardialoger, men lämpar sig väldigt väl för svåra frågor, och dessutom för att nå specifika målgrupper inom kommunen. Med medborgarråd kan man nå specifika grupper och marginaliserade medborgare som inte tidigare funnit sin väg till att delta i politiska frågor på grund av olika orsaker. Dessa är ofta marginaliserade grupper såsom invandrare, ungdomar och äldre personer. I Sverige har man strävat efter att nå dessa grupper genom användning av medborgardialoger men tyvärr misslyckats, vilket skedde i t.ex. Hudiksvall. Genom att använda Vasa-modellen, som kännetecknas i vissa medborgarråd i Finland, som studerats i denna forskning, når man också dessa grupper. Medborgarråd som genomförs enligt Vasa-modellen riktar sig till vissa målgrupper. Genom stöd av experter, systematik, utbildning och vilja, kan medborgarråd i Finland fungera väl i kommuner för att möjliggöra både den enskilda kommuninvånarens verkliga påverkan och dessutom inkludera marginaliserade grupper i beslutsprocessen. Därmed kan medborgarråd fungera som ett komplement för den representativa demokratin i Finland och stärka den demokratiska legitimiteten.

10 Referenser

Barber, B. 2003. *Strong Democracy*. Berkely, Los Angeles and London: University of California Press.

Bengtsson, Å. 2008. *Politiskt deltagande*. Studentlitteratur.

Bryman, A. 2004. *Social research methods*. 2:a upplagan. New York: Oxford University Press.

Crosby N. 1995. *Citizens Juries: One Solution for Difficult Environmental Questions*. I O. Renn, T. Webler & P. Wiedermann (red): *Fairness and competence in citizen participation. Evaluating Models for Environmental Discourse*. Dordrecht: Kluwer.

Dahl, R. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.

Dahl, R. 2000. *On democracy*. Yale: Yale University Press.

Dahlberg, L. 2001. Computer-mediated communication and the public sphere: a critical analysis. *Journal of computer-mediated communication* 7(1).

Denzin, N.K., & Lincoln, Y. 2000. *Handbook of qualitative research*. 2:a upplagan. Thousand Oaks: Sage.

Dryzek, J.S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.

Elster, J. 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press.

Fishkin J.S. 1995. *The voice of the people; public opinion and democracy*. London: Yale University Press.

Fishkin, J.S. & Laslett, P. 2003. *Debating Deliberative Democracy*. Oxford (UK)/Malden (MA): Blackwell Publishing Ltd.

- Fishkin, J.S. 2009. *When the people speak: deliberative democracy and public consultation*. New York: Oxford University Press.
- Gill, P., Stewart, K., Treasure, E. & Chadwick, B. 2008. Methods of data collection in qualitative research: interviews and focus groups. *British dental journal vol 204(6)*: 291-295.
- Giljam, M. & Hermansson, J. 2003. *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Goodin, R.E. 2008. *Innovating democracy: democratic theory and practice after the deliberative turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Gutmann, A. & Thompson, D. 1996. *Democracy and disagreement*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Gutmann, A. & Thompson, D. 2004. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Habermas, J. 1984. *The Theory of Communicative Action Volume 1: Reason and the Rationalization of Society*, engelsk översättning av Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press.
- Herne, K. & Setälä, M. 2005. Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. *Politiikka: Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu*, vol. 47, nr. 3, s. 175-188.
- Herzberg, C. 2011. Democratic innovation or symbolic participation? A case study of participatory budgeting in Germany. Skrivet för 6th ECPR General Conference, Panel 25 – Democratic Innovations in Europe – A comparative perspective. 25 – 27 augusti 2011, Reykjavik, Island.
- Jefferson Center. 2004. *Citizens jury handbook*. Jefferson Center.
- Jodal, O. 2003. *Fem frågetecken för den deliberativa teorin*. I M. Giljam & J. Hermansson (red): *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Karlsson, C. 2003: *Den deliberativa drömmen och politisk praktik – samtalsdemokrati*

eller elitdiskussion? I M.Giljam & K.Hermansson (red): *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Karlsson, O. 1999. Utvärdering - mer än en metod. En översikt. *Ajour - en serie kunskapsöversikter från svenska kommunförbundet*, nr 3. Stockholm: Svenska kommunförbundet.

Pietilä, V. 2002. Verkkokeskusteluareenat – deliberatiivista julkisuuttako? *Politiikka*, vol. 44(4), 343–354.

Raisio, H. & Vartiainen, P. 2011. *Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen*. Kommunförbundets publikation.

Raisio, H. 2012. Paikalliset kansalaisraadit – Vaasan malli. Vasa universitet.

Reinikainen, J. & Reitberger, M. 2004: *Kritiken mot deliberativ demokrati*. I R. Premfors & K. Roth (red): *Deliberativ demokrati*. Lund: Studentlitteratur.

