

# Invånardialogens roll och former

Västra Götalandsregionens samråd med det civila samhället



Hans Abrahamsson  
Birgitta Guevara  
Gabiella Olofsson  
Jesper Svensson  
Anna Tiger



# Invånardialogens roll och former

**Västra Götalandsregionens samråd med det civila samhället**

Hans Abrahamsson

Birgitta Guevara

Gabriella Olofsson

Jesper Svensson

Anna Tiger

## EN RAPPORT FRAMTAGEN AV PROJEKT KAIROS KUNSKAP OM OCH ARBETSSÄTT I RÄTTVISA OCH SOCIALT HÅLLBARA STÄDER

---

KAIROS är ett projekt där teori och praktik möts genom samverkan mellan Göteborgs Stad, Göteborgs Universitet, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Västra Götalandsregionen. KAIROS arbetar med att ta fram kunskap om och arbetssätt i rättvisa och socialt hållbara städer. Rapporten *Invånardialogens roll och former* har tillkommit genom ett samarbete mellan Mistra Urban Futures och Västra Götalandsregionens kommitté för rättighetsfrågor och finansieras gemensamt av dessa parter.

I rapporten diskuteras invånardialogens roll och former när det gäller Västra Götalandsregionens samråd med det civila samhället. Rapporten kan med fördel läsas tillsammans med KAIROS andra slutrapport till Västra Götalandsregionen, *Ungas Medskapande*, särskilt avseende teoretiska utgångspunkter och begreppsdefinitioner. För KAIROS är rapporten en av flera viktiga utgångspunkter i den fortsatta diskussionen om arbetssätt som bidrar till rättvisa och social hållbarhet.

Syftet med samtliga underlag och rapporter som tas fram inom ramarna för KAIROS är att få till stånd en bred diskussion och medverkan kring olika frågeställningar. Målet är att den slutrapport som tas fram är så väl förankrad och konkret som möjligt. Den här delrapporten är framtagen inom delprojektet "Dialogens roll och utformning". De slutsatser som redovisas i denna rapport kan inte läsas som att de i sin helhet kommer att redovisas i KAIROS slutrapport. I slutrapporten kommer helhetsbilden, baserad på samtliga rapporter och underlag samt dialog med olika aktörer, att styra innehållet.

Projekt KAIROS är en del av Mistra Urban Futures som är ett internationellt centrum för hållbar stadsutveckling där kunskap utvecklas i nära samverkan mellan teoretisk och erfarenhetsbaserad kunskap. Centrumet har fem regionala plattformar i Kapstaden, Kisumu, Göteborg, Manchester och Shanghai. Mistra Urban Futures finansieras av forskningsstiftelsen Mistra och Sida, tillsammans med ett konsortium bestående av: Chalmers tekniska högskola, Göteborgs universitet, Göteborgs stad, Göteborgsregionens kommunalförbund (GR), IVL Svenska miljöinstitutet, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Västra Götalandsregionen samt medfinansiärer på de olika lokala plattformarna.

Projekt av olika slag utgör kärnan i Mistra Urban Futures verksamhet. De är transdisciplinära och inriktade på ett antal olika områden inom hållbar stadsutveckling, i första hand inom centrumets teman Rättvisa, Gröna och Täta städer. Mistra Urban Futures strategi är att föra samman teori och praktik genom gemensam kunskapsproduktion och problemlösning. På så sätt överbryggas traditionella gränser mellan den teoretiska och den erfarenhetsbaserade kunskapen.

# Innehållsförteckning

<b>Västra Götalandsregionens förord</b> .....	<b>6</b>
<b>KAIROS förord</b> .....	<b>8</b>
<b>Inledande sammanfattning</b> .....	<b>10</b>
Vår tids stora samhällsomdaning .....	10
Forskningsuppdraget .....	13
Rapportens upplägg .....	16
Forskningsarbetets kunskapssyn och genomförande .....	16
Forskningsarbetets resultat .....	18
<b>Teoretiska och konceptuella utgångspunkter</b> .....	<b>21</b>
Det civila samhället .....	21
Civilsamhället i ett förändrat landskap .....	25
Den samhälleliga sammanhållningen .....	25
Komplexa samhällsfrågor i ett postpolitisk tillstånd .....	28
<b>Litteraturstudie över dialogens hinder och möjligheter</b> .....	<b>32</b>
Olika forskningsfokus .....	32
Krav och utmaningar vid dialog för rättvisa och social hållbarhet .....	35
Empowered Participatory Governance .....	37
<b>Om dialog</b> .....	<b>39</b>
Vad menar vi med dialog? .....	41
<b>Vad har vi sett och hört?</b> .....	<b>51</b>
Kommittén för rättighetsfrågors uppgifter .....	51
Bakgrund till och förväntningar på samråden .....	51
Samrådets motiv och syften .....	52
Samrådets dagordning .....	53
Samrådets effekter .....	54
Samrådets representativitet .....	55
<b>Vår analys och våra förslag</b> .....	<b>57</b>
Att bredda vilka kommittén för rättighetsfrågor samråder med .....	57
Att samråda med företrädare för perspektiv .....	59
Samrådets bristande representativitet .....	59
Företrädare för underrepresenterade perspektiv .....	61
Arbetsätt och meningsfullt deltagande .....	61
Arbetsätt för att ta tillvara på samråden inom Västra Götalandsregionen .....	62
<b>Avslutande reflektioner</b> .....	<b>64</b>
Före dialogen .....	64
Under dialogen .....	65
Efter dialogen .....	66
Hur kan Västra Götalandsregionen och kommittén för rättighetsfrågor utveckla samråden .....	67
Uppsummering av avslutande reflektioner .....	68
<b>Litteraturlista</b> .....	<b>69</b>

# Västra Götalandsregionens förord

Arbete med mänskliga rättigheter har alltmer kommit i fokus inom svensk offentlig verksamhet. I Västra Götalandsregionen har en särskild politisk kommitté haft ansvaret att implementera rättigheterna sedan 2011: kommittén för rättighetsfrågor. Erfarenheterna hittills visar att ett samlat arbete med mänskliga rättigheter utgör en god grund för en helhetssyn kring rättighets- och mångfaldsfrågor. Stuprörstänkande i frågor om exempelvis ålder (barn och äldre), funktionsnedsättning, kön, hbtq eller etnicitet riskerar ibland att konservera och befästa normer om ”vi och dom” och därigenom försvåra det offentliga skyldigheter att uppfylla rättigheterna för *hela* människan och för *alla* människor.

För att systematiskt och effektivt implementera mänskliga rättigheter i svensk offentlig förvaltning krävs kunskap. Därför har kommittén för rättighetsfrågor avsatt medel för uppdragsforskning för att bidra med perspektiv på hur Västra Götalandsregionen kan uppfylla sina skyldigheter gentemot invånare i länet. Rapporten *Invånardialogens roll och former* utgör ett viktigt kunskapsunderlag för det fortsatta arbetet i Västra Götalandsregionen.

## Västra Götalandsregionens dialog med intresseföreningar

Ett av kommittén för rättighetsfrågors uppdrag är att vara kontaktorgan för och samverka med regionala intresseföreningar. I detta arbete behöver kommittén finna så bra former som möjligt för samverkan och dialog med invånarna/rättighetsbärarna.

I ett rättighetsbaserat arbete är FN:s principer om delaktighet och transparens centrala. Rättighetsbärarna/invånarna behöver få ökad kunskap om vilka rättigheter de har och Västra Götalandsregionen som skyldighetsbärare måste öka sin kompetens och förmåga att respektera, skydda, uppfylla och bevaka att de kan tillgodogöra sig rättigheterna. För att förverkliga detta krävs samtal och dialog mellan rättighetsbärare och skyldighetsbärare.

En utmaning är att två mycket stora grupper ska samspela – 1,6 miljoner rättighetsbärare i länet och drygt 50 000 skyldighetsbärare i organisationen Västra Götalandsregionen. Det ställer stora krav på hur samtal och dialoger ska utformas för att rättighetsbärarna ska bli delaktiga på riktigt. De måste kännetecknas av respekt, öppenhet och en uppriktig vilja att få insikt i rättighetsbärarnas vardag och livssituation.

I Sverige och inom landsting/regionverksamhet finns en lång tradition av samtal med intresseföreningar i civilsamhället. Samtalen har oftast varit uppbyggda utifrån traditionella mötesformer, vilket kan innebära att vissa invånare inte känner sig bekväma med arbetsättet och därför inte deltar. Den part som sätter agendan för mötena får stor makt och inflytande över hur dialogen förs – och denna part är nästan alltid den offentliga verksamheten.

## Vems erfarenheter representeras i dialogen?

Under de senaste åren har också frågan om intresseföreningarnas representativitet kommit allt mer i fokus. Vilka personer och grupper är aktiva i föreningarna och hur representativa är de? Vilka rättighetsbärare har ingen intresseförening som kan föra deras talan? Vilka vill inte gå med i befintliga föreningar? Hur kan dessa människor bli delaktiga? Det är en stor utmaning att utveckla former för samtal och dialog för att säkerställa de mänskliga rättigheterna.

Jag har hittills skrivit om samtal och dialog som två relativt synonyma begrepp, men för att förverkliga de mänskliga rättigheterna inom Västra Götalandsregionens ansvarsområde är det specifikt dialogformen som måste utvecklas och fördjupas. För att få hjälp och stöd i detta arbete har kommittén för rättighetsfrågor formulerat ett uppdrag att analysera de effekter som dialogen haft för samrådsgrupper inom Västra Götalandsregionen, samt att utforska dialogens representativitet. Uppdraget inkluderade också att ge förslag på hur samrådets effektivitet och representativitet skulle kunna förbättras.

## Verktyg och teoretiska perspektiv på dialog

Denna rapport inventerar, problematiserar och granskar kritiskt hur samverkan och dialog sker idag i Västra Götalandsregionen i relation till aktuell forskning och erfarenheter från annan samverkan i Sverige. I rapporten finns också förslag till hur en mer reell dialog kan utformas mellan rättighetsbärare och skyldighetsbärare i Västra Götalandsregionen. Rapporten tillför både teoretiska perspektiv samt konkreta förslag till förbättringar av dialogformer. Förslagen kan bilda underlag för diskussion för alla som är intresserade av att utveckla dialog och samverkan.

Det är en utmaning, men också en nödvändighet, att sätta höga mål för dialogsamverkan mellan rättighetsbärare och skyldighetsbärare och innehållet i rapporten ger goda möjligheter att utveckla tankar och verktyg för fördjupade dialogformer. En viktig förutsättning för att kunna realisera de många goda förslag och synpunkter som kommer fram i rapporten är att tillräcklig tid skapas för denna form av samverkan. En bra och reell dialog förutsätter en stor portion tillit och förtroende för de som medverkar i dialogen. Tid, tillit och förtroende för samverkan är avgörande för hur idéer och verktyg för dialog ska kunna realiseras och bli användbara i samverkan.

Min förhoppning är att denna rapport ska inspirera till nytänkande och utveckling av dialogen mellan rättighetsbärare och skyldighetsbärare och ge kraft till att skapa nödvändiga förutsättningar för ett bättre arbetssätt.

*Jan Terneby, MR-strateg, rättighetskommitténs kansli*

# KAIROS förord

KAIROS är ett forskningsprojekt inom Mistra Urban Futures vars syfte är att producera kunskap om och arbetssätt för rättvisa och socialt hållbara städer. Frågan om dialog och medskapande är tillsammans med det civila samhällets roll central. Den samhällsomdaning som präglar vår tid innebär flera utmaningar. Nationalstaternas roll förändras, deras institutioner trängs tillbaka i det politiska rummet och lämnar plats för en rad nya aktörer och andra maktstrukturer. Nationella produktionssystem bryts upp och ombildas till länkar i globala förädlingskedjor. Städer och framför allt urbana regioners vikt ökar. De skillnader i såväl livsvillkor som livserfarenheter som följer i globaliseringens och den förändrade arbetsmarknadens spår medför ökad social polarisering och nya konfliktmönster. Växande inkomst- och hälsoklyftor märks både inom städer, med stora skillnader mellan olika bostadsområden, och på regional nivå mellan stad och landsbygd. De framväxande motsättningarna riskerar att medföra att landets olika delar glider isär. Sammantaget ökar betydelsen av respekt för mänskliga rättigheter och sociala hållbarhetsfrågor. Rättighetsfrågornas begränsade stöd i svensk lagstiftning och oklarheter när det gäller den sociala hållbarhetens innebörd öppnar upp för godtyckliga tolkningar och ökar vikten av invånardialog.

De frågeställningar som ligger till grund för det uppdrag som kommittén för rättighetsfrågor gett KAIROS när det gäller invånardialogen och samrådets roll och former utgör därför synnerligen viktiga och angelägna forskningsområden. Uppdraget förstärker projektets empiriska material och ger dessutom möjligheter till att söka kunskap om och arbetssätt för rättvisa städer i ett regionalt sammanhang, inte minst när det gäller de viktiga sambanden mellan stad och land.

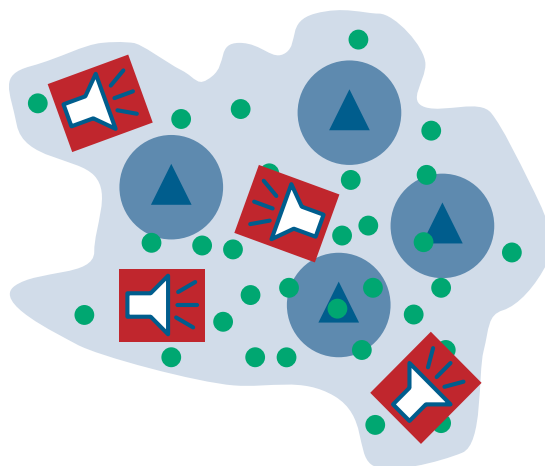
De samråd som kommittén för rättighetsfrågor etablerat är unika i en svensk kontext. Genom att främja invånarnas politiska delaktighet ger samråden en intressant möjlighet för att hantera vår tids komplexa samhällsproblem och bidra till en socialt hållbar utveckling. Samhällsutvecklingen medför emellertid att samrådets indelningsgrunder hela tiden måste utvecklas och anpassas för att fånga upp de människor som är mest utsatta och skyddslösa. Kommittén för rättighetsfrågor har emellertid genom sina nuvarande kriterier för formering av samråden svårt att fullt ut använda sig av den potential som samråden besitter när det gäller att tillgodose kommitténs reglemente och att ”utifrån ett helhetsperspektiv främja alla människors möjligheter att delta i samhället på lika villkor” (§3) och att ”verka för uppmärksamhet på särskilt utsatta grupper” (§4d).

Som vi ska få anledning att diskutera i denna rapport är det inte givet att den svenska lagstiftningens diskrimineringsgrunder som för närvarande utgör kriterier för hur samråden byggts upp svarar mot de framtida krav som ställs. Det är tänkbart att kommittén för rättighetsfrågor behöver forma sina samråd kring några av de kärnkonventioner som finns inom människorättsområdet. Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK) från 1966 är en av dessa kärnkonventioner. Med tanke på att dessa rättigheter anses oskiljbara från och ömsesidigt beroende av de medborgerliga och politiska rättigheterna har vi inom KAIROS-projektet bedömt att de blir speciellt intressanta att ha med som en klangbotten när samrådets aktuella funktion och framtida potential studeras.



## Det civila samhället

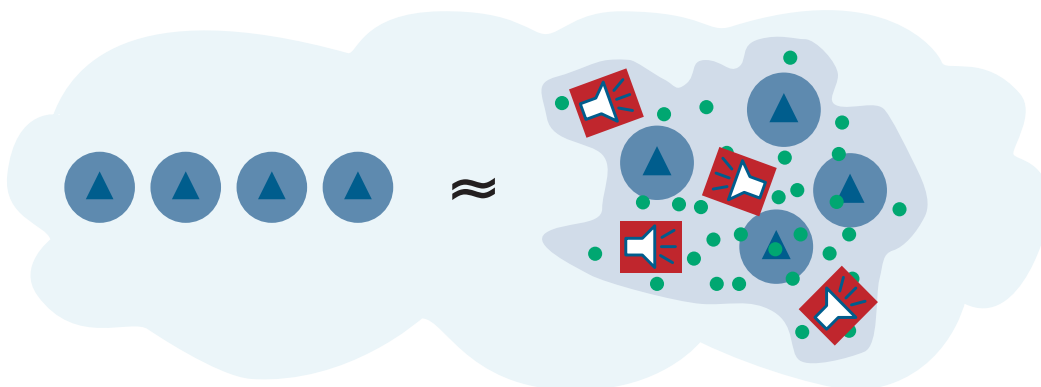
-  Föreningsliv
-  Sociala rörelser
-  Flyktiga nätverk



Kunskap om och  
kontaktytor med detta

<

Kunskap om och  
kontaktytor med detta



# Inledande sammanfattning

## VÅR TIDS STORA SAMHÄLLSOMDANING

Den välrenommerade historikern och socialantropologen Karl Polanyi beskrev i sitt klassiska verk *Den Stora Omdaning* industrisamhällets framväxt i Europa från mitten av 1700-talet till andra världskrigets utbrott 1939 (Polanyi, 1944). Han analyserade utvecklingen i termer av en dubbel rörelse. Under den första bröt den expanderande marknadsekonomi gradvis ner jordbrukssamhällets sociala utbytesrelationer. Beslutsfattarnas överdrivna tro på den självreglerande marknaden medförde samtidigt en spontan social motkraft underifrån som

---

En ny typ av migration växer fram där människor allt oftare befinner sig i transit, på väg att åter bryta upp och söka sin lycka någon annanstans om bättre möjligheter dyker upp.

---

krävde politikens återinträde. Polanyi varnade för att denna andra rörelse inte bara byggde på framåtsträvande krafter som strävade efter det goda samhälle som alla borde kunna få del av. Historien visade tvärtom att rörelsen också, och ofta framför allt, drevs fram av främlingsfientliga och inåtvända befolkningsgrupper som värnande sina intressen och ville utestänga andra. Det andra världskrigets utbrott gjorde Polanyis utsaga profetisk.

Flera forskare, däribland freds- och utvecklingsforskaren Björn Hettne, menar att vi nu rör oss in i en andra stor omdaning (Hettne, 2009). Nationalstaternas roll förändras och samhällsutvecklingen formas alltmer av ett framväxande nätverkssamhälle med global räckvidd. Människors oro ökar för att deras vardagsliv ska påverkas av omständigheter som de inte längre kan råda över. 2014 års val till såväl EU-parlamentet som till

riksdag, landsting och kommun har visat att Polanyis analys är mycket aktuell för att förstå den omdaning som präglar vår tid.

Globalisering, migration och urbanisering utgör i samverkan viktiga drivkrafter bakom vår tids stora omdaning där det lokala alltmer flätas samman med det globala (Kennedy, 2010). Globaliseringen ökar människors internationella kontaktytor och rörlighet. En ny typ av migration växer fram där människor allt oftare befinner sig i transit, på väg att åter bryta upp och söka sin lycka någon annanstans om bättre möjligheter dyker upp. Till följd av den nya och billiga informationsteknologin börjar människor i allt större utsträckning leva sina vardagsliv på flera platser samtidigt. Man står i daglig kontakt med såväl sina anhöriga i sina ursprungsländer som på de platser dit man eventuellt är på väg (Righard, 2008; Glick Schiller; 2011, Castles, 2014). De flesta slår sig ner i städer. Det har medfört en allt snabbare urbaniseringstakt.

Statens roll förändras genom den nya ekonomiska geografin där städer och deras gränsöverskridande nätverk spelar en allt viktigare roll för ekonomisk utveckling (Krugman, 2010). I övergången till det urbana nätverkssamhället pressas staten tillbaka och såväl nya aktörer som former för samhällsstyrning växer fram som mer bygger på nätverkssamarbete och partnerskap (Nilsson, 2002).

I den stora omdaning som nu sker förändras också produktionssystemens geografi. Utvecklingen inom kommunikation och transport har tillsammans med internationella överenskommelser om handel och investeringar gjort det tekniskt möjligt och ekonomiskt lönsamt att överföra information och varor i geografiskt utspridda produktionsnätverk. Olika transnationella företag runt om i världen med kapacitet att administrativt leda, koordinera och kontrollera världsomspännande produktionssystem har fått ett avgörande inflytande över människors vardagsliv. Denna utveckling blir speciellt tydligt i ett så internationaliserat och exportberoende land som Sverige där svenska produktionsled successivt brutits upp och dess delar omskapats till länkar i globala förädlingskedjor.

Den teoribildning som vuxit fram kring den nya ekonomiska geografin visar hur företagens investeringar och förnyelse sker i storstadsregioner. Här finns tillväxtens drivkrafter såväl när det gäller befolkningsunderlag, kunskapsbildning, arbetsmarknadens storlek och förmåga till

matchning. Därtill kommer närmarknadens betydelse. Här finner också produktionen såväl sina konsument- och skalfördelar (möjligheter till produktion i stora serier). För många ekonomiska beslutsfattare är det viktigt att ha en hög tillgänglighet till varandra. Många storstadsregioner kan förutom tillgänglighet av mångfald inom den egna regionen också erbjuda den mångfald som krävs för innovation och kreativitet genom sina globala nätverk.

Produktionssystemens utveckling, nationalstaters minskade och regioners ökande roll har präglat svensk ekonomisk politik under flera decennier. Den regionala nivån har inga självklara traditioner i Sverige. I stället brukar landet institutionellt beskrivas som ett timglas – starkt i den nationella toppen, brett och tungt på den lokala botten – men tunt där emellan, i den regionala mitten. Ansvar för den regionala utvecklingen har tidigare legat på staten genom att respektive länsstyrelse haft ansvaret för länets utveckling. Med hjälp av en aktiv regionalpolitik har staten under efterkrigstiden strävat efter att skapa en balanserad utveckling mellan olika delar av landet. Det har inte minst handlat om att omfördela resurser mellan olika regioner och genom industrietableringar skapa ekonomisk tillväxt i delar av landet som drabbats av utflyttning och arbetslöshet.

Den pågående samhällsomdaningen med en allt intensivare globalisering har emellertid inte bara förändrat nationalstatens möjligheter att föra en nationell industri- och sysselsättningspolitik utan också dess förutsättningar att driva en omfördelade regionalpolitik. På 1990-talet inleddes därför också ett skifte i synen på vilken aktör som ska ha ansvar för länets utveckling. Riksdagen beslutade om ändrad länsindelning och Västra Götalandsregionen utsågs 1999 till ett regionalt självstyrelseorgan på försök. År 2001 lämnade regeringen en proposition till riksdagen och med den introducerades ett nytt politikområde kallat Regional utvecklingspolitik<sup>1</sup>. Svenskt medlemskap i EU medförde stärkt politiskt intresse för subnationella regioners betydelse. För att säkerställa lokalt inflytande kom det överstatliga regionala samarbetet att byggas på och kompletteras av subsidiaritetsprincipen. Den utgår ifrån förståelsen av att samhällsgemenskap byggs underifrån och uppåt. Beslut som berör människors vardagsliv ska därför fattas på lägsta ändamålsenliga nivå. Högre beslutsnivåer har dock skyldighet att stödja lägre nivåer. Inom EU tog sig detta bland annat uttryck i att regionala strukturfonder etablerades för att medge ett finansiellt stöd. Gradvis omvandlades den svenska regionalpolitiken till en mer självständig regionpolitik där de svenska regionerna fått en självständigare och allt viktigare roll i angelägna utvecklingsfrågor: kompetensförsörjning, infrastruktur och kollektivtrafik, innovationssystemet, kulturen. Grunden utgjordes av de regionala tillväxtprogrammen och olika tillväxtfrämjande åtgärder, delvis finansierade med hjälp av strukturfonderna. Syftet var enligt propositionen att uppnå starkare regioner och kommuner, ökad kunskap och kompetens, stärkt företagsamhet och ett utvecklat entreprenörskap, lokal utveckling och attraktiva livsmiljöer samt en god servicenivå. Propositionen kan sägas utgöra inledningen på skiftet av svensk policy från regionalpolitik till regionpolitik. Genom att tillvara varje regions särskilda fördelar skulle den totala tillväxten stärkas.<sup>2</sup> Den 1 januari 2011 blev Västra Götalandsregionens utvecklingsuppdrag permanent.

## Utvecklingens baksida

Produktionssystemens samtidiga behov av såväl hög- som lågutbildad arbetskraft förstärker skillnader i levnadsvillkor och livserfarenhet. Statistiskt märks det i växande inkomst- och hälsoklyftor (Stigendal & Östergren, 2013). Den ojämna utvecklingen har medfört att det i samma stad växer fram ett globalt syd sida vid sida med ett globalt nord utan territoriella gränser däremellan. Medan många människor känner sig inkluderade i samhället och att de kan påverka förhållanden som präglar deras vardagsliv, känner sig allt fler marginaliserade och utestängda från deltagande i samhällslivet. Diskriminering och social polarisering ökar de sociala spänningarna och samhällens konfliktbenägenhet. Flera städer befinner sig i ett

1 "En politik för tillväxt och livskraft i hela landet" (2001/02:4).

2 Fredrik Rakar och Pontus Tallberg (2013), Behövs regioner? Reglab

spänningsfält mellan att å ena sidan genom sitt globala nätverkssamarbete kunna bidra till en globalt hållbar utveckling och å den andra utvecklas till slagfält för sociala konflikter (Abrahamsson, 2012; Lidskog, 2006). Den ojämna utvecklingens effekter blir inte bara tydlig i städer där inkomst- och hälsoklyftor riskerar att dela upp staden i olika delar. Den ojämna utvecklingen visar sig inte minst, och kanske framför allt, på regional nivå där uppdelningen mellan stad och land medför att regioner också håller på att falla isär. Invånarna ser hur bensinmacken, affären och vårdcentralen läggs ner. Bankautomaten försvinner utom räckhåll och så gör hela landsbygden i den lokala journalistiken i takt med att tidningsredaktionerna läggs ner.

Utvecklingen ställer den sociala sammanhållningen och den sociala hållbarheten inför prövningar. Människor har genom historien alltid strävat efter att uppnå största möjliga säkerhet och trygghet. Det gäller också behoven av frihet och utveckling liksom av rättvisa.

Under industrisamhället etablerades i de nordiska länderna successivt ett socialt kontrakt där invånarna blev laglydiga medborgare i utbyte mot att statens institutioner tillgodosåg dessa behov. Statens legitimitet grundades på förmågan att tillfredsställa invånarnas strävan efter säkerhet, utveckling och rättvisa. Det är på en sådan behovstillfredsställelse som den sociala hållbarheten vilar. När statens roll förändras och en ansträngd ekonomi tvingar fram nedskärningar i välfärdssystemen som minskar människors möjligheter att tillgodose sina behov luckras det sociala kontraktet upp som utgjort det sociala kittet och medgett social stabilitet. Människor blir i ökad utsträckning beroende av informella försörjnings- och trygghetssystem och söker social trygghet i mindre gemenskapsgrupper, gängbildningar eller vad antropologer kallar för primärgrupper. Speciellt utsatta blir ungdomar. Bristen på sysselsättning och känsla av sammanhang gör att de vare sig är delaktiga eller känner sig delaktiga i samhällsutvecklingen (Stigendal, 2012). Här ökar frustrationen över samhällets orättvisor. Det är också i dessa grupper som den sociala oron blir stor och tar sig tydliga uttryck. Statens legitimitet minskar, samhället närmar sig vad samhällsvetare kallar för en organisk kris och utrymmet för populistiska strömningar blir stort.

## **Sambanden mellan stad och land**

På samma sätt som de globala produktionssystemen behöver sin stad behöver de sin landsbygd. Såväl den lokala avsättningsmarknaden som arbetsmarknaden behöver sin storlek. Landsbygden är också en viktig leverantör av råvaror, livsmedel och energi. Framför allt behövs en levande landsbygd för människors livskvalitet. Människan har alltid haft en speciell relation till jorden. Den har möjliggjort människors överlevnad och format hennes kulturer. Vår tids nätverkssamhälle med sina globala förgrenar och möjligheter till vardagsliv på olika platser förstärker människors behov av natur, rekreation och av lokal förankring. På samma sätt behöver landsbygden sina kärnstäder och dess kollektiva nyttigheter i form av arbetstillfällen och institutioner för utbildning, hälsovård och kultur.

En regional utvecklingsstrategi och vision för vår tid måste därför ta sin utgångspunkt i den vikt som sambanden mellan stad och land spelar för den sociala hållbarheten. Eftersom utvecklingen medför att stad och land riskerar att glida isär, att ökande skillnader i levnadsvillkor och livsvillkor medför sociala spänningar och oro som hotar social stabilitet och hållbarhet måste det finnas platser och arenor som medger möten mellan människor och som ger möjlighet till inflytande och politiska delaktighet. För att tala med den amerikanske statsvetarprofessorn Robert Putnam, som påvisat betydelsen av socialt kapital, blir det viktigt att förstärka såväl sammanbindande kapital för starka horisontella relationer mellan olika befolkningsgrupper, som överbryggande kapital för att också medge starka vertikala relationer mellan beslutsfattare och invånare (Putnam, 1996). Lokala effekter av övergripande målkonflikter mellan tillväxtens kortsiktiga lönsamhetskrav och hållbarhetens mer långsiktiga behov måste kunna identifieras och hanteras på ett sätt som skapar framtidstro och social tillit. Den tilltagande diskriminering som utifrån olika grunder följer i den ojämna utvecklingens spår måste aktivt motverkas och respekten för de mänskliga rättigheterna förstärkas. Invånardialog

och medskapande utgör viktiga förutsättningar för detta. Medvetenheten om detta framgår av Västra Götalandsregionen:s budgetunderlag för perioden 2015-2017 i vilket står att läsa:

”Att skapa en socialt hållbar region i tillväxt förutsätter ett systematiskt samarbete med övriga samhällsaktörer utifrån tydliga samarbetserbjudanden från Västra Götalandsregionen. En viktig aspekt av människors rättigheter är att få delta i dialog kring beslut som rör dem själva. Ett led i Västra Götalandsregionens arbete för demokrati, effektivitet, legitimitet och ansvarstagande är att inkludera civilsamhälle och invånargrupper i dialog om Västra Götalands utveckling. Följande bör prioriteras 2015-2017:

- Initiera ett systematiskt samarbete med övriga samhällsaktörer med målet en socialt hållbar region
- Initiera dialogprocesser med invånarna för ökad delaktighet i Västra Götalands och Västra Götalandsregionen:s utveckling”.

### **Samrådets roll för dialog och medskapande**

För projekt KAIROS arbete med att skapa kunskap om villkoren för socialt hållbara och rättvisa städer har det mot denna bakgrund blivit speciellt intressant att undersöka på vilket sätt de samråd som Västra Götalandsregionen har utvecklat under de senaste tio åren och som nu drivs av kommittén för rättighetsfrågor kan bidra till den invånardialog och till det medskapande som krävs för att möta dessa utmaningar. Som tidigare nämnts är ungdomar särskilt utsatta. I en speciell rapport till kommittén för rättighetsfrågor diskuterar KAIROS behovet av och villkoren för Ungas Medskapande (KAIROS 2015). Föreliggande rapport med sitt fokus på de existerande samråden diskuterar främst invånardialog och medskapande utifrån Västra Götalandsregionens strävan om att göra det goda livet tillgängligt för alla.

### **FORSKNINGSUPPDRAGET**

---

”Vår vision är att alla personer som vistas, bor och verkar i Västra Götaland fullt ut skall få åtnjuta sina mänskliga rättigheter och att Västra Götalandsregionen lever upp till sina åtaganden genom att respektera, främja, skydda och övervaka detta.”

(ur Verksamhetsplan 2013 för rättighetskommitténs kansli)

Västra Götalandsregionen har i uppdrag att verka för att skydda, genomföra och främja de mänskliga rättigheterna inom sina ansvarsområden. Vid sin tillblivelse 2011 ombildade Västra Götalandsregionen de tidigare etik- och handikappkommittéerna till kommittén för rättighetsfrågor. Denna fick i uppdrag att vara initiativtagare, förslagsställare, remissorgan och rådgivare till regionstyrelsen inom de områden som berörs av kommitténs uppdrag. Detta uppdrag är bland annat enligt reglementet att:

- Vara stödjande och pådrivande och ta nödvändiga initiativ i arbetet med att skapa förutsättningar för att i Västra Götalandsregionens verksamheter förverkliga de mänskliga rättigheterna.
- Vara kontaktorgan för och samverka med regionala intresseföreningar.
- Vara pådrivande i arbetet för att förhindra diskriminering som har samband med kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.
- Verka för uppmärksamhet på särskilt utsatta grupper.
- Regelbundet rapportera till regionstyrelsen sina iakttagelser avseende förverkligandet av mänskliga rättigheter inom Västra Götalandsregionens olika verksamheter samt till regionstyrelsen lägga förslag till förbättringar i Västra Götalandsregionens arbete med mänskliga rättigheter.

En viktig uppgift för kommittén för rättighetsfrågor blev att informera skyldighetsbärarna (Västra Götalandsregionens olika förvaltningar) om deras skyldigheter och rättighetsbärarna (invånarna) om deras rättigheter och därigenom bidra till införandet av ett rättighetsbaserat arbetssätt i Västra Götalandsregionens olika delar. Frågan om de mänskliga rättigheterna har emellertid ett lågt juridiskt skydd eftersom svensk lagstiftning i normalfallet inte ansett det nödvändigt att vare sig inkorporera konventionerna eller anpassa (transformera) den svenska lagstiftningen till de konventioner som skrivits under eftersom det redan anses råda tillräcklig överensstämmelse (normharmonin). I praktiken medför denna brist på ett tydligt rättighetsspråk att det blir nödvändigt för kommitténs ledamöter och kansli att själva tolka konventionerna och utarbeta förhållningssätt som kan omvandla dem till praktik. Detta ställer stora krav på öppenhet och dialog med aktörer såväl inom som utanför den egna organisationen. En central del av kommittén för rättighetsfrågors arbete är således dialogen med invånarna i länet, inte minst för att få invånarnas kunskaper och erfarenheter och synpunkter på den service som Västra Götalandsregionen ger.

Västra Götalandsregionen pratar om samråd i olika sammanhang. I det strategiska kollektivtrafikarbetet talas om ”politiskt samråd”. Vid remissförfarande till EU kallar Västra Götalandsregionen ofta till EU-samråd, därtill finns samråd med Länsstyrelsen (fastighets- och miljösammanhang) liksom samråd inför upphandling (samverkan med upphandlare och leverantörer). I det sammanhang som gäller specifikt denna uppdragsforskning avses de samråd som etablerats med kommittén för rättighetsfrågor och dess kansli utifrån diskrimineringsgrunderna. För närvarande finns det fem samråd kopplade till kommittén för rättighetsfrågor. Samrådets representanter företräder de organisationer och föreningar i civilsamhället som kommittén samråder med.

I enlighet med reglementet har kommittén utifrån några av diskrimineringsgrunderna således byggt upp ett antal samråd för de olika rättighetsområdena. Samråden är formade utifrån ålder, funktionsnedsättning, HBTQ, nationella minoriteter och barns rättigheter. Samråden som består av ledamöter från kommittén för rättighetsfrågor och deltagare från civilsamhället, är tänkta att fungera som forum för dialog mellan civilsamhället och kommittén. Flera av de organisationer som är aktiva i dagens samråd får olika typer av organisationsbidrag. De ekonomiska bidragen avser att stärka organisationernas förmåga att påverka och stärka grupperns rättigheter (egenmakt). Dessa bidrag gäller fram till och med 2015. Därefter finns det planer på att särskilja frågan om organisationsbidrag och medverkan i samråd. Syftet med samråden är att uppmärksamma kommittén på områden där arbetet med mänskliga rättigheter brister. Strävan är härvidlag att säkerställa att alla som bor, vistas och arbetar i regionen får samma tillgång till såväl regional samhällsservice (sjukvård, kollektiva transporter, kultur och regional utveckling) som mänskliga rättigheter på lika villkor och utan någon form av diskriminering. Samråden är en kanal för att bemäktiga rättighetsbärarna genom att representanterna från föreningarna blir lyssnade på och får möjlighet att påverka.

Samråden träffas tre gånger per år. Viss ersättning för sammanträdestid och resor utgår. Utifrån en tanke om intersektionalitet skapades år 2013, efter en prövotid under 2012, ett tvärsamråd där företrädarna från de existerande samråden deltog. År 2014 gjordes försök att ytterligare utöka samråden med ett samråd för mänskliga rättigheter, ett samråd för jämställdhet och ett samråd för antirasism och religionsfrihet. Till följd av begränsad kapacitet hos olika organisationer och föreningar att delta i samtliga dessa påtänkta samråd koncentrerades nybildandet till endast ett samråd nämligen samrådet för mänskliga rättigheter. Representanterna i detta samråd erbjöds automatiskt att delta också i tvärsamrådets möten.

Regionstyrelsens och regionfullmäktiges medvetenhet om invånardialogens vikt kommer till klart uttryck i budgeten för 2015 i vilken frågan om att ”Invånarnas delaktighet ska öka genom förbättrad dialog” anges som politisk prioritering och fokus för kommittén för rättighetsfrågor. Denna strävan återspeglas också i kommitténs behov av att genom denna uppdragsforskning

ytterligare utreda vad samråden ska handla om, vilka frågor som ska diskuteras, vad samråden förstår med dialog och hur återkoppling och spridning inom den egna organisationen bör ske.

## Forskningsuppdragets syften

Forskningsuppdragets syfte är tvåfaldigt:

- 1) Att utforska hur invånardialogen kan vidareutvecklas, vilka områden och vilket innehåll som ska finnas i invånardialogen och hur formerna för kommitténs samråd ska vidareutvecklas. Av särskilt vikt är att undersöka/ge förslag på former av dialog för de invånare som vanligtvis inte deltar i sådana samtal. Detta överensstämmer med FN:s principer för ett rättighetsbaserat arbete där individer och grupper där skyddet är som svagast särskilt ska prioriteras.
- 2) Att analysera de effekter som Västra Götalandsregionens samrådsgrupper haft för det politiska beslutsfattandet liksom att utforska dialogens representativitet.

I uppdragets förutsättningar ingick också att slutrapportens innehåll ska kunna relateras till principer och artiklar i FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. Intersektionella analyser av individers och gruppers deltagande i olika dialogformer är också eftersträvanvärt. Här kunde rättighetskommitténs kansli vara behjälpligt. Rättighetskommitténs kansli förband sig också att vara behjälpligt med information och kunskaper om den egna organisationen och med kontakter till olika deltagare/informanter i projektet. Kansliet har också haft regelbunden kontakt med berörda forskare under projektiden för avstämning och informationsutbyte.

## Forskningsuppdragets frågeställningar

Forskningsuppdraget har fem frågeställningar:

- 1) Hur beskriver forskningslitteraturen motiven till och värdet av invånarnas politiska delaktighet i allmänhet och av invånardialogen i synnerhet?
- 2) Hur upplever samrådets medlemmar dialogens motiv? Vilka former och metoder har använts vid dess genomförande?
- 3) Hur är råden sammansatta? Hur ser rådets medlemmar på rådets representativitet och på det inflytande som dialogerna haft för beslutsfattandet, samt hur den upplevda betydelsen återspeglas i olika policy dokument?
- 4) Hur stämmer dessa erfarenheter av dialogens motiv och uppnådda resultat överens med de erfarenheter som gjorts av olika kommuner och landsting aktiva i SKLs nätverk och medborgardialogprojekt runt om i landet?
- 5) Hur skulle Västra Götalandsregionens samråd kunna förbättra sin representativitet och effektivitet, speciellt när det gäller unga och unga vuxnas deltagande?

## Avgränsningar

Hälso- och sjukvårdsnämnderna har en lång tradition av samråd för att förbättra tillgänglighet och kvalitet. Det arbete som pågår inom rättighetskommitténs kansli att utveckla medborgardialogen i samverkan med hälso- och sjukvårdsnämndernas kansli enligt ett särskilt budgetuppdrag 2014 omfattas inte av denna studie.

## RAPPORTENS UPPLÄGG

---

Den pågående samhällsordningens dynamik och uttryck i Västra Götalandsregionen utgör forskningsarbetets utgångspunkter och har kommit att präglade rapportens frågeställningar och slutsatser när det gäller samrådets framtida roll. Efter den diskussion kring denna samhällsordning som förs i denna inledande sammanfattning påbörjas rapporten därefter med att i sitt första kapitel **Teoretiska och konceptuella utgångspunkter** redogöra för de teoretiska och konceptuella utgångspunkter som forskningsarbetet använt sig av. Här definieras vad vi menar med det civila samhället och hur dess sammansättning och roll förändrats i och med den pågående samhällsordningen. Västra Götalandsregionen är ensamma med att ha speciellt utsedda politiker som ansvarar för rättighetsfrågor. Kommittén för rättighetsfrågors samråd är därmed unika i en svensk kontext. De flesta kommuner har emellertid någon slags mångfaldsenhet som fokuserar på dialog utifrån frågan om etnicitet och jämställdhet, ibland även barns rättigheter och funktionshinder. HBTQ är sällsynt. Nationella minoriteter har inte tillgång till liknande former för dialog med makthavarna någon annanstans i Sverige. Därför finns det begränsade erfarenheter att jämföra med. Som klangbotten för vår studie och hjälp med att ringa in frågeställningar och dra relevanta slutsatser har projektet därför genomfört en mindre litteraturstudie kring demokrati och dialog. I nästföljande kapitel två – **Litteraturstudie över dialogens hinder och möjligheter** – redogör vi kortfattat för denna litteraturstudie. I kapitel tre **Om dialog** diskuteras i anslutning till denna litteraturstudie skillnaden mellan olika samtalsformer och vi går igenom det dialoginriktade samtalets olika faser. Rapporten går därefter över till att redovisa våra vunna erfarenheter och uppnådda resultat. I det fjärde kapitlet – **Vad har vi sett och hört** – diskuteras det som kommit fram vid observation och i genomförda intervjuer. I kapitel fem – **Vår analys och våra förslag** – redovisas mot bakgrund av vår bedömning av samrådets strategiska betydelse våra konkreta rekommendationer när det gäller samrådets sammansättning och arbetssätt. Rapporten avslutas med att vi i kapitel sex – **Avslutande reflektioner** – diskuteras hur samrådets operativa och praktiska effektivitet kan förbättras och vad man härvidlag bör tänka på före, under och efter dialoger.

## FORSKNINGSARBETETS KUNSKAPSSYN OCH GENOMFÖRANDE

---

De ökade krav på att förstå helheten som den tilltagande komplexiteten i samhällsproblemen medför har inte bara gjort det allt viktigare att analysera problemen utifrån olika vetenskapliga perspektiv. Vikten av den mer erfarenhetsbaserade kunskapen har också ökat. Platon definierade kunskap på ett sådant sätt att det endast omfattade den teoretiska kunskapen. Han talade här om *Episteme* – om kunskap som är vetenskaplig och allmängiltig. Aristoteles var den första att vidga föreställningen om bildning och föra in begreppet praktisk kunskap. Det handlade inte bara om *Techne* – ordet för den kunskap för de varor och förnödenheter vi framställer (hantverket är sinnebilden för praktisk kunskap). Det handlade också om *Fronesis* – den praktiska klokhet vi använder för att bygga ett gott samhälle. Den kunskapen är etisk och politisk genom dess syfte att göra mänskliga förhållanden bättre. Denna typ av kunskap är av demokratisk karaktär i den meningen att den inte förutsätter någon formell skolning. Praktiskt reflekterande och kloka människor kan man finna lite varstans och de utmärks främst genom att de bär på långvariga djupgående livserfarenheter (Liedman, 2011).

Till skillnad från *Episteme*, som bygger på vad som kommit att kallas för faktakunskap, bygger *Fronesis* på färdighets- och förtrogenhetskunskap. Ofta skiljer man inom vetenskapsteorin mellan *förklaring* av olika skeenden och *förståelse* av desamma (Alvesson & Skoldberg, 2008). Förklaring söker orsaker och samband som kan förklara att det förhåller sig på ett visst sätt medan förståelse bygger på tolkning av ändamålsenligheten i människors beteenden utifrån de sammanhang de befinner sig i. Förklaring förknippas ofta med lagbundenheter som återfinns i naturvetenskapen medan förståelse och tolkning ligger närmare



samhällsvetenskapen (Gustavsson, 2002). Praktisk klokhet (Fronesis) syftar genom sin färdighet och förtrogenhet att bidra till förståelse av olika händelser. Medan Episteme med sin faktakunskap är möjligt att kodifiera – uttrycka i ord och sätta på pränt – är Fronesis med sin färdighets- och förtrogenhetskunskap exempel på tyst kunskap – det osägbara som svårligen kan kodifieras. Människor bär denna sorts kunskap i sina kroppar och den sätts sällan eller aldrig ner på papper.

Under senare tid har en ny form för kunskapsproduktion börjat växa fram, den transdisciplinära kunskapsproduktionen. Den syftar till att utifrån en sådan bredare kunskapssyn också tillvarata tyst kunskap och praktisk klokhet för att utveckla förhållnings- och arbetssätt som lättare kan hantera komplexa samhällsproblem, inte minst när det gäller de krav som en hållbar utveckling ställer (Brown, Harris & Russell, 2010). Den kunskapssyn som ligger till grund för att problemen överhuvudtaget uppstått anses inte kunna användas för att lösa dem. Det handlar om att utveckla en fantasifull förmåga att tänka nytt – utanför boxen som det brukar heta i dagligt tal. Med transdisciplinär kunskapsproduktion menas således att den vetenskapligt och teoretiskt förankrade kunskapen kombineras med den erfarenhetsbaserade kunskapen (Polk, 2015).

## Forskningsmetod

Denna transdisciplinära kunskapssyn har också präglat gruppens sammansättning i KAIROS liksom det påverkat vårt val av forskningsmetod. Projektgruppens medlemmar består förutom av tre tjänstepersoner från Länsstyrelsen i Västra Götaland, Västra Götalandsregionen och Göteborgs Stad, som alla arbetar med frågor kring mänskliga rättigheter, social hållbarhet och dialog, också av tre samhällsvetare med motsvarande forskningsintressen. Projektgruppens arbetsmöten kan härvidlag kännetecknas som någon form av forskningscirkel där forskningsresultat presenteras och gemensamt analyseras. Inom samhällsvetenskapen skiljer man vanligen

mellan en *deduktiv* och en *induktiv* forskningsansats. Vid en deduktiv ansats utgår man ifrån ett teoretiskt antagande (hypotes) och söker därefter upp verkligheten för att undersöka teorins giltighet i praktiken. Vid en induktiv ansats använder man sig av iakttagelser i verkligheten för att söka teoretiska förklaringar till dessa iakttagelser. Det förhållningssätt som KAIROS valt att använda för att utnyttja den transdisciplinära forskningsmetodens potentialer är närmast vad som inom forskningen kallas för en *abduktiv* metod. Med detta menas att man rör sig från verklighe- tens iakttagelser över till teorin för att söka stöd från tidigare forskning eller teorier och sedan tillbaka till verkligheten igen för att med hjälp av sådan teori förfina sina iakttagelser och därefter söka sig tillbaka till teorin osv. Den verklighet vi har studerat utgörs av observationer under samrådets sammanträden. De observationer som vi gjort när det gäller dialogens former, vem man samråder med och kring vilka frågor har sedan legat till grund för ett antal uppföljande intervjuer. Totalt har vi genomfört ett tjugotal intervjuer med företrädare från kommittén för rättighetsfrågor, tjänstepersoner från kansliet liksom med företrädare från de olika organisationer och föreningar som ingår i samråden. Därtill kommer ett tjugotal intervjuer med företrädare från en rad olika kommuner och landsting runt om i landet som aktivt deltar i SKL:s medborgardialogprojekt. Resultaten från vårt samlade intervjuarbete har diskuterats inom projektgruppen och relaterats till erfarenheterna från de litteraturstudier som genomförts parallellt. Nya frågeställningar har mejslats ut och legat till grund för uppföljande intervjuer och samtal. Totalt har vi samtalat med ett 50-tal personer inom den offentliga förvaltningen med stor erfarenhet från olika typer av dialogarbete.

---

Med transdisciplinär kunskapsproduktion menas att den vetenskapligt och teoretiskt förankrade kunskapen kombineras med den erfarenhetsbaserade kunskapen.

---

## FORSKNINGSARBETETS RESULTAT

---

Forskningsarbetets inriktning präglas av vår tids samhällsordning, nationalstatens förändrade roll och staders och regioners allt större betydelse för ekonomisk tillväxt, förnyelse och välbefinnande. Ökad internationell konkurrens och en förändrad arbetsmarknad medför en fortsatt ojämn utveckling med ökad risk för diskriminering av, och social utsatthet för, vissa invånargrupper. Betydelsen av respekt för rättighetsbärarnas rättigheter förväntas öka. Så gör också vikten av ett rättighetsorienterat arbetssätt hos skyldighetsbärarna. Forskningsarbetets resultat kan när det gäller de mer övergripande slutsatserna, sammanfattas i sju punkter.

- 1) Reglementet ger kommittén för rättighetsfrågor i uppdrag att ”utifrån ett helhetsperspektiv främja alla människors möjligheter att delta i samhället på lika villkor” (§3) och att ”verka för uppmärksamhet på särskilt utsatta grupper” (§4d). Samråden har potential att bidra till att både beslut och de underlag på vilka de fattas blir transparenta. Samråden har också potential att bidra till att de krav som den sociala hållbarheten ställer på invånarnas deltagande och inflytande på samhällsutvecklingen tillfredsställs. Att samråden har mänskliga rättigheter som grund är i en svensk kontext unikt. Andra motsvarigheter saknas på regional nivå. Vår forskning visar emellertid att kommittén av olika skäl ännu inte fullt ut utnyttjar denna potential. För att detta ska tillåtas ska krävs tydligare mandat från regionfullmäktige om vad som är kommitténs uppgift i relation till såväl regionens invånare som till dess kommuner.
- 2) Samråden har formerats utifrån de diskrimineringsgrunder som omfattas av svensk lagstiftning. Lagtexten för diskrimineringsgrunderna gör det möjligt att ingripa när någonting har hänt och ser härmed främst till de negativa rättigheterna (en passiv – reaktiv handling). För att främja alla människors möjligheter att delta i samhället på lika villkor (aktiv handling) bör samråden formuleras utifrån de rättigheter som människor har med syfte att förhindra att någonting ska hända (positiva rättigheter). Samråden bör därför grundas i skyldigheten att respektera, skydda och uppfylla mänskliga rättigheter. FN:s konventioner tillhandahåller lämpliga kriterier genom de olika teman som konventionerna sätter fokus på, särskilt konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Det blir härvidlag viktigt att undersöka i vilken mån som ytterligare teman blir aktuella för att än bättre nå upp till reglementets målsättning att uppmärksamma speciellt utsatta grupper. Det kan exempelvis handla om arbetslösa ungdomar som inte heller är i utbildning eller praktik, papperslösa invandrare, EU-migranter etcetera.
- 3) Samråden har formerats utifrån en uppfattning om att det civila samhället är liktydigt med antalet föreningar och frivilliga (enskilda) organisationer (ideella sektorn). Anledningen är kraven på företrädarnas representativitet. Härigenom lyckas samråden på sin höjd ringa in delar av de invånare som tillhör det organiserade fåtalet. En större representativitet skulle kunna uppnås genom förstärkta krav på kommitténs nomineringsprocesser vad gäller ålder, kön, yrkeskategori, geografisk tillhörighet, kön etcetera. Frågan om ersättning blir då viktig att se över.
- 4) För att nå de mest utsatta grupperna och få med deras perspektiv på hur alltmer komplexa samhällsproblem ska identifieras och hanteras är det viktigt att samråden dessutom formeras på sätt som också inkluderar invånare som saknar politiska organiserade kanaler (det oorganiserade flertalet). För att nå dessa grupper kan så kallade ”perspektivambassadörer” behöva anlitas med tillräcklig erfarenhet, förtrogenhetskunskap, nätverk och legitimitet för att utgöra någon form av bryggor mellan samrådets traditionella ledamöter och de mer utsatta grupperna. Perspektivambassadörernas uppgift blir främst att förmedla de utsatta gruppernas perspektiv utan krav på representativitet.

- 5) Samrådets samtalsformer måste ses över. Samråd som består av såväl etablerade föreningar och organisationer som av perspektivambassadörer och medlemmar i olika sociala rörelser måste organiseras på sätt som gör det möjligt att uppfatta vem som säger vad och med vilken legitimitet. En intern utbildning av politiker och tjänstepersoner bör därutöver genomföras med syfte att klargöra skillnaden mellan olika typer av samtal, från informationsgivning till konsultation, diskussion och dialog liksom att utveckla förmågan till att underlätta och leda samtalen, inte minst när det gäller att synliggöra meningsskiljaktigheter och målkonflikter. Internutbildningens syfte bör också vara att ge deltagarna möjlighet att identifiera en tydligare rollfördelning mellan politiken och tjänstepersoner.
- 6) Därtill kommer vikten av att institutionalisera återkoppling och framför allt spridning av samrådets diskussioner till såväl berörda myndigheter som till regionstyrelsen och regionfullmäktige och inte minst andra samrådsledamöter inom den egna kommittén. Spridningen internt förväntas kunna underlättas av regionfullmäktiges tydliggörande av kommitténs mandat då därmed en efterfrågan förväntas kunna skapas inom organisationen på att få reda på vad som samråden har avhandlat och kommit fram till.
- 7) Regionfullmäktiges tydliggörande av kommitténs mandat underlättar också den samordning mellan kommittén för rättighetsfrågor, folkhälsokommittén och regionutvecklingssekretariatet som måste till för att utnyttja samrådets potential. Samråden skulle exempelvis kunna spela en stor roll för att diskutera genomförandet av Västra Götalandsregionens vision 2020 när det gäller tillväxt och utveckling liksom den inomregionala omfördelning av resurser som kan förväntas behöva ske mellan resursstarka och mer resurssvaga områden.

Dessa mer övergripande slutsatser pekar på ett antal olika åtgärder som vi inom KAIROS-projektet menar skulle behöva vidtas för att tillvarata *samrådets strategiska betydelse* när det gäller att möta morgondagens utmaningar och stärka den sociala hållbarheten i Västra Götalandsregionen.

Rapporten avslutas med att utifrån forskningsarbetets resultat redovisa ett antal rekommendationer till hur *samrådets operativa och praktiska effektivitet* kan förbättras. Enligt KAIROS bedömning skulle sådana åtgärder dels stärka skyldighetsbärarnas egen kännedom om hur det ser ut i regionen vad gäller människors möjligheter att delta i samhället på lika villkor, dels rättighetsbärarnas delaktighet i Västra Götalandsregionens politiska beslutsfattande.

- a) Före samrådsmöten är det viktigt att gå igenom vilka punkter som ska tas upp till samtal och vad man vill uppnå med ett sådant samtal. Såväl politiker som organisationsföreträdare ska informeras om punkterna på dagordningen och vad syftet med samtalet är. Innan samråden bör det diskuteras: Vilka underlag kansliet ska tillhandahålla, när och hur detta ska ske, för att deltagarna ska kunna förbereda sig och bidra med kunskap och synpunkter? Vilka andra enheter inom Västra Götalandsregionen kan ha intresse av att frågan ska komma upp till diskussion och hur kan de beredas möjligheter till att delta i denna eller skicka med information och/eller frågor?

Alla som deltar i samråden bör ha jämlika möjligheter att lägga till ärenden på dagordningen. De ärenden som diskuteras bör vara påverkansbara och därför är det viktigt att samråden involveras på ett tidigt stadium. För att göra kopplingen till mänskliga rättigheter tydlig skulle dagordningen kunna utgå från konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

- b) Under mötet är det viktigt att ordförande tar fasta på samtliga perspektiv på problemformulering och åtgärdsförslag som förs fram och synliggör vem som artikulerar vems synpunkter och behov. Under mötet är det också viktigt att konkret diskutera vem som efter mötet ska göra vad och när, samt hur återkopplingen ska ske. Samtalsledarens roll är att se till att det finns utrymme för att under mötet hinna med alla punkter på dagordningen. Inte desto mindre är det angeläget att innan mötet skapa möjligheter för ledamöterna att påverka dagordningens innehåll samt den ordningsföljd i vilken frågorna skall tas upp till dialog. Det är viktigt med transparens och att redogöra för eventuella målkonflikter som kan finnas kring en fråga eller i ett förslag till beslut.
- c) Efter samrådsmötet måste politikerna ansvara för att resultatet av dialogen förs vidare in i beslutsprocessen och att det finns en institutionell kapacitet att ta hand om resultatet. Efter mötet är det viktigt att ordförande med hjälp av kansliet informerar andra berörda enheter inom Västra Götalandsregionen om samrådets diskussion och inhämtar deras synpunkter. Spridning av information internt ska också ske under såväl nästa kommittémöte som under möten med regionutvecklingssekretariatets beredningsgrupp. Därefter ska återkoppling ske till samrådets samtliga ledamöter.

Det är speciellt viktigt med återkoppling till organisationsföreträdarna och eventuella perspektivambassadörer samt att invånardialogen leder till konkreta handlingar eller åtminstone till att deltagarna känner sig lyssnade på. Med en god återkoppling växer också viljan till att delta i dialog speciellt bland grupper vars röster aldrig eller sällan uppmärksammas vid politiska beslut.

# Teoretiska och konceptuella utgångspunkter

Vår vision är att alla personer som vistas, bor och verkar i Västra Götaland fullt ut skall få åtnjuta sina mänskliga rättigheter och att Västra Götalandsregionen lever upp till sina åtaganden genom att respektera, främja, skydda och övervaka detta

(ur Verksamhetsplan 2013 för rättighetskommitténs kansli)

De allra flesta städer, kommuner, landsting och regioner lägger stor vikt vid att uppnå hållbarhetens tre olika dimensioner, den ekologiska, ekonomiska och sociala. Inom projekt KAIROS uppfattar vi den sociala hållbarheten som ett samhälles förmåga att hantera komplexa samhällsfrågor och att utifrån en sådan förmåga reproducera sig själv som en fungerande samhällsorganism. Denna förmåga formas och upprätthålls av individers delaktighet, möjlighet att förstå sammanhang och känna självförtroende. Det kräver att invånarna såväl är faktiskt delaktiga som att de känner sig delaktiga i samhällsutvecklingen. Frågan om rättvisa är av central betydelse för den sociala hållbarheten. Enligt projekt KAIROS sätt att använda begreppet handlar rättvisa om en jämlik fördelning av resurser för att tillgodose människors basbehov. Ett rättvist samhälle kan därmed definieras som ett samhälle utan diskriminering och där alla kan delta ekonomiskt, socialt, kulturellt och politiskt. En utförligare diskussion kring begreppen social hållbarhet och rättvisa återfinns i projekt KAIROS Övergripande teoretiska ramverk (KAIROS 2013).

Vikten av ökad politisk delaktighet poängteras också alltmer av Västra Götalandsregionens styrdokument. Så här formuleras det i Västra Götalandsregionens budgetunderlag för perioden 2015–2017:

”Att skapa en socialt hållbar region i tillväxt förutsätter ett systematiskt samarbete med övriga samhällsaktörer utifrån tydliga samarbetserbjudanden från Västra Götalandsregionen. En viktig aspekt av människors rättigheter är att få delta i dialog kring beslut som rör dem själva. Ett led i Västra Götalandsregionens arbete för demokrati, effektivitet, legitimitet och ansvarstagande är att inkludera civilsamhälle och invånargrupper i dialog om Västra Götalands utveckling. Följande bör prioriteras 2015–2017:

- Initiera ett systematiskt samarbete med övriga samhällsaktörer med målet en socialt hållbar region
- Initiera dialogprocesser med invånarna för ökad delaktighet i Västra Götalands och Västra Götalandsregionens utveckling.”

I budgeten för 2015 anges som politisk prioritering och fokus för kommittén för rättighetsfrågor att ”Invånarnas delaktighet ska öka genom förbättrad dialog” (sid 31). Denna ambition och politiska strävan gör det viktigt att inledningsvis definiera vad projekt KAIROS förstår med begreppet civilsamhälle.

## DET CIVILA SAMHÄLLET

---

En vanlig syn på det civila samhället är att det består av ett antal föreningar inom den idéburna sektorn som verkar utan kommersiella intressen och som är skilda från staten. På engelska talar man i termer om non-profit and non-governmental organisations (NGO). Stora delar av samhällsvetenskapen uppfattar emellertid det civila samhället som någonting mer än summan av enskilda (frivilliga) organisationer och föreningar. Med det civila samhället syftar forskningen mer på människors kollektiva förmåga att förhålla sig till de olika politiska och ekonomiska handlingar som staten respektive marknaden utför och som påverkar människors liv och livschanser. Det civila samhället ska därför mer uppfattas som någon slags politisk arena vars framväxt och funktion bara kan förstås genom dess relation till statens offentliga och marknadens privata aktörer.

## FAKTARUTA – ATT DEFINIERA DET CIVILA SAMHÄLLET

Begreppet civilt samhälle är svårfångat och har skiftat innebörd under historiens gång (Tester 1992). Hegel definierade det civila samhället som den sfär som förband familjen och staten och som förvandlade enskilda individer till samhällsinvånare med förmåga "att förena det partikulära med det universella" (Hegel 1820). Så småningom började det civila samhället att uppfattas som den sfär som befann sig utanför och bortom staten, familjen och marknaden (Gramsci 1971). Det civila samhället kom utifrån denna förståelse över tiden att syfta på människors kollektiva förmåga att förhålla sig till de olika politiska och ekonomiska handlingar som staten respektive marknaden utförde och som påverkade människors liv och livschanser (Cohen & Arato 1994). Civilsamhället har således historiskt förbundits med frågan om staten. Flera samhällsforskare menar att det civila samhället i själva verket var en viktig del av den typ av stat som byggde sin legitimitet på förekomsten av det sociala kontraktet (Kaldor 2003). Den stora samhällsomdaning som följer genom det sätt som förändringsprocesser som globalisering, migration och urbanisering samverkar och förstärker varandra har ändrat på detta. Statens tillbakadragande från det politiska rummet och den gradvisa övergången från det westfaliska nationalstatssystemet till ett mer post-nationellt och globalt nätverkssamhälle har inte bara inneburit en förändring av civilsamhällets förutsättningar att verka. Det har också gjort det allt svårare att använda begreppet

civilsamhälle som analytiskt objekt eftersom det för många frågor inte finns någon klart identifierbar stat att förhålla sig till.

I den övergång mellan det westfaliska nationalstatsprojektet och det post-nationella nätverkssamhället i vilket samhället för närvarande befinner sig (Hettne 2009) är det rimligt att uppfatta det civila samhället som någonting mer än dess förmåga att förhålla sig till stat och marknad. Det civila samhället bör snarare uppfattas som människans kollektiva förmåga att i ett socialt sammanhang, som sträcker sig utanför familjen och den närmaste grupptillhörigheten, förhålla sig till olika beslut som påverkar och formar människors livschanser och vardagsliv. Sådana beslut fattas numera såväl av den lokala förvaltningen med sin offentliga sektor, olika ekonomiska aktörer, nationella statliga institutioner liksom av regionala och internationella regelverk i samverkan. Det civila samhället ska således uppfattas som människors kollektiva medverkan till samhällets förmåga att hantera komplexa samhällsproblem och skapa förutsättningar för en socialt hållbar utveckling. En sådan tolkning ligger i linje med den diskussion som förs kring det framväxande globala civilsamhället och den nya roll detta anses kunna spela för en fredlig och hållbar utveckling (Kaldor 2003). Den ligger väl i linje med slutsatserna i den kunskapsöversikt kring forskningen om civilsamhället som Vetenskapsrådet låtit utföra (Lilja, Åberg 4:2012).

På de flesta håll runt om i världen uppfattas det civila samhället stå i ett motsatsförhållande till staten och tvärtom. Det finns en oro för att en stark stat förhindrar framväxten av det civila samhället. Det civila samhället ser i dessa sammanhang sin främsta roll som att bekämpa staten och avslöja dess tveksamma (och ofta korrupta) verksamheter. I en europeisk kontext, och inte minst i de nordiska länderna, ska det civila samhället emellertid mer uppfattas som en del av välfärdsstatens framväxt. På samma sätt som staten varit beroende av stöd från det civila samhället för en legitim maktutövning har det civila samhällets framväxt inte bara varit beroende av statens skydd i form av organisations- och yttrandefrihet utan också i form av ekonomiskt stöd och medfinansiering av olika typer av projektrelaterad verksamhet.

Även om utvecklingen ännu inte medger en entydig definition på hur det civila samhället ska uppfattas har projekt KAIROS som en av sina utgångspunkter att den pågående samhällsomdaningen med sina komplexa samhällsproblem ställer stora krav på människors delaktighet och förmåga till medskapande. Det civila samhället spelar därför en avgörande roll

för den sociala hållbarhetens förutsättningar. Alldeles oavsett vilken innebörd som ska läggas i begreppet civilt samhälle delar projekt KAIROS uppfattningen att det civila samhället inte enbart består av väl etablerade föreningar med medlemsregister, stadgar och protokollförda möten. Även om det är dessa typer av organisationer som krävs för att erhålla ekonomiska bidrag från stat och kommun växer det i vår tid fram en rad rörelser och organisationer i form av spontana nätverk och gruppgemenskaper utan traditionell organisationsform. ”Pantrarna”, ”Omställningsrörelsen”, ”Neutrala föreningen i Biskopsgården” liksom ”Staden vi alla vill ha” är några av alla de som vuxit fram under senare tid i Göteborg. Det finns anledning att tro att dessa, i de bostadsområden de verkar, kan spela en viktig roll för att hålla samhället samman i en tid när den offentliga sektorns institutioner inte längre på samma sätt som tidigare når ut till stadens invånare.

Det finns en rad olika faktorer som tillsammans med det minskande tillhandahållandet av allmänna välfärdstjänster förklarar de förändrade relationerna mellan staten och det civila samhället och den grund på vilken den sociala sammanhållningen i en skandinavisk kontext historiskt har vilat. Den ökade vikten av partnerskap och samfinansiering med den privata sektorn utgör en faktor som uppmärksammas härvidlag. Utrymmet för olika aktörers politiska och samhällseliga delaktighet har ökat genom statens förändrade roll och dess gradvisa tillbakadragande från det politiska rummet som följer med globaliseringens nya former för samhällsstyrning.

### **Nya roller för civilsamhällets organisationer och rörelser**

Det civila samhällets föreningar, organisationer och sociala rörelser har kommit att spela en större roll såväl för att tillhandahålla olika typer av välfärdstjänster som den offentliga sektorn tidigare tillhandahållit (”service providers”) men också som röstbärare åt befolkningsgrupper där skyddet för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är svagt (”voice providers”). Denna tendens att statliga välfärdsåtaganden ersätts med enskilda organisationers verksamhet har inte minst kommit att prägla det internationella utvecklingssamarbetet där alltmer bistånd kanaliseras till olika målgrupper genom ”non governmental organisations”. Detta blir speciellt tydligt vid humanitära insatser som en följd av att det civila samhällets organisationer och rörelser förväntas ha större kontaktytor med den lokala nivån och lättare att nå ut till målgruppen. En motsvarande utveckling börjar också bli skönjbar i svenska storstadsförorter och bostadsområden där olika värdeburna organisationer blir allt mer synliga. Samtidigt som denna utveckling bidrar till att bygga upp och förstärka det civila samhällets administrativa och tekniska kapacitet skapas också nya beroendeformer inte minst vad gäller finansiellt stöd från stat och/eller privata sponsorer.

Erfarenheterna från många års arbete med att genom olika typer av projekt tillhandahålla olika typer av välfärdstjänster i resurssvaga områden i biståndssamarbetsländerna blir viktiga att uppmärksamma när nu samma organisationer går in med motsvarande uppgifter i en rad svenska bostadsområden i olika kommuner runt om i landet. Det finns ett antal fallor som den enskilda hjälporganisationen riskerar att hamna i, inte minst i förhållande till staten och myndigheter på lokal nivå som gör att man istället för att göra det goda som avses istället gör skada och förvärrar situationen för redan utsatta människor. För svenska förhållanden i våra förorter blir det inte minst viktigt att reda ut organisationens legitimitet i de bostadsområden de verkar och för den befolkning de säger sig representera. Därtill kommer risken för att det specifika projektet går in och slår sönder informella men reellt existerande och fungerande trygghets- och försörjningssystem. Det är att underskatta människors egen kraft att tro att de förblir passiva när statens moderna institutioner inte når fram. Erfarenheterna pekar också på risken med att bygga upp parallella strukturer (gentemot statliga myndigheter) och dra bort underlaget från de mer officiella strukturer som finns (skolor, barnomsorg etc.). Den långsiktiga hållbarheten är härvidlag viktig att beakta. Projektet kan fylla ett verkligt behov men skapar också behov. Frågan om hur dessa kan tillgodoseas när projektet avslutas är

viktig att reda ut innan insatsen påbörjas. Det gäller också frågan om ägandeskap. Projekttrötthet är vanligt förekommande och många projekt genomförs mer för att givaren kommit på en bra idé att skapa kontaktytor med en viss medborgarkategori än reellt existerande behov. Det är därför viktigt att reda ut vem som har tolkningsföreträde och identifieringsprivilegium.

Även som röstbärare finns det anledning för det civila samhällets rörelser och organisationer att se upp. Erfarenheterna visar hur nära till hands det ligger att ta över och driva andras frågor och därmed, många gånger mot sin egen vilja, passivisera och beröva invånarna från sitt eget agentskap. Brist på makt och lågt självförtroende gör att de invånare som är utsatta i resurssvaga områden många gånger skuldbelägger sig själva för den situation de befinner sig och inte riktigt ser de övergripande strukturer som begränsar deras kapacitet och förmåga. De gånger de är införstådda med de begränsande strukturerna saknar de organisationsformer för att gå till kollektiv handling. I de fall de har gått samman med boende i samma område och skapat gräsrotsorganisationer eller sociala rörelser anser många att de saknar kontakter och effektiva politiska kanaler för att driva påverkansarbete. Väletablerade och många gånger välansedda frivilliga organisationer blir därmed ofta ombedda att föra den fattiga och utsatta befolkningsgruppens talan gentemot statliga myndigheter på såväl central som lokal nivå. Bakom denna önskan ligger egen självnedvärdering – ”ingen lyssnar på mig – ni som etablerade organisation inget större förtroende”. Ett vanligt förhållningssätt är då att frivilligorganisationen genast tar egna kontakter och agerar som ombud som för fram problemet och föreslår lösningar. Risken blir att man då tar över ägandeskapet bara utifrån det faktum att man

---

Erfarenheterna visar hur nära till hands det ligger att ta över och driva andras frågor och därmed passivisera och beröva invånarna från sitt eget agentskap.

---

känner sig tillräckligt bemäktigad för att röra sig med viss säkerhet i makens korridorer. Det är då lätt att tappa fokus på behoven hos de man representerar och istället föra fram och driva behoven utifrån sin egen tolkning av dessa behov och anpassade till vad som man tror är möjligt ur givarnas/myndigheternas perspektiv.

Ett klart bättre sätt att spela rollen som ”voice-provider” kan vara att begränsa sin uppgift till att fungera som någon slags brygga in till makten och till att fungera som någon slags underlättare för dialog. Men även här finns många risker. I föreliggande rapport kommer vi att ägna stort utrymme till dialogens former, möjligheter och hinder. Låt oss redan här i en sammanfattande form nämna några förhållanden som det är speciellt viktigt att uppmärksamma. Det handlar om vem som ska bjudas in till dialogen.

Personer från de myndigheter som bjuds in måste befinna sig på en sådan organisationsnivå att man kan fatta beslut. När det gäller deltagare för de invånare som organisationerna har till uppgift att representera är det viktigt att som samtalsledare se till att det inte bara är de resursstarka (och mest välformulerade) som kommer till tals utan också de resurssvaga. Det är också viktigt att eventuella överenskommelser som man kommer fram till har en bred förankring hos den svagare parten. Den svagare parten måste därtill få vara med vid fastställandet av dagordningen och också att besluta om platsen för samtalet liksom för mötesformerna. Det är viktigt att bägge parter får ordentligt med tid till och material för förberedelse. Tiden för dialogen ska också vara tillräcklig för att alla ska få kunna komma till tals. Dialogen handlar många gånger inte nödvändigtvis om att komma överens och hitta fram till lösningar som alla kan acceptera. Lika viktigt är det att deltagarna får tid/utrymme för att få föra fram sin berättelse och uppfattning om varför det är ett problem och på vilket sätt det ur hens perspektiv skulle kunna tänkas hanteras. Vikten av återkoppling kan inte nog poängteras. Det gäller för bägge parter. Hur uppfattades samtalet och dess utfall på respektive hemmaplan? Vilka problem kvarstår och hur kan man tänkas gå vidare?



## CIVILSAMHÄLLET I ETT FÖRÄNDRAT LANDSKAP

---

Den förändrade rollen mellan stat och det civila samhället förklaras inte enbart av nedmonteringen av den svenska modellen och det generella välfärdssystemet. Den kan också förklaras av förändringen av produktionssystemen och av det politiska landskapet i stort. Framväxten av det nationalstatliga projektet under industrialismen byggde på en kollektiv identitet, mycket utifrån människors yrkestillhörighet. Människor trodde på modernismens stora berättelse om framsteget och de versioner av detta som olika partipolitiska program redogjorde för. Den ekonomiska och politiska makten var synlig. Ägaren av produktionsmedlen befann sig i närhet av arbetarna och kunde direkt utsättas för kollektiva aktioner av olika slag. Den politiska makten fanns hos kommunfullmäktige eller i riksdagen och gick att påverka genom den representativa demokratin. Vår tids stora samhällsomdaning har gradvis kommit att förändra dessa förhållanden. Övergången från industrisamhället med sina produktionssystem (det nationalstatliga projektet) till någon form av global nätverksproduktion (det postnationella samhällsbygget) har medfört behov av mer flexibel produktion och projektanställning som tenderar att luckra upp människors identitet. Det finns tecken på att vi rör oss från en mer kollektiv identitet, där stora berättelser och politiska partier spelade stor roll till mer flytande identiteter, med en mångfald av små och olika berättelser. Därtill kommer att formerna för maktutövning har förändrats. Makten har flyttat bort från såväl fabriken som från den representativa demokratis möteslokaler. Den har övergått från att främst vara ekonomisk eller politisk, till att bli diskursiv och alltmer forma dominerande tankestrukturer. I en sådan situation börjar partiprogrammen upplevas som för abstrakta och uppifrån styrda. Intresset för traditionella politiska partier avtar och engagemanget i mer nätverksbaserade och sociala rörelser utan hierarki och tydlig ledning ökar. Denna utveckling blir speciellt tydlig för olika ungdomsgrupperingar. Demokratin ställs här inför ett dilemma inte minst till följd av svårigheter att hitta former för ansvarsutkrävning utanför det parlamentariska systemets ramar. Samtidigt uppvisar sociala rörelser problem med sin representativitet och legitimitet. Sammantaget innebär detta en ökad osäkerhet hos den lokala förvaltningen och de politiska beslutsfattarna. Osäkerheten gäller såväl relationerna till det civila samhället i sig som vilka samarbetsformer som det går att utveckla utan att hamna i målkonflikter med den representativa demokratin på vilken beslutfattarnas maktutövning ytterst vilar.

Problemen med det civila samhällets uppluckring handlar om den sociala hållbarhetens förutsättningar och omfattar två olika dimensioner. Den första dimensionen gäller samhällens desintegration och bristande sammanhållning. Den andra dimensionen handlar om komplexa problem i ett postpolitiskt tillstånd.

## DEN SAMHÄLLELIGA SAMMANHÅLLNINGEN

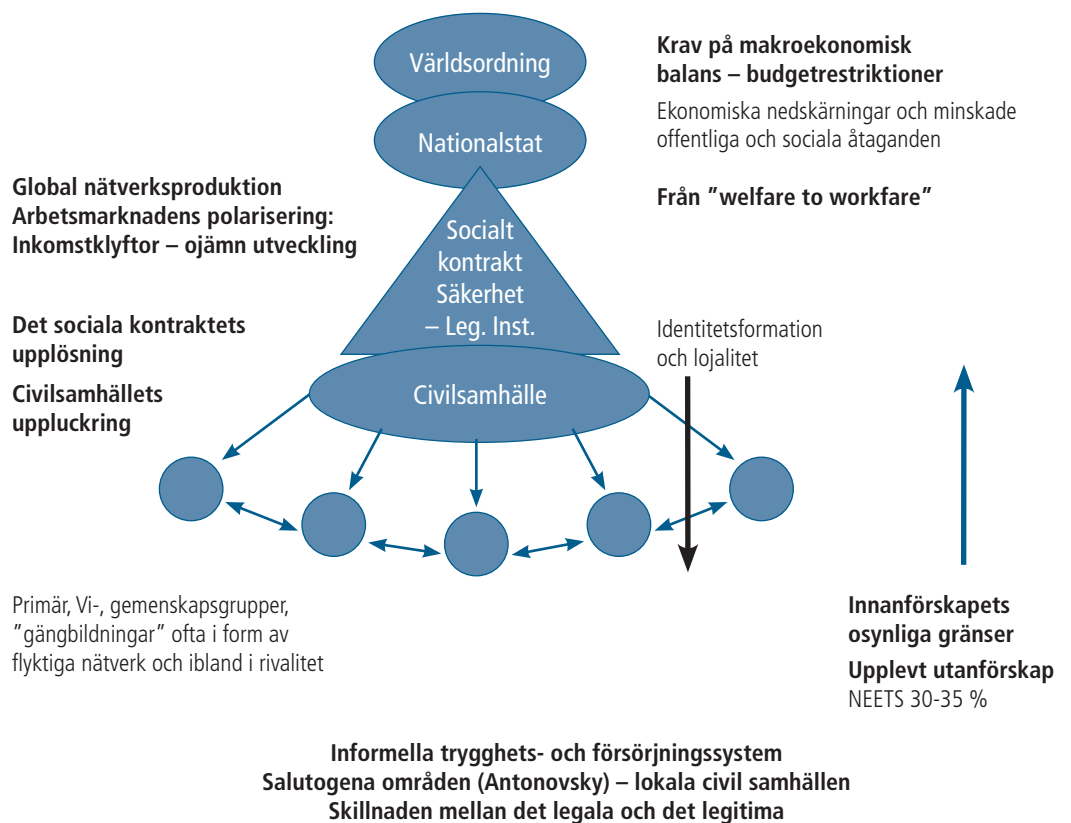
---

När de offentliga institutionerna inte längre når ut till befolkningen visar forskning på hur människor, liksom tidigare under historien, lägger större vikt på att bygga upp informella trygghets- och försörjningssystem i grannskapet, tillsammans med släkt och vänner eller utifrån andra gruppstillhörigheter. Inom antropologin talas det härvidlag i termer av primärgrupper, när människor organiserar sitt vardagsliv med hjälp av mindre och närmare stående "vi-grupper". Ofta utvecklar liknande grupper ett misstroende mot de som inte är medlemmar i gemenskapen (Harding, 2012, Hettne, 2001).

Dessa informella försörjnings- och trygghetssystem tar sig naturligtvis olika uttryck. Många av dem bygger på traditioner och sociala värderingar i samhällen där det utvecklats en stark misstro mot myndigheter och offentliga institutioner. Deras gemensamma drag är emellertid att de oftast skiljer sig från marknadsekonomin mer formella utbyten genom att bygga på en helt annan social logik där de personliga relationerna blir mer avgörande. Det är viktigt att känna till den person som man ingår utbyte med. Överenskommelserna är muntliga och

bygger på förtroende. Hedern är garanten för den ömsesidiga tilliten. Tjänster och gentjänster är en annan garant. En hjälpande hand idag kan förväntas ge ett utbyte imorgon. Utbytet bygger således på ett långsiktigt förhållande mellan parterna. Många bygger upp sin tillvaro på medverkan i dessa informella system inte bara för att de saknar tillträde till den offentliga sektorns försörjnings- och trygghetssystem. I den miljö människor vistas förväntas också en lojalitet mot systemet som sådant. De informella systemen täcker en rad olika områden. Till de mest vanliga hör informella bank- och creditsystem. De gör det möjligt för människor att utan materiell säkerhet få tillgång till krediter utifrån ett rotationssystem där samtliga deltagare på olika sätt förväntas medverka så att kassan regelbundet fylls på. Ett annat har att göra med det informella systemets tillhandahållande av säkerhet och medborgarförsvar.

### Statens förändrade roll och minskat utrymme för välfärd utmanar stadens sociala sammanhållning



Denna utveckling av informella försörjnings- och trygghetssystem sker parallellt med och vävs också delvis in i framväxten av den sociala ekonomin som sker inom marknadsekonomin mer formella och genomskinliga grundvalar. Framväxten av den mer formella sociala ekonomin handlar om det faktum att ett antal synliga aktörer inom det civila samhället går samman för att i olika former (företag, föreningar, kooperativ) producera varor och tjänster utifrån samhällelig nytta istället för utifrån kortsiktiga vinstintressen. Framväxten av den sociala ekonomin bygger mycket på användning av digitaliserade informationssystem och strävan efter social innovation, dvs. av viljan att gå samman med andra för att hitta nya sätt att hantera olika slags samhällsproblem.

Denna begreppsliga diskussion kring hur det civila samhället ska uppfattas återspeglar naturligtvis de förändringar i verkligheten och i människors vardag som följer i samhälls-omvandlingens spår. Den senare tidens utveckling uppvisar exempel på hur statens tillbakadragande från det politiska rummet, tillsammans med det minskande utrymmet för tillhand-

hållandet av offentliga välfärdstjänster, inte bara medfört att det sociala kontraktet börjar luckras upp. Människors minskade tillit till samhällets institutioner riskerar på sikt att också minska tilliten till varandra liksom viljan att aktivt delta i aktiviteter där sådan tillit skapas. Det sker en polarisering i samhället mellan så väl individer som grupper.

### **Prekariatet – en klass i vardande**

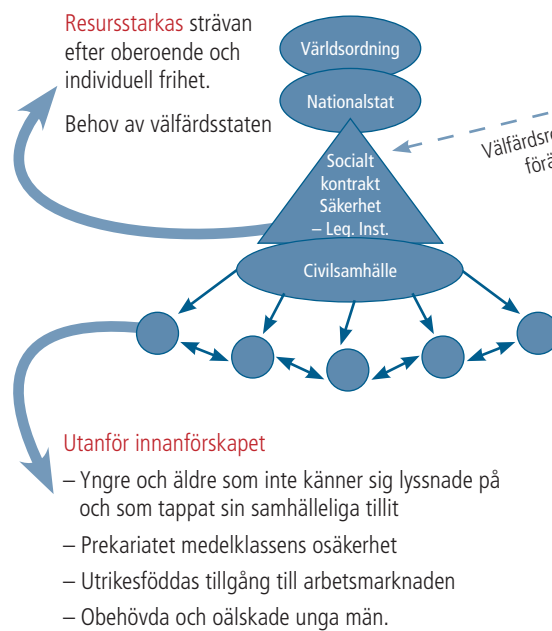
Samhällsforskningen har härvidlag observerat hur förändrade produktionssystem med sina allt högre krav på flexibilitet och anpassningsförmåga till globala efterfrågans konjunkturcykler gradvis medfört framväxten av en ny social klass och gruppidentitet som skär igenom traditionella socio-ekonomiska grupperingar. Företagens jakt på kostnadsminskningar har medfört en strävan att hålla den fasta arbetskraftens storlek på så lång nivå som möjligt och att möta de produktionsökningar som uppåtgående konjunkturer kan medge genom tillfälliga projektanställningar eller inhyrd arbetskraft från bemanningsföretag. Resultatet har blivit framväxten av vad som i litteraturen kallas för ”prekariatet” vilket kan uppfattas som en kombination av att befinna sig i en prekär situation och att tillhöra någon form av ett proletariet. Begreppet är emellertid inte helt oproblematiskt eftersom själva poängen är att denna nya sociala kategori som växer fram införlivar många människor i medelklassens olika skikt.

Denna nya sociala kategori kännetecknas av avsaknaden av ekonomisk säkerhet och trygghet, yrkesidentitet och utsikter till yrkesmässig karriär. Denna utveckling har förstärkts genom finansmarknadernas avregleringar som i sin tur medfört att ett stort antal så kallade riskkapitalföretag vuxit fram som går in i och köper upp olika företag och verksamheter för att kortsiktigt förbättra lönsamheten med det enda syftet att sedan sälja ut företagen och skapa en så hög vinst som möjligt. Vinsten delas ut till aktieägarna och återinvesteras inte i produkt- eller produktionsutveckling. Kostnadsjakten inom den privata sektorn känns också igen inom offentlig förvaltning. Införandet av new public management och strävan efter förbättrad kostnadseffektivitet inom den offentliga sektorn har på motsvarande sätt dramatisk minskat sysselsättningstillfällena för de offentligt anställda.

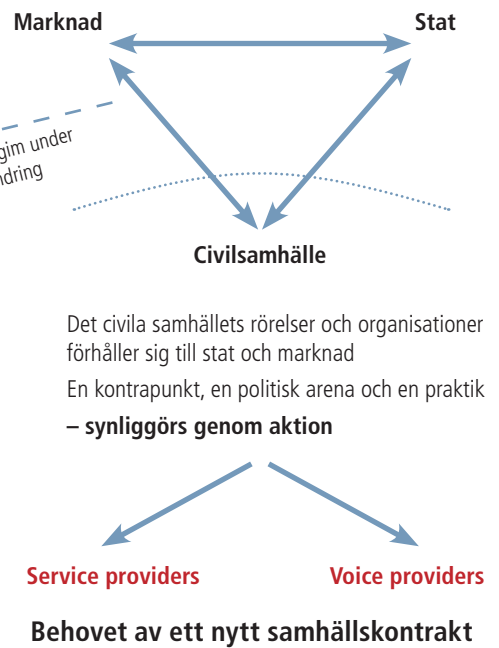
Litteraturen benämner det framväxande prekariatet som en farlig klass. Framväxten sker samtidigt som välfärdssystemen förändras, det sociala kontraktet luckras upp vilket sammantaget gör prekariatet sårbart för att såväl sugas upp av olika populistiska strömningar som att börja bekämpa varandra inbördes. Detta märks inte minst inom och mellan olika invandrargrupper utifrån hur länge man vistats i Sverige. Olika forskare varnar härvidlag för att samhället gradvis är på väg in i vad några valt att kalla för en s.k. ”organisk kris” och andra varnar för mänsklighetens tilltagande barbari. Den tilltagande internationella konkurrensen som följer i globaliseringens spår, inte minst från de asiatiska länderna, förväntas förstärka tendenserna till att den sociala sammanhållningen ytterligare försvagas och att det civila samhället tudelas mellan olika samhällsgrupper.

## Organisk kris

### Det civila samhällets tudelning



## Det civila samhället



Ökade svårigheter för människor till faktisk och upplevd delaktighet i samhället förstärker polarisering och risk för att samhället alltmer glider isär. Ibland uppstår ett besvärande frustrationsgap som en följd av att de förvägras tillgång till sådant som de anser sig ha rätt till som fullvärdiga samhällsmedborgare (Gurr, 1970). För en del unga människor som lever i brist på bostad, arbete och tillräckliga skolbetyg ter sig livschanserna minska och framtiden mörk (Forkby, 2011). Många skuldbelägger sig själva, flera söker hjälp av antidepressiva medel. Några kanaliserar sin ilska över samhällets orättvisor genom våld och kriminalitet (Retzinger & Scheff, 2001). Andra engagerar sig i de ungdomsrörelser som växer fram i olika bostadsområden runt om i Sverige med krav på att ”murarna ska rivas”. Det finns också exempel på hur vissa söker sig till mer främlingsfientliga krafter och mer auktoritära former för ledarskap. Medan den traditionella partipolitiken söker sig åt mitten genom en så kallad triangulering skapas utrymme för mer radikala politiska grupperingar och rörelser såväl till vänster som till höger.

## KOMPLEXA SAMHÄLLSFRÅGOR I ETT POSTPOLITISK TILLSTÅND

Den andra dimensionen som påverkar den sociala hållbarhetens förutsättningar handlar om samhällets kapacitet att identifiera och förhålla sig till komplexa samhällsfrågor.

Mänskligheten står inför en av de största samhällsomdaningar i sin moderna historia. Den drivs i samverkan fram av en alltmer omfattande globalisering, förändrade migrationsmönster och en snabb urbaniseringstakt. Stora förhoppningar ställs på den roll som städer kan tänkas spela för en hållbar utveckling. Till följd av den snabba urbaniseringstakten och den ojämna utvecklingen håller samtidigt många medelstora städer på att slitas itu. De befinner sig i ett spänningsfält mellan att kunna spela en viktig roll för en hållbar samhällsutveckling och att utvecklas till slagfält för sociala konflikter. Rörelseriktningen i detta spänningsfält är emellertid politiskt påverkbar. I denna tid av omdaning med sina nya typer av konflikter, sociala spänningar och risk för social oro spelar det civila samhället och dess mångfald av föreningar och sociala rörelser en helt avgörande roll för samhällets förmåga att anpassa sig till förändringarna och för att kunna förhålla sig till och hantera problemen på ett sätt som är socialt hållbart.

## Komplexa samhällsfrågor

- Svårlösta – olika uttryck och gestaltning i ständig förändring som ständigt måste hanteras – **inga enkla lösningar**
- Aktörernas **ojämlika maktförhållanden**
- **Olika perspektiv** på problemets karaktär, orsak och lösning – paradoxer i ständig förändring
- Låg generaliserbarhet **Varje situation är unik och i konstant förändring**
- Skarpt läge – **redan för handen**. Det sätt på vilket de hanteras är det bästa som kan göras för tillfället.
- Målkonflikter mellan **korta** pucker och **långa** pucker. Långsiktiga lösningar inbegriper förändringar av den samhällsstruktur som skapat problemen

Rittel, Horst & Webber, Melvin (1973): Dilemmas in General Theory of Planning Policy Science 4 (1973)

Brown, Valerie, Harris, John, Russel, Jacqueline (2010): Tackling Wicked Problems – Through the Transdisciplinary Imagination, New York: Earthscan

Med komplexa samhällsfrågor avser vi vanligen problem som är i ständig förändring, därför blir svåra att identifiera och som nästan aldrig går att lösa en gång för alla. De följer med den pågående samhällsomdaningen och av att det lokala i allt högre utsträckning flätas ihop med det globala. Det faktum att de är i ständig förändring och många gånger har sin specifikt lokala prägel gör att det sällan finns någon ekonomisk eller politisk beslutsfattare som själv har förmåga att identifiera problemet än mindre att på egen hand identifiera möjliga lösningar.

De ökande krav på förmågan att hantera komplexa samhällsproblem som följer med detta kan bara mötas genom kollektiv samverkan och kräver invånarnas ökade politiska delaktighet, medskapande och dialog. Vi skall i rapportens kommande delar få anledning att uppehålla oss vid och fördjupa diskussionen om detta. Låt oss emellertid först få avsluta denna teoretiska och begreppsliga genomgång med att kort redogöra för framväxten av det postpolitiska tillstånd som uppmärksammas av forskningslitteraturen och som i hög grad förväntas påverka det civila samhällets förutsättningar till politisk delaktighet, medskapande och dialog.

Forskningslitteraturen iakttar nämligen i en ökande utsträckning hur övergången från nationalstatsprojektet med sina traditionella metoder för samhällsstyrning (government) till det postnationella nätverkssamhället med sina mer platta och partnerskapsbaserade sätt för styrning (governance) tenderar att få en negativ inverkan på demokratin. Deltagandet i denna nätverksstyrning begränsas till få politiska och ekonomiska makthavare och exkludera andra. Härigenom finns det risk för att innanförskapets gränser ytterligare snävas in och förstärks.

Därtill kommer risken för att den dominerande diskurs (tankemönster) som dominerar inom detta partnerskap minskar utrymmet för olika politiska alternativ och för in oss i ett postpolitiskt tillstånd. De politiska och ekonomiska makthavarna ser inte något alternativ för ortens framtid än att anpassa sig till de globala nätverkens krav såväl när det gäller arbetsmarknadens som avsättningsmarknadens storlek. De utvecklingsstrategier och visioner som tas fram byggs följdligt upp kring fyra ständigt återkommande mantran. Ortens framtid bedöms helt i händerna på dess förmåga att uppfattas som en *attraktiv* investeringsort. Detta kräver en så kraftig befolknings- och ekonomisk *tillväxt* som möjligt med stora krav på invånarnas förmåga till *innovation* och  *kreativitet*. Behovet av att tona ner målkonflikter och uppnå konsensus förstärks bland ekonomiska och politiska beslutsfattare. Grundläggande motsättningar och intressekonflikter tonas ner. Det finns inget utrymme för någon tredje väg. Framväxten av den nya ekonomiska geografin gör en motsvarande utveckling tydlig också för städer och urbana regioner. Det finns inget annat alternativ för att trygga befolkningens sysselsättning och välfärd än att försöka utvecklas till en sådan attraktiv investerings-

---

Komplexa samhällsfrågor kan bara identifieras och hanteras genom dialog.

---

ort som möjligt. Genom att dra till sig internationella kapitalflöden som kan skapa sysselsättning försöker man möjliggöra den befolkningsökning som krävs för önskvärd ekonomisk tillväxt, beskattningsunderlag och välfärdens konsolidering. Många städer har därmed utvecklats till vad litteraturen uppmärksammar som den postpolitiska staden.

Denna utveckling har förstärkts genom New Public Management och den form för samhällsstyrning som präglar det framväxande nätverkssamhället. Genom att fokusera på för-

---

Det politiska, som utgör kärnan för all demokrati, handlar om en kamp om vad det är som skall göras och varför.

---

valtningens effektivitet begränsas *politiken* (*le Politique*) till frågan om *vad* som skall göras och *hur* genomförandet skall ske. Den postpolitiska stadens beslutsfattande präglas således av att tjänstepersoner tillhandahåller förslag till policy (*le Police*) utifrån hur de uppfattar politikens signaler på vad som är möjligt (tjänsteutlåtande – TU). Såväl intresse- som målkonflikter tonas ner för att en bredd konsensus skall kunna uppnås. Politiken fattar beslut utifrån tjänsteutlåtanden och vilka institutioner och medel som kan användas för att genomföra besluten och gå från ord till handling (*le Politique*). I den utsträckning som någon dialog med invånarna blir aktuell vid utformandet av policyn är det för att förbättra beslutsunderlagen för att få så stor effektivitet som möjligt under genomförandet. Tjänstepersoner får i uppdrag att mer detaljerat utveckla riktlinjer för *hur* man skall gå tillväga och invånarna kan ibland inbjudas att delta i politiken genom någon form av brukardialog. Det *politiska* samtalet (*la Politique*) om *varför* något skall göras har i det närmaste helt upphört (Mouffe, 2009). Vårt postpolitiska tillstånd förstärker därmed bristen på sammanhang och känslan av att vara utestängd. Många vänder samhället ryggen och försöker så gott det går att klara sig själva. Den italienske politiske filosofen Antonio Gramsci varnade på sin tid för att en sådan samhällsutveckling riskerar att medföra någon form av organisk kris (auktoritetskris) där maktthavernas bristande legitimitet urholkar deras förmåga till samhällsstyrning och istället öppnar upp utrymmet för extrem populism (Gramsci, 1971).

Det är mot bakgrund av vikten att bryta med det postpolitiska tillståndet som vi skall förstå betydelsen av det civila samhällets politiska delaktighet och medskapande. Dialog och medskapande är således inte i första hand en fråga om att förbättra beslutsunderlag och effektivitet vid genomförandet. Dialog och medskapande är en förutsättning för att kunna hantera komplexa samhällsfrågor och möjliggöra en socialt hållbar utveckling. En hållbar samhällsutveckling kräver nämligen att invånarna är såväl faktiskt delaktiga som att de känner sig delaktiga. De komplexa samhällsproblem som städer står inför och som måste hanteras handlar i stor utsträckning om livsstilsfrågor som förutom socialt främjande strukturer också fordrar ett individuellt ansvar. Detta gör det nödvändigt att bryta det postpolitiska tillståndet och återinföra det politiska (*la Politique*), och hantera de intresse- och målkonflikter som normalt råder. Det politiska, som utgör kärnan för all demokrati, handlar om en kamp om vad det är som skall göras och varför. Invånardialog och medskapande utgör i själva verket grundläggande förutsättningar för demokrati, det vill säga för att den politik som bedrivs skall uppfattas som legitim och de beslut som fattas som demokratiskt förankrade. Vikten av att känna sammanhang och att kunna påverka de beslut som berör människors vardagsliv har uppmärksammats av folkhälsoarbetare. Möjligheten att påverka beslut som rör våra levnadsförhållanden är dessutom en grundläggande princip i genomförandet av de mänskliga rättigheterna. Ett rättighetsorienterat arbetssätt utgår från principerna om alla människors lika värde och individens rätt till delaktighet och inflytande i sin vardag. Dialog med invånare är därför centralt utifrån ett rättighetsperspektiv och det är av särskilt vikt att göra det möjligt för de grupper att höras vars rättigheter har svagast skydd i samhället.

## ETT RÄTTIGHETSORIENTERAT ARBETSSÄTT

Mänskliga rättigheter för med sig tre nivåer vad gäller skyldigheter och ansvar i förhållande till rättighetsbäraren. Den första nivån är att respektera människors rättigheter. De andra två skyldighetsnivåerna handlar om utförande och arbetssätt, vilket innebär att skydda rättigheter och att uppfylla dem. Det yttersta ansvaret för de mänskliga rättigheternas efterlevnad vilar på offentliga aktörer på statlig och kommunal nivå (riksdag, regering, statliga myndigheter, regioner, landsting och kommuner), men ansvar vilar även på näringslivet (genom Corporate Social Responsibility) och det civila samhället. Föreningar och organisationer i det civila samhället är skyldighetsbärare i relation till den grupp man anser sig företräda som "voice-provider" eller ger stöd till som "service provider".

Ett rättighetsorienterat arbetssätt innebär att verka för att människor blir bemäktigade att utkräva ansvar om rättigheter kränks, vilket i sin tur förutsätter att individen har kunskap om sina rättigheter. Det måste också finnas kunskap, baserad på forskning och statistik, om hur verkligheten ser ut för olika grupper i samhället och i vilka sammanhang skyldighetsbäraren eventuellt brister i sitt ansvar. Ett rättighetsorienterat arbetssätt innebär att verka för att skyldighetsbärare har kapacitet och kompetens att ta ansvar för att rättigheter följs. Det innebär ett transparent beslutsfattande och att juridiska och administrativa förutsättningar finns att utkräva ansvar om rättigheter kränks.

# Litteraturstudie över dialogens hinder och möjligheter

## OLIKA FORSKNINGSFOKUS

---

Litteraturstudiens ambition är att ge en överblick över den forskning som studerat hinder och möjligheter för invånardialogen att bidra till ökad social hållbarhet och fördjupad demokrati. När det gäller invånardialogens betydelse för den politiska beslutsprocessen visar det sig finnas olika forskningsfokus som har skilda utgångspunkter i synen på dialogens syfte.

### Dialog för stärkt representativ demokrati

I Sverige är tilltron till den representativa demokratin stark. Politiska partier och organisationer har av tradition varit de institutioner som organiserat det politiska deltagandet och fungerat som den främsta kanalen för medborgarnas engagemang. Under senare delen av förra seklet började antal medlemmar minska i de politiska partierna, valdeltagandet sjunka och ett ökat politikerförakt breda ut sig. För att komma tillrätta med det begynnande demokratiska underskottet belystes det svenska folkstyrets utmaningar och möjligheter i en stor demokratiutredning vid millennieskiftet (SOU 2000:1), under politisk ledning av Bo Göransson och med professor Erik Amnå som huvudsekreterare. Demokratiutredningen slog fast att ”det står utom all tvivel att det svenska samhället är politiskt ojämnt utifrån ett utbildnings- och klassperspektiv” (SOU 2000:1:219). Främst människor med utomeuropeisk bakgrund, långtidsarbetslösa och ungdomar är de som upplever en lägre känsla av delaktighet i samhället. Utredningen konstaterade att om inflytande i praktiken bara erbjuds somliga men förvägras andra finns inga möjligheter att åstadkomma full delaktighet. Man föreslog ökad mellanvalsdemokrati genom en förstärkt ”deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter” (SOU 2000:1:23), ett förslag som legat till grund för en nationell politisk målsättning för ökat invånarinflytande som ett sätt att komma tillrätta med det demokratiska underskottet i det svenska samhället.

År 2014 tillsattes en ny utredning under ledning av Olle Wästberg med syfte att fördjupa kunskapen om hur demokratin kan bli mer inkluderande utifrån en kombination av politisk representation genom allmänna val, olika former för politisk påverkan och medborgardialoger. (Dir 2014: 111)

Erik Amnå menar att dialogen som form för politiskt deltagande, där medborgarna för fram sina åsikter i olika forum utan att de samordnas via någon av de politiska organisationerna, är ett nytt sätt att se på medborgarens demokratiska inflytande i Sverige (Amnå, 2006). I läsning av publicerat material från det svenska forskningsprojektet *Demokratins mekanismer*<sup>3</sup> som enligt egen utsago tog vid där demokratiutredningen slutade, framträder en bild av en forskningstradition som är ambivalent till invånardialog.

Ett exempel på den kritiska inställningen till invånardialogens möjlighet att stärka den representativa demokratin är Mikael Gilljams och Ola Jodals studie av kommunala demokratiseringsåtgärder (Gilljam och Jodal, 2006). De vanligaste exemplen på demokratiseringsåtgärder är olika former för brukardialog (vanligast i relation till skola och barnomsorg), rådsorgan (exempelvis ungdomsråd, pensionärsråd och handikappråd) och medborgardialoger i samband med kommunal planering. Gilljam och Jodal vill bland annat ta reda på om dessa ”tillskapade mötesplatser” bidrar till att ”latent politiskt deltagande lättare omvandlas till manifesterade politiska aktiviteter” (2006:211).

Forskarna anser sig dock inte kunna påvisa några positiva samband mellan antalet demokratiprojekt och manifesterat politiskt deltagande i form av ökat valdeltagande. Inte heller blev

---

3 Böcker publicerade inom projektet är: *Demokratins mekanismer* (2003), *Deltagandets mekanismer* (2006), *Valets mekanismer* (2006) och *Samtalets mekanismer* (2008)



det några effekter på rörelsen från latent till manifest politiskt engagemang i form av politiska manifestationer och medborgerliga kontakter med politiker och tjänstepersoner – tvärtom fann forskarna att dessa effekter var negativa. Gilljam och Jodal drar därmed slutsatsen att:

”demokratiseringsningarna tenderar att leda medborgarna bort från de politiska partierna, men utan att dessa uteblivna aktiviteter ersätts med någonting annat.”

(Gilljam och Jodal 2006:222)

## Dialog för ökad effektivitet/förbättrad kvalitet

Dialoger för ökad effektivitet i den offentliga servicen innebär dialoger där medborgarna deltar i rollen som brukare i relation till skola, barnomsorg, äldreomsorg och så vidare – vilket alltså är det vanligast sättet att satsa på demokratiutveckling på kommunal nivå, enligt Gilljam och Jodal. Brukardialogen är nära förknippad med New Public Management (NPM). Med sitt ursprung i styrning inom näringslivet har NPM förvandlat medborgaren till brukare av offentlig service och därigenom till kund i relation till kommun- och landstingsförvaltningar. Detta är en omkastning av relationerna jämfört med tidigare, då förvaltningarna betraktades som genomförare av politiska beslut och därigenom indirekt blev ansvariga inför medborgarna. Genom en beställar- och utförarorganisation skiljer NPM på politiska beslut och deras genomförande. Detta har medfört att chefer inom förvaltningarna är friare att leda verksamheten vilket har fått till följd att tjänstepersonernas handlingsutrymme har vuxit i relation till politiken (Bengtsson, 2012)

Det ökade handlingsutrymmet är tydligt i skriften *11 tankar om medborgardialog i styrning* (Sveriges Kommuner och Landsting, 2009) som gör en uppdelning mellan brukardialogen, som är ett samtal med medborgarna som initieras av förvaltningarnas tjänstepersoner, och medborgardialogen, som äger rum mellan politikerna och invånarna.

En enkätundersökning med kommun- och landstingsfullmäktigeledamöter visar att politiker prioriterar dialog med medborgarna lägst av olika prioriterade aktiviteter vid genomförandet av beslut. Det kan verka överraskande med tanke på alla de former av brukarråd som är vanligt i relation till den kommunala förvaltningen (Gilljam et al 2010:44). Eftersom ansvaret för brukardialogen överlämnats till förvaltningarna, såsom SKL beskriver uppdelningen ovan, är det kanske inte så konstigt att politikerna inte prioriterar den typen av dialog.

## Dialog för ökad "governmentality"

Med utgångspunkt i Foucaults arbete kring begreppet governmentality, "the conduct of conduct" eller självdisciplinering av medborgaren, finns forskning som i invånardialogen ser risker med att politiker och beslutsfattare får möjlighet att föra över ansvaret för obekväma beslut till medborgarna. Detta gör man genom att ställa invånarna inför nedmonteringen av välfärden som ett faktum och ge dem så kallad makt över besluten kring hur det ska gå till (Tahvilzadeh, 2013). Med synsättet att medborgaren är konsument eller kund begränsas delaktigheten till hur beslutade åtgärder ska genomföras; frågan om vad som behöver göras och varför det behöver göras är inte öppen för invånarnas inflytande. Under sådana förutsättningar är det antagligen fullt möjligt att locka invånaren att gå med på att göra omöjliga val. Frågan är om detta bidrar till att stärka demokratin?

## Dialog för rättvisa och social hållbarhet

Ett annat forskningsfokus ser invånardialogen som en väg framåt för ett rättvist och socialt hållbart samhälle. Empiriska studier med social hållbarhet i fokus analyserar särskilt om dialogprocessen möjliggör för stadens alla invånare att bli hörda, sedda och respekterade, oavsett sociala och ekonomiska förutsättningar, kön, ålder och etnisk tillhörighet.

Iris Marion Young använder i boken *Inclusion and Democracy* (2000) boendesegregationen som ett exempel på hur viktigt det är med dialog för att stärka den sociala hållbarheten i samhället, i en situation där den naturliga kommunikationen mellan grupper hämmas och det saknas gemensamma offentliga platser att mötas på. De som lever i det så kallade innanförskapet är många gånger inte ens medvetna om sin position, menar Young. Social och ekonomisk ojämlikhet ligger till grund för politisk ojämlikhet, vilket leder till att socio-ekonomiskt svaga grupper, nationella minoriteter och bland dessa särskilt kvinnor inte blir representerade i de diskussioner som påverkar beslutsfattandet. Young menar att det krävs en öppenhet för mångfald och ett erkännande av sociala olikheter och individuella intressen för att dialogen ska möjliggöra för alla parter att bli lyssnade till och respekterade för sin åsikt.

Chantal Mouffe diskuterar i boken *Om det politiska* (2008) nödvändigheten av att denna pluralism av olikheter tar plats i det politiska samtalet. Hon menar att poängen med det demokratiska politiska samtalet är att det utgår från ett ”vi” mot ”de” där olika politiska kategorier (till exempel vänster mot höger) ger människor möjlighet till identifikation och kanaler för att på ett fredligt sätt få utlopp för sina ”begär”. Mouffe beskriver ett post-politiskt tillstånd i dagens demokratiska politik där det bara finns en politisk väg framåt, som i realiteten tillvaratar *en* grupps intresse. Detta post-politiska tillstånd osynliggör andra politiska valmöjligheter och har förvandlat distinktionen mellan ”vi och de” till en fråga om ”rätt och fel”, eftersom den enda vägen framåt (hegemonin) inte är öppen för ifrågasättande. Därför menar Mouffe att dialoger som eftersträvar konsensus riskerar att öka konflikterna i samhället (antagonism), eftersom många människors verkligheter inte blir bekräftade genom det politiska samtalet. Istället måste invånardialoger tillåta olikhet och synliggöra konflikter i mångfalden av intressen och erfarenheter, och detta måste bekräftas i de demokratiska besluten (agonism). Invånardialoger måste röra sig från att bara diskutera *hur* politiska beslut ska genomföras till att också handla om *vad* som ska göras och *varför*.

Det demokratiska politiska samtalets huvuduppgift är således att göra det möjligt för de olika politiska kategorierna ”vi och dom” att omvandlas till existensberättigade meningsmotståndare som skall bekämpas politiskt istället för att upplevas som fiender som skall förintas. Det är på detta sätt som Chantal Mouffe menar att antagonistiska motsättningar kan omvandlas till agonistiska som det trots stora meningsskiljaktigheter går att leva med tills de politiska styrkeförhållandena tillåter andra beslut att fattas inom den representativa demokratis ramar.

För Chantal Mouffe utgör den representativa demokratin det fundament på vilket ett demokratiskt politiskt system måste vila. I en senare bok (*Agonistics*, 2013) brottas hon därför med frågan hur den representativa demokratin rent konkret skall kunna ta till sig och inkludera de politiska slutsatser och perspektiv som kommer fram genom invånardialog och andra former där aktörernas politiska mandat, legitimitet och representativitet inte kan säkerställas i en traditionell mening. Mouffe diskuterar här bland annat de sociala rörelser och organisationer som valt att helt och hållet avhålla sig från kontakt med befintliga politiska institutioner och bara ägna sig åt utomparlamentarisk kamp. Mouffe menar att en sådan strategi leder till vägs ände. Istället pekar hon på vikten av att gå i klinch med dagens politiska institutioner i ett försök att förändra dem inifrån, som ett komplement till sociala rörelser utomparlamentariska kamp. Hon pratar här i termer av ett gramscianskt positionskrig för att förändra den hegemoniska diskursen och åstadkomma en transformation av det politiska. Styrkan i den agonistiska konfrontationen, vilken Mouffe menar utgör grundvalen för demokratin, blir avgörande för positionskrigets utfall och kräver enligt Mouffe en samverkan mellan inom- och utomparlamentariska rörelser.

## KRAV OCH UTMANINGAR VID DIALOG FÖR RÄTTVISA OCH SOCIAL HÅLLBARHET

---

En dialog som har ökad rättvisa och social hållbarhet på demokratisk grund som syfte står inför ett antal viktiga krav för att nå målet. Frågan om deltagarnas representativitet, respekten för olikhet i uttryck och status och vikten av politiskt stöd är några av utmaningarna.

### Representation

Representation är nödvändigt för en fungerande demokrati: flertalet måste bli representerat av ett mindre antal individer. Representantskap innebär att agera i de representerades intresse. Samtidigt måste den som representerar kunna agera självständigt med gott omdöme. Därför är det viktigt med återkommande återkoppling för att utkräva ansvar för och modifiera den fullmakt som representanten agerar utifrån. När det representativa systemet fallerar beror det på att representanterna har förlorat kontakten med sina väljare (Young, 2000).

Studier av invånardialoger visar att frågor om deltagarnas representativitet är vanliga hos beslutsfattare: Kan man ställa invånare som deltagit i dialog till ansvar för fattade beslut? Vem ansvarar för besluten om valda politiker ska dela beslutsfattandet med invånare som inte blivit valda att representera andra? Representerar verkligen individen åsikter från ”sin” grupp? Sker det en återkoppling till gruppen efter samtalet?

Representation kan se ut på olika sätt. Young skiljer mellan tre olika former: intresse-representation, åsiktsrepresentation och perspektivrepresentation. Intressen definieras som vad individen anser sig behöva för att kunna förverkliga ett gott liv, vilket inbegriper såväl egen kapacitet som materiella behov. Åsikter definieras Young som de individuella värderingar, principer och prioriteringar som styr vilka ståndpunkter den enskilde har i olika frågor. Både intresse- och åsiktsrepresentation är viktigt i en fungerande demokrati. Perspektiv är en annan form av representation som visar på mångfalden av erfarenhet kring en fråga:

”Perspective is an approach to looking at social events, which conditions but does not determine what one sees.”

(Young 2000:139)

Young menar att perspektivrepresentationen är viktig för att marginaliserade gruppers kunskap och erfarenhet ska kunna tillföras dialogen, utan att det behöver innebära att individen som tillför perspektivet är en utsedd representant för gruppen. Perspektiv möjliggör en förståelse för olika individers och gruppers sätt att se på en fråga vilket skapar underlag för ett bättre beslutsfattande längre fram. Medan representation som baseras på intresse eller åsikt vanligtvis innebär att man argumenterar för vissa resultat i dialogprocessen, innebär en perspektivrepresentation att man istället lyfter fram olika utgångspunkter för diskussionen.

Donatella della Porta (2013) understryker vikten av att inte bortse ifrån de relativt omfattande empiriska forskningsunderlag som visar på de olika strukturella och socio-ekonomiska hinder som finns för människor när det gäller att öka sin politiska delaktighet. Forskningen visar entydigt på att det är de mer utbildade och resursstarka som har lättast för att överkomma dessa svårigheter och engagera sig politiskt. En demokrati som arbetar för ökad delaktighet för invånarna mellan valen riskerar därför att reproducera rådande och ojämlika maktförhållanden genom att tvärtemot sina avsikter bemäktiga de som redan har makt. Det är därför viktigt att lägga ner mycket energi på att utveckla inkluderande metoder och mötesformer som kan motverka detta.

## Mångfald

Respekten för mångfald och olikhet är avgörande för en fungerande dialog. Respekt för olikhet kräver en medvetenhet om att kategorier som kön, klass, sexualitet och etnicitet påverkar maktrelationer. Seyla Benhabib (1998) menar att teorier om det offentliga samtalet är *gender blind*. Feministisk teori har synliggjort att föreställningen om det offentliga samtalet förutsätter en distinktion mellan den offentliga sfären och den privata, till vilken kvinnor (och barn) varit förpassade i århundraden. Genom att synliggöra att frågor om rättvisa och jämlikhet påverkar såväl den privata sfären som den offentliga har gränsen för vad som anses tillhöra den offentliga respektive den privata sfären blivit mer flytande, vilket bidragit till att kvinnor kunnat ta plats i det offentliga samtalet, menar Benhabib. Respekt för mångfald kräver även en medvetenhet om "olikhetens problem" (*the problem of difference*) som riskerar att befästa normer inom "olikhetens" kategorier: den feministiska rörelsen har till exempel kritiserats för att vara normativ när den ignorerat kvinnors olika erfarenheter i relation till klass, rasifiering och sexualitet (Tina Mattson, 2010).

Lika lite som kvinnor kan betraktas som en grupp med gemensamma åsikter och intressen, lika lite kan barn och unga betraktas som en homogen grupp i samhället. Tom Cockburn, brittisk sociolog med intresse för barns och ungas politiska delaktighet, utgår från feministisk forskning kring det offentliga och det privata när han argumenterar för att även barn och unga är politiskt marginaliserade i det offentliga samtalet (Cockburn, 2007). Barn och unga finns i det offentliga rummet, både som social grupp men även utifrån kategorier som kön, klass, sexualitet och rasifiering.

## Makten i dialogen

Det är viktigt att vara uppmärksam på maktrelationen mellan olika grupper i samhället och deras respektive möjlighet att formulera såväl problemet som lösningarna. Risken för att starka grupper tar över är alltid närvarande i en dialogprocess, vilket alla studier vittnar om som studerat vad som händer i dialogen. Young (2000) pekar ut språket som en viktig faktor. Språket påverkar hur olika åsikter värderas under samtalets gång. Det är de välartikulerade, självklart formulerade och mer formellt formulerade åsikterna som vanligtvis får gehör. Studier visar att det är de välutbildade männen i majoritetssamhället som står för detta uttryck, medan ett känslomässigt och mer fysiskt uttryck, som traditionellt associeras med kvinnor, etniska minoriteter och arbetarklass, tenderar att nedvärderas.

I en analys av dialogprocesserna kring deltagandebudget i Porto Alegre, Brasilien, menar sociologen Gianpaolo Baiocchi (2003) att en väl planerad pedagogisk process minimerar risken för att socialt och ekonomiskt välbärgade ska dominera dialogprocessen. Framgångsrika dialoger leds av samtalsledare som etablerar ett förhållningssätt som inte främjar en viss typ av anförande framför en annan. Framgångsrika dialoger har förberetts noga med mycket tid ägnad åt information till och utbildning av deltagarna i såväl förhållningssättet under dialogen som i teknisk kunskap om sakfrågan, de ekonomiska ramarna för en insats, att hantera en projektbudget och så vidare. Närvaron av teknisk expertis från förvaltningar och myndigheter för att kunna svara på sakfrågor under dialogprocessen är viktigt för ett gott resultat. Det är dock viktigt att expertis i första hand bidrar med teknisk information och inte aktivt deltar i dialogen kring hur ett problem ska lösas. Undersökningar av hur ordet fördelas bland deltagarna under budgetprocessen visar att det är hur många gånger man deltagit i dialoger, som avgör hur aktiv deltagaren är i samtalet - inte kön, klass eller utbildningsnivå.

Enligt Young måste samtalsledaren under en dialog se till att processen är inkluderande, att alla som deltar ska ha samma rätt och samma möjlighet att uttrycka sig, att delta med en vilja att lösa problem, att man måste kunna förklara sina förslag på ett sådant sätt så att andra kan förstå och acceptera vars och ens bevekelsegrund, även om man inte håller med varandra i sak.

## Politiskt engagemang – makten över dialogen

Forskningslitteraturen visar att politikernas engagemang och intresse för dialogen är helt avgörande för om invånarna blir medskapande i beslutsprocessen. Politikerna fungerar i praktiken som gatekeepers för invånarnas möjlighet att få genomslag i besluten (Fung och Wright, 2003; Karlsson, 2012). Oavsett vilket som är den ideologiska motivationen bakom ökat invånarinflytande måste det styrande partiet visa politisk vilja och engagemang för att en dialogprocess ska få genomslag.

Svenska studier pekar på att de lokala politikerna inte alltid är så intresserade av att låta medborgardialoger påverka deras beslutsfattande. I en undersökning av sex svenska kommunalråds inställning till invånarnas ökade delaktighet fann Martin Karlsson att politikerna främst såg medborgardialoger som forum för att skapa legitimitet hos allmänheten för de beslut som fattats i den politiska församlingen (Karlsson, 2012). När det gäller att lyssna på invånarna för att få kunskap om och perspektiv på specifika frågor fann Karlsson att politiker inte värderade det syftet särskilt högt. Karlssons slutsats är att de nya metoderna används för att uppnå gamla ideal för politisk representation.

Granberg och Åström (2010) beskriver i en analys av ett projekt för medborgarinflytande i exploateringen av Södra Älvstranden hur politikerna i Göteborg överlät dialogprocessen till externa aktörer och själva aldrig deltog i något samtal med medborgarna. Argumentet var att de inte ville påverka processen partipolitiskt, men resultatet blev att dialogen frikopplades från beslutsprocesserna och politikerna stod fria att göra som man brukade, menar författarna.

Slutsatserna från de här två exemplen är att politikerna måste se som sin uppgift att ansvara för att resultatet av dialogen förs vidare in i beslutsprocessen för att få genomslag samt att det måste finnas en institutionell kapacitet för att hantera dialogens resultat. De här slutsatserna stämmer överens med vad de amerikanska demokratiforskarna Archong Fung och Eric Ohlin Wright arbetat fram i en modell för invånarinflytande som de kallar Empowered Participatory Governance.

### **EMPOWERED PARTICIPATORY GOVERNANCE.**

---

Mot bakgrund av erfarenheter från vad författarna kallar ”experiment” med dialogprocesser i olika delar av världen har Archong Fung och Erik Olin Wright i boken *Deepening Democracy* utvecklat en modell för hur inkluderande och jämlika dialoger kan ges förutsättningar att bli medskapande. Syftet är att därmed göra invånare faktiskt delaktiga i styrningen på olika nivåer i samhället, inte bara den mest lokala (Fung och Wright, 2003). Modellen, som kallas *Empowered Participatory Governance* (EPG), omfattar dels principer för en inkluderande och politiskt jämlik dialog enligt de ideal som Young beskriver, dels strukturer för att göra beslutsprocesser som baseras på dialog till en institutionaliserad del av ett styrelseskick som i övrigt vilar på den representativa demokratins grundvalar.

Principerna för dialogen är att samtalsprocessen ska handla om konkreta frågor som kräver konkreta lösningar: att invånare som påverkas av frågorna ska vara delaktiga i processen, och att förslag på lösningar ska tas fram genom dialog.

Men för att dialogen ska resultera i medskapande krävs också att offentliga strukturer är anpassade för att hantera invånarnas inflytande över besluten. Modellen består därför också av tre egenskaper för styrning som kan tillförsäkra att överenskomna förslag genomförs:

- a) För det första ska beslutsfattandet vara decentraliserat till lokal nivå.
- b) För det andra måste det finnas en inom förvaltningen centralt placerad enhet för kontroll, ansvarsutkrävning och koordinering av lokala beslut.
- c) För det tredje måste aktuella institutioner organiseras på ett sådant sätt att de kan förvalta en deltagarorienterad beslutsprocess.

Ett av de dialogexperiment som analyseras i boken är arbetet med deltagandebudget i Porto Alegre, ett arbete som har inspirerat även svenska kommuner att pröva modeller för att göra medborgarna delaktiga i lokala budgetprioriteringar. Med syftet att minska den orättvisa resursfördelningen mellan olika stadsdelar har makt förskjutits från inflytelserika grupper till fattiga. Resultatet av deltagandebudgeten har varit att investeringarna i de fattigare delarna av staden relativt sett har ökat mer än i de välbärgade. Invånare från alla grupper i samhället deltar i budgetprocessen och mer än hälften av deltagarna kommer från grupper med låg inkomstnivå.

Studier av deltagandebudget (participatory budgeting) från olika delar av världen pekar på vissa faktorer som verkar avgörande för att processen ska fungera: 1) ett starkt stöd från den politiska ledningen och allmänt stöd från andra aktörer; 2) ett civilt samhälle med kunskap och intresse för de frågor som diskuteras; samt 3) finansiella resurser att genomföra de projekt som identifierats och valts ut.

Fung och Wright konstaterar att även om en dialogprocess lever upp till EPG-modellens principer och institutionella design kan det vara svårt att upprätthålla arbetssättet på sikt. Det är svårt att bevara invånarnas engagemang när möjligheten till deltagande och inflytande blir ett återkommande inslag i vardagen. Ett förstärkt invånardeltagande kan också resultera i orealistiskt höga förväntningar på allmänhetens åtagande i genomförandet av beslut. Det kan innebära svårigheten att upprätthålla ett dialogbaserat arbetssätt på sikt. Ett decentraliserat beslutsfattande kan också innebära ökad risk för lokala målkonflikter om olika parallella beslutsprocesser inte samordnas enligt modellens egenskaper. Blir beslutsfattandet för autonomt kan det resultera i en splittring mellan olika grupper istället för att stärka tilliten dem emellan.

I Porto Alegre konstaterar Baiocchi att Arbetarpartiets motiv att utjämna orättvisor verkar ha gett resultat eftersom investeringarna relativt sett har ökat mest i fattiga områden. Å andra sidan anser Brian Wampler i en Världsbanksstudie över deltagandebudget (2007) att en svaghet med deltagarbudget är att ett fokus på konkreta förbättringar kan leda till att intresset för att delta försvinner när invånarna fått sin konkreta investering gjord i grannskapet. Ett fokus på konkreta förbättringar gör det heller inte möjligt för invånarna att angripa orsaker till, eller effekter av, sin sociala och ekonomiska utsatthet, enligt Wampler.

Fung och Wright menar att empowered participatory governance inte bara handlar om brukarens inflytande på att förbättra en specifik verksamhet eller en nedgången boendemiljö. Dialogprocesser som syftar till ökad social hållbarhet kanske framförallt ska förstås utifrån vilka effekter de har på möjligheten att synliggöra missgynnade gruppers situation och öka deras inflytande över frågor som påverkar dem - grupper som annars inte nås genom röstsedeln eller vars erfarenheter ligger bortom experternas föreställningar. Genom en fungerande dialog mellan individer och grupper med olika erfarenheter menar Fung och Wright att kunskap kommer fram som ger bättre underlag för beslutsfattandet, skapar känsla av ansvar hos individen och stärker tilliten mellan människor.

# Om dialog

”Dialog” är ett ord som har kommit att få beteckna många olika saker. I dagens samhälle har ”invånardialog, ”medborgardialog” etc., blivit något av modeord som kan häftas på all slags kommunikation mellan beslutsfattare och invånare i grupp. Vi menar att olika typer av samtal bidrar till olika resultat. För att teoretiska resonemang runt dialog ska vara meningsfulla blir det därför viktigt att först tydliggöra vad vi menar när vi talar om dialog.

Vi vill därför uppmärksamma läsaren på att redogörelsen i föregående kapitel om tidigare forsknings syn på invånardialogens hinder och möjligheter inte med nödvändighet rakt av kan kopplas till alla resonemang som i detta kapitel förs om dialog. Vilken typ av samtal man studerat och vilka kvaliteter de samtalen haft påverkar vilka slutsatser man kunnat dra av ”dialogens betydelse”. För att tydligare kunna avgöra vad som utgör bäst jämförelse-material till de resonemang vi själva för kring dialogens hinder och möjligheter, skulle vi egentligen behövt titta djupare på det empiriska material som legat till grund för tidigare forskning. Det arbetet har dock inte rymts inom ramen för denna studie. Vi nöjer oss därför med att här påpeka för läsaren att det är osäkert i vilken grad empiriska kontexter – och därmed även slutsatser – i redovisad tidigare forskning är direkt jämförbara med alla de resonemang vi för i detta och senare kapitel kring dialogens kvaliteter, hinder och möjligheter.

Att få en referenspunkt att orientera oss gentemot för att kunna särskilja mellan olika slags samtal har alltså varit viktigt för oss i arbetet med att studera och analysera invånardialog i bland annat Västra Götalandsregionens kontext. Detta speciellt mot bakgrund av vår förståelse av vad som krävs för att röra oss mot ökad social hållbarhet och rättvisa. För att få en sådan referenspunkt har vi, förutom litteraturstudien, tagit hjälp av dialog- och organisationsforskaren William Isaacs. I boken *Dialogue and the art of thinking together* (1999) presenterar han en kartbild över samtals olika utvecklingsvägar, och beskriver vilka kvalitativa karaktärsdrag som utmärker olika slags samtal. Isaacs särskiljer där mellan i huvudsak två olika utvecklingsvägar för samtal – dialog å ena sidan och diskussion/debatt å andra sidan. Utmärkande för samtal som utvecklas till diskussion/debatt är bland annat att deltagarna var och en håller fast vid sin egen ståndpunkt som den ”rätta” och att samtalet handlar om att övertyga eller ”vinna” över den man samtalar med. Utmärkande för dialog är istället bland annat en villighet att lyssna på djupet på den man samtalar med för att försöka förstå dennes perspektiv ”inifrån” – en villighet att för ett ögonblick se på frågan ur ett annat perspektiv än sitt eget – för att på så sätt kunna nå fördjupad kunskap om ämnet för samtalet. Genom att utforska samtalsämnet från olika perspektiv, utan att försöka få något perspektiv att ”vinna” över något annat, kan samtalet istället handla om att skapa en vidgad och i bästa fall gemensam förståelse för olika parter utgångspunkter, värden och intressen, både vad gäller vad som skiljer och vad som förenar parter i deras syn på samtalsämnet. Möjligheten finns också att gemensamt ställa sig frågor kring hur en frågas eller ett problems uppfattade inramning ser ut från olika perspektiv, och att upptäcka alternativa inramningar som kan öppna möjlighet till ny förståelse av problemet och kanske nya möjliga handlingsvägar. Sådan kunskap kan sedan ligga till grund för beslut om handling mot bakgrund av större förståelse för alla parter behov, intressen, värden och utgångspunkter kring frågan.

---

Utmärkande för dialog är en villighet att lyssna på djupet på den man samtalar med för att försöka förstå dennes perspektiv ”inifrån”.

---

## Bohm och Isaacs om dialog som en kreativ sammanhållande kraft

Isaacs bygger i hög grad vidare på David Bohms tankar när han beskriver dialogens respektive diskussionens karaktäristiska kvaliteter. Bohm, som är en av dialogens inflytelserika teoretiker, utvecklade under 1970-talet och fram till sin död 1992, tankar om dialog utifrån en ingång där han uppehöll sig vid att beskriva vad som skulle kunna kallas *kreativ dialog* och vad som

behövs för att det ska uppstå. Han såg detta som medel för individer och samhälle att nå ökad självkänedom, skapa ny kollektivt utvecklad mening och förnyad känsla för en gemensam helhet att bygga samhällen på. I boken *On dialogue* (2004) som postumt samlar hans tankar om dialog, härleder han ordets betydelse från grekiskans *dialogos*, och ger utifrån det bilden av dialog som ”en ström av mening” som flödar bland, genom och mellan deltagarna.<sup>4</sup> Ur denna mening kan ny förståelse uppstå som inte funnits vid startpunkten, menar han:

”I en /.../ dialog, när en person säger något, svarar den andre personen vanligtvis inte med exakt samma betydelseinnehåll som det den första personen såg. Istället är meningsinnehållen bara liknande, men inte identiska. När den andre personen svarar ser den förste personen därför en skillnad mellan vad hen försökte säga och vad den andre förstod. Under begrundandet över skillnaden, kan det hända att personen då kommer kunna se något nytt som är relevant för både personens egen och den andres synpunkt. Och så kan det gå fram och tillbaka, med en kontinuerlig uppkomst av nytt innehåll som är bådas. Således, i dialog försöker en deltagare inte ’make common’ – ’göra till allas’ – vissa idéer eller bitar av information som denne redan känner till. Istället kan man säga att de två skapar något ’in common’ – ’gemensamt’ – dvs skapar något nytt tillsammans.”  
(Bohm, s. 2f)<sup>5</sup>

Det är denna gemensamt skapade förståelse som blir det ”lim” eller ”cement” som håller människor och samhällen samman, menar Bohm (2004, s. 7). I dialog i Bohms betydelse finns inga försök att vinna poäng eller att få sin egen åsikt att segra över andras. Istället för ”vinna-förlora” – ”om jag vinner förlorar du” – sker samtalet i en annan anda, där alla vinner närhelst ett misstag från någons sida upptäcks, beskriver han:

”dialog handlar mer om gemensamt deltagande, där vi inte spelar ett spel mot varandra, utan med varandra. I dialog vinner alla.”  
(Ibid.)<sup>6</sup>

I kontrast till dialog ställer Bohm ordet *diskussion*, vars betydelse han härleder till ”att bryta upp saker”. ”Det betonar idén om analys, där det kan finna många olika åsikter och där alla presenterar en egen åsikt – analyserar och bryter isär”. Han menar att diskussion har sitt värde men att det är begränsat då det inte tar deltagarna så mycket längre än till att tydliggöra deras olika åsikter, och där målet ofta blir att ”vinna” eller ta poäng för egen del. ”Diskussion är som att spela ping-pong, där människor slår iväg sina idéer fram och tillbaka (...) Möjligen tar du upp någons idé för att backa upp din egen – du kan hålla med vissa och inte hålla med andra – men huvudpoängen är att vinna spelet.” (Ibid).

Isaacs menar att ordet dialogs rötter utöver ”flöde av mening” även är kopplat till betydelsen ”att samla ihop”, och till en djupare medvetenhet om relationerna mellan allting. Dialog är ett samtal i vilket deltagarna tänker tillsammans och i relation till varandra, skriver han. Dialog utgår ifrån att det finns en underliggande helhet, och skapar möjlighet att undersöka hur denna helhet ser ut. Det är ett samtal med ett center istället för med sidor, som lyfter deltagarna ut ur polarisering och in i ett vidare gemensamt medvetande. På så vis blir dialog ett medel för att kunna komma åt intelligensen och den samlade kraften hos grupper av människor. Dialog fyller ett djupare behov än bara att lyckas få folk att komma överens. Intentionen med *förhandling* är att nå fram till en överenskommelse bland parter som har skilda åsikter. Dialogens intention däremot är att nå ny förståelse, och att under processens gång forma en helt ny grund att tänka och agera utifrån – en kontext från vilken nya överenskommelser kan ingås. Dialog försöker avtäcka en grund av gemensam mening som kan hjälpa deltagarna att koordinera sina ageranden med sina värden. I dialog inte bara löser man problem – man upplöser dem, menar Isaacs (ibid. s. 18f).

4 Enligt Bohm kommer ordet dialog från det grekiska ordet *dialogos*, där dia står för ”genom” och logos står för ”ordets mening”. (Bohm 2004, s 7).

5 Rapportförfattarnas översättning.

6 Rapportförfattarnas översättning.



De flesta av oss, fortsätter han, utgår ifrån att vi måste förändra människor för att göra dem nåbara. För dialog behövs inget sådant. Istället ber dialogen oss lyssna efter en redan existerande helhet och att skapa en ny sorts förening oss emellan där vi lyssnar på djupet på alla åsikter folk uttrycker. Den ber oss skapa en kvalitet i vårt lyssnande och vår uppmärksamhet som kan inkludera – men är större än – varje enskild åsikt. Dialogen adresserar problem längre uppströms än konventionella sätt att samtala. Den försöker åstadkomma förändring vid källan till våra tankar och känslor, istället för bland de resultat som våra tankar producerar (ibid, s.20).

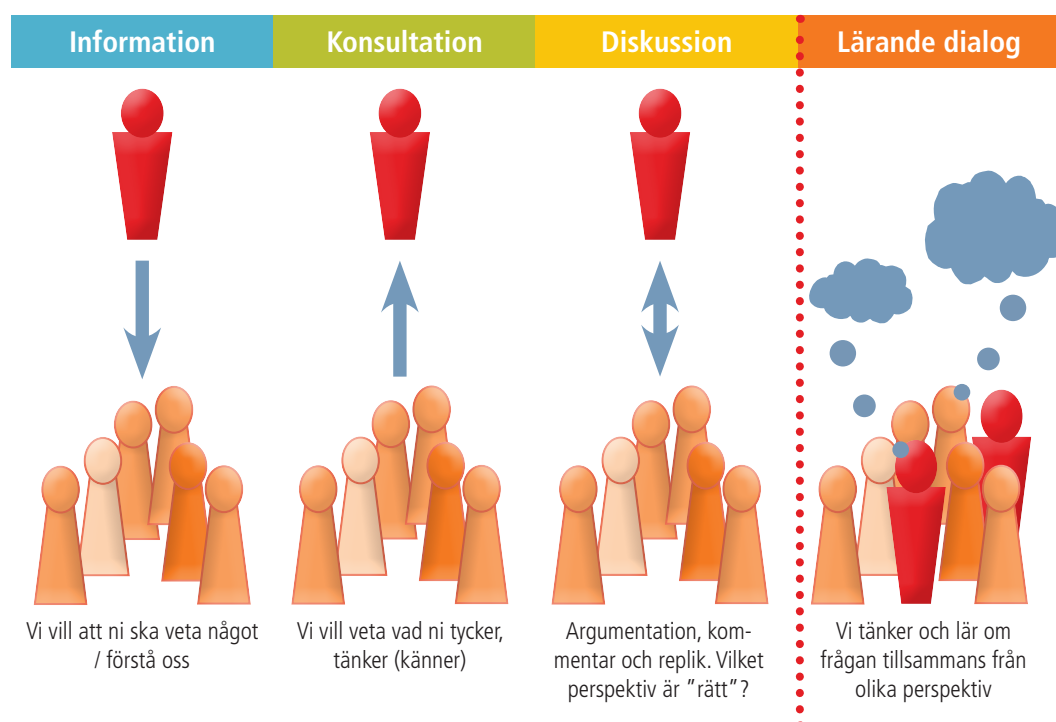
## VAD MENAR VI MED DIALOG?

Vi själva menar att vi, i bland annat invånardialogsammanhang, skulle behöva mer av samtal som kvalitativt påminner om det Isaacs/Bohms beskriver som dialogvägen, och mindre av det slags samtal som med Isaacs/Bohms beskrivning har karaktären av diskussion/debatt. Detta för att kunna hantera de utmaningar vi står inför vad gäller hållbarhet och rättvisa och där mänskliga rättigheter är en viktig del. När vi talar om dialog är det därför samtal som i många aspekter påminner om det Isaacs/Bohm beskriver som dialog, som vi avser.

Isaacs pekar på att vi som individer behöver utvecklas i färdigheter och medvetenhet för att kunna bidra till att samtal utvecklas till dialog, och ägnar sin bok i hög grad till fördjupning kring detta. I denna rapport väljer vi andra vägar för att peka på möjligheter att skapa mer dialogliknande samtal. Vi återkommer till detta i avsnitten *Dialoginriktade samtals olika faser*, liksom i *Dialog vid värdegrundskonflikter*.

### Olika samtalstyper

En annan aspekt av vad vi menar med dialog kan tydliggöras genom att beskriva olika samtalstyper. I många sammanhang talar man om "dialog" oavsett vilken typ av samtal man avser. I vissa sammanhang väver man dessutom in olika grader av inflytande över beslut som ska fattas kring den fråga samtalet gäller, i benämningen av en samtalstyp. För att underlätta resonemang kring olika aspekter av dialog vill vi här inleda med att särskilja mellan några huvudsakliga olika samtalstyper vi ser. Alla dessa samtalstyper kan vara värdefulla, men för olika syften då de ger olika typer av resultat.



Vad som kan vara problematisk i ”invånardialogsammanhang” är att medvetenheten om de olika samtalstyperna och de olika syften de passar bra respektive mindre bra för, i många sammanhang idag är låg. Det får till följd att man kan ordna möten för invånardialog kring en fråga, och där välja en samtalstyp som inte alls lämpar sig för det slags resultat man förväntar sig, och att mötet som följd upplevs som mindre lyckat. Dessutom bidrar ett otydligt språkbruk kring vad det är som planeras ske på mötet, till att invånare kan komma dit med mycket annorlunda förväntningar på vad som ska ske jämfört med vad beslutsfattarna planerat, vilket kan leda till besvikelse, minskat förtroende för beslutsfattare och minskad motivation att delta på framtida dialogmöten från invånarnas sida.

Den första samtalstyp vi vill urskilja i vår modell för reflektion kring invånardialog, är *information*. Information handlar om att förmedla ett budskap från en part till en annan, med så korrekt förståelse för innehållet som möjligt hos mottagaren. I ”invånardialogsammanhang” kan detta handla om möten där beslutsfattare vill informera invånare om något, och där inriktningen i hög grad är monolog från beslutsfattarens sida, eventuellt i kombination med att invånarna har möjlighet att ställa klagande frågor. Att få tillgång till information är förstås en förutsättning för att invånare så småningom ska kunna bli delaktiga i meningsfull dialog med beslutsfattare. Det är vanligt att informationsmöten utannonseras som ”dialog” och som följd skapar besvikelse och ilska hos invånare som upptäcker att möjligheter att påverka frågan saknas helt.

Den andra samtalstypen är *konsultation*. I ”invånardialogsammanhang” handlar detta vanligtvis om att beslutsfattare går ut och frågar invånare vad de tycker i något visst ärende. Även här handlar det i grunden om monolog, fast i omvänd riktning jämfört med beslutsfattares informationsmöten. Vid både information och konsultation är det vanligtvis beslutsfattaren som sätter dagordningen för samtalet. I den mån invånare väcker egna frågor vid informations- och konsultationssammanhang brukar detta ofta betraktas som ”störande” eller ”fel” av beslutsfattare (och ibland även av andra invånare som deltar). Konsultation kan vara lämplig samtalsform exempelvis när beslutsfattare är öppna för påverkan från invånare vad gäller att bedöma vilket av några förutbestämda beslutsalternativ som bäst uppfyller olika berörda gruppers behov och intressen. Om konsultationsmöten utannonseras som ”dialog” finns risk att invånare kommer till mötet med förväntningar på större möjligheter till inflytande på både problemformulering och handlingsalternativ än beslutsfattare är beredda att tillmötesgå, vilket kan skapa irritation från båda håll.

Samtalstypen därefter är *diskussion*. Diskussion, påpekar Isaacs, kan vara bra för att styra in samtalet på att utesluta alternativ för att komma till ett avgörande och avslut på en fråga. (Isaacs, 1999, s.45). Till skillnad från dialog handlar diskussion inte om att i någon djupare mening lyssna på och låta sig påverkas av vad andra för fram i samtalet. Istället handlar diskussion i hög grad om att hävda sin egen ståndpunkt gentemot andras (och får på så vis ofta formen av dubbelriktad monolog). Vad diskussion därför inte lämpar sig särskilt väl för (men ofta används för) är att belysa en fråga i syfte att nå djupare förståelse för den från olika parter perspektiv, exempelvis inför att beslut ska fattas.

För det lämpar sig istället den fjärde samtalstypen – den enda av dessa som vi skulle kalla dialog i den mening vi lägger i ordet. Sådan *lärande dialog* har stort fokus på att lyssna på djupet på vad olika deltagare för fram i samtalet, ta in och låta sig påverkas av det, och att gruppen på så vis gemensamt kan lära mer och forma innehåll som är nytt för dem alla. Dialogen fungerar väl bland annat för att ”packa upp” och förstå en aktuell fråga bättre, utifrån flera olika perspektiv. Den kräver inte att deltagarna ska vara eller bli överens med varandra, och den ger utrymme för även kritiska minoritetsröster att höras och kunna påverka. Dialogen ger deltagarna möjlighet att kollektivt medskapa och bredda det kunskapsunderlag som senare bildar grund för beslut. Fokus ligger inledningsvis på att skapa förståelse för och tydliggöra likheter och skillnader i olika parter problembeskrivning, behov och intressen.

Därefter på att tillsammans nå djupare förståelse för frågan genom att kontrastera parternas olika perspektiv mot varandra och reflektera ihop, bland annat för att få syn på målkonflikter och faktiska eller upplevda maktskillnader som begränsar olika parter handlingsutrymme. Även problembilders inramning kan vara central i dialogen, och hur alternativa inramningar kan ändra synen på problem och möjligheter. Så småningom ligger fokus på att skapa medvetenhet kring utrymme för och önskan om konkret handling från olika parter, antingen som bas för gemensam handlingsplan, eller som bas för individuellt handlande, beroende på i vilken mån parter blivit överens.

Vad gäller grader av inflytande deltagarna har över den fråga samtalet rör, så ökar den i en viss mening ju mer till höger bland samtalstyperna i figuren vi går. Deltagarna får ökat inflytande över att vara med och forma meningsinnehållet i det samtal som förs. Det innebär ökat inflytande för deltagarna att vara med och forma exempelvis det kunskapsunderlag som ligger till grund för beslut i en fråga samtalet rör, oavsett vem som sedan formellt har att fatta beslutet. I figuren illustreras detta med att de formella beslutsfattarna (rödfärgade i figuren) vid samtalstypen dialog, under själva samtalet har ”klivit ned från sin maktposition” och deltar – med att påverka och låta sig påverkas av den mening som kollektivt utvecklas – på lika villkor som andra deltagare.

Samtidigt kan alla dessa samtalstyper, medvetet använda, vara del i en längre dialogprocess som sammantaget syftar till att göra det möjligt för invånare att bli medskapande kring en fråga. Att kunna få information är en viktig förutsättning för att invånare ska kunna delta i samtal med beslutsfattare på meningsfulla sätt så att deras möjligheter till reellt inflytande ökar. Konsultation där beslutsfattare undersöker vad invånare tycker kring några förutbestämda alternativ kan vara på sin plats i vissa sammanhang, och likaså kan diskussion i syfte att komma till ett avslut kring en fråga som tidigare i processen grundligt belysts vara till hjälp i vissa skeden av en längre pågående dialogprocess. Viktigt är dock att i varje skede vara tydlig med det enskilda samtalets syfte och därmed vilken huvudsaklig samtalstyp och inflytandegrad invånarna kan förvänta sig vid respektive möte. Med detta sagt – och med risk för att komplicera det hela – vill vi samtidigt tillägga att vi ser att ett dialoginriktad förhållningssätt medför att beslutsfattaren (eller dess företrädare) vid varje möte har en öppning och beredskap för att i viss utsträckning kunna kombinera ursprungligt huvudsyfte och samtalstyp med eventuella andra som invånare visar sig ha behov av, utan att för den skull tappa fokus för mötet. Det finns välfungerande tekniker för hur det kan göras utan att bli problem.

Vad gäller deltagarnas inflytande över vilket beslut som senare fattas mot bakgrund av det beslutsunderlag som kollektivt utvecklats (och kanske mot bakgrund av ytterligare beslutsunderlag att väga in), säger samtalstypen som använts inget om det. Deltagarnas