Reinikainen, J. & Reitberger, M. 2008. *En utvärdering av Medborgarinflytandeprojektet*. Stockholm: Stockholm universitet.

Setälä, M. 2003. *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsingfors: Gaudeamus.

Smith, G. 2005. *Beyond the ballot: 57 democratic innovations from around the world*. London: The Power Inquiry/Short Run Press.

Vedung, E. 2000. *Public policy and program evaluation*. New Brunswick, New Jersey: Transaction.

Vedung, E. 2002. Utvärderingsmodeller. *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 2-3:118-143.

Vedung, E. 2009. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur. Tredje upplagan.

Witschege, T. 2002. Online deliberation: Possibilities of the internet for deliberative democracy. *I Euricon Colloquium / Electronic Networks De-mocratic Engagement*.

Young, I. 2000. Inclusion and democracy. Oxford: Oxford University Press.

Young, I. 2001. Activist challenges to deliberative democracy. *Political Theory* 29 (5):670-690.

Intervju

Telefonintervju med handläggare Kjell-Åke Eriksson, Sektionen för demokrati och styrning, Sveriges kommuner och landsting, SKL. [21.03.2013].

Beslut, anvisningar, övrigt:

Gävleborgs läns statistik på valdeltagande i kommunalvalet 2006 och 2010 i Hudiksvall
<http://www.regionfakta.com/Gavleborgs-lan/Politik/Valdeltagande-i-kommunvalet/>.
[12.3.2013].

Justitieministeriets statistik på valdeltagande i kommunalvalet 2011:
<http://192.49.229.35/K2012/r/aaanaktiivisuus/aaanestys1.htm>. [2.9.2012].

Medborgarforum som stöd för representativt beslutsfattande 51/2012,
Justitieministeriet, Utredningar och anvisningar.

Medborgarråd: Hudiksvalls kommun 2006/2007, projektledare Lena Lindbergs
PowerPoint presentation 2007. Tillgänglig: <http://ibt-sv17.driften.net/download/18.7671d7bb110e3dcb1fd8000140700/1-2+Medborgarråd+Hudiksvall.pdf>. [12.3.2013].

Politisk organisation 2011 – Slutrapport efter remiss. 2010. Arbetsgruppens slutrapport, Hudiksvalls kommun. Tillgänglig:
<http://www.hudiksvall.se/upload/Politik/Slutrapport%20Ny%20politisk%20organisation%20PDF.pdf>. [13.3.2013].

Stat/kommunrelationer i Europa: En studie av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan den centrala, regionala och lokala nivån i nio europeiska länder. 2002. Statskontoret.

Statsrådets principbeslut om främjandet av demokratin i Finland 17/2010.

SKL:s publikationer:

Faktablad nr 6: Medborgarpaneler. 2009. Sveriges kommuner och landsting. Tillgänglig: http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demokrati/medborgardialog/faktablad/faktablad_6_augusti_2009. [21.2.2013].

Fokusgrupp. 2010a. Sveriges kommuner och landsting. Tillgänglig: http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demokrati/medborgardialog/medborgardialogverktyg. [21.2.2013].

Lyssna och lyssna igen: Medborgardialoger i fem kommuner. 2008. Sveriges kommuner och landsting. Tillgänglig: <http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/lyssna-och-lyssna-igen-medborgardialoger-i-fem-kommuner-metoder-och-erfarenheter-i-arbetet-med-medbo.html>. [25.2.2013].

Medborgardialog som del i styrprocessen. 2011. Sveriges kommuner och landsting. Tillgänglig: <http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/medborgardialog-som-del-i-styrprocessen-2.html>. [25.2.2013].

Utveckla principer för medborgardialog. 2012. Sveriges kommuner och landsting. Tillgänglig: <http://webbutik.skl.se/sv/artiklar/utveckla-principer-for-medborgardialog.html>. [27.2.2013].

World café-metoden – dialogcafé. 2010b. Sveriges kommuner och landsting. Tillgänglig: http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demokrati/medborgardialog/medborgardialogverktyg. [21.2.2013].

Medborgarrådens rapporter, utvärderingar:

Broqvist, M. 2003. *Politiker möter medborgare i samtal om prioriteringar – ett praktiskt exempel*. PrioriteringsCentrum, Landstinget i Östergötland.

Garpenby, P. 2002. *Samtalsdemokrati och prioritering: Utvärdering av ett försök med medborgarråd*. PrioriteringsCentrum, Landstinget i Östergötland.

Viklund, P. & Wiklund, H. 2010. Legitimizing public policy: Citizen's juries in municipal energy planning. *Jibs working paper series 1*.

Kohti yhteistä ymmärrystä - kuntalaisten kansalaisraatikokeilut Jyväskylässä.
Jyväskylän kaupunki. 2012. Rapport tillgänglig:
http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskyla_wwwstructure/53906_Kuntalaisten_kansalaisraatiraportti_2012.pdf. [22.1.2013].

The first Finnish youth jury: Involvement in school community. 2010. Rapport tillgänglig: http://blog.uwasa.fi/midcom-serveattachmentguid-1e148dffca8f76648df11e1bf5a3b5702abb20db20d/finnish_youth_jury_final_report-002.pdf. [25.1.2013].

Muurimäki, M. & Tiainen, J. Arviointiraportti. 2010. Rapport tillgänglig:
<http://blog.uwasa.fi/midcom-serveattachmentguid-1e00cddd93ff2140cdd11e0ba5ee30dd8e0b3f8b3f8/arviointiraportti.pdf>. [25.1.2013].

Första i Finland: Äldre personers medborgarråd "Vad är ett gott liv och ett bra boende för äldre personer och hur förverkliga det?". 2011. Rapport tillgänglig:
http://blog.uwasa.fi/midcom-serveattachmentguid-1e148e29448441248e211e1bf5a3b5702abb20db20d/ikaihminen_kansalaisraadinn_loppuraportti-svenska-002.pdf. [28.1.2013].

Kansalaisraati "Osallisena omassa elämässä". 2011. Rapport tillgänglig:
http://files.kotisivukone.com/kastetesti.kotisivukone.com/2011_9_6_kansalaisraadinn_loppuraportti.pdf. [28.1.2013].

Raisio, H. 2012. Kansalaisraati ja sen anti. Seminariepresentation tillgänglig:
<http://www.eskoo.fi/documents/Harri%20Raisio%20Kansalaisraati.pdf>. [28.1.2013].

Medibothnias studeranderåd. 2011. Rapport tillgänglig: http://blog.uwasa.fi/midcom-serveattachmentguid-1e127e45d2cf88e27e411e1bc8d0571ecb3c44ec44e/medibothnian_opiskelijaraadin_loppuraportti-ruotsiksi.pdf. [29.1.2013].

Nuorten kansalaisraati: Onnellisten Vaasan seutu – Nuorten näkökulmia seudun kehittämiseen. 2012. Rapport tillgänglig: http://www.uva.fi/fi/blogs/project/citizens_voice/nuorten_kansalaisraati-loppuraportti_pdf.pdf. [30.1.2013].

Invandrarnas medborgarråd: Invandrares välbefinning och sysselsättning i Vasa. 2012. Rapport tillgänglig: http://blog.uwasa.fi/midcom-serveattachmentguid-1e24393f90799c8439311e2a4e7cddb47ceed86ed86/bilaga_2_sve_invandrarnas_medborgarrad_slutrapport_solid_voice.pdf. [30.1.2013].

Nyhetsartiklar:

<http://www.lio.se/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2002/Medborgarrad-brottades-med-etiskt-svara-sjukvardsfragor/>. [9.2.2013].

http://www.uva.fi/fi/blogs/project/uudenlaista_demokratiaa_luomassa_nuorten_kansalaisraadilla_oli_vaikuttavuutta/. [12.2.2013].

http://www.uva.fi/en/sites/citizens_voice/plan/. [15.2.2013].

http://yle.fi/uutiset/kansalaisraati_tuo_kuntalaiset_oikeasti_mukaan_paatoksentekoon/6546839. [22.3.2013].

<http://www.setlementti.fi/?x21656=193162>. [22.3.2013].

<http://www.setlementti.fi/uusi-paikallisuus/toiminta/kansalaisraati/>. [22.3.2013].

http://www.uva.fi/fi/blogs/project/citizens_voice/ikaihminen_kansalaisraati_huomioitien_laajasti_mediassa/. [21.2.2013].

http://yle.fi/uutiset/vaasassa_oli_koolla_suomen_ensimmainen_maahanmuuttajien_kansalaisraati/6348579. [26.3.2013].

<http://www.rovaniemi.fi/news/Kansalaisraati-mukaan-Rovaniemen-kotouttamisen-ohjelman-tekoon-/xn12bp0y/d7ca995a-7a07-401e-a8c7-b72c840c5aa2>. [26.3.2013].

Appendix 1

För denna forskning utfördes en semi-strukturerad telefonintervju med handläggare Kjell-Åke Eriksson, demokrati och styrning, SKL. Intervjun styrdes av fem följande grundfrågor:

1. Hur har implementeringen av medborgardialoger skett i kommunerna och landstingen i Sverige?
2. I vilka kommuner har man systematiserat implementeringen av medborgardialoger? Vilka former används mest och hur sker samarbetet med SKL?
3. Vilka faktorer påverkar hur framgångsrika medborgardialoger är? Hur utvärderas
4. Leder medborgardialogerna till konkreta förändringar? Hur stor makt har kommuninvånarna?
5. Vilka är de största utmaningarna i dagens läge beträffande implementeringen och genomförandet av medborgardialoger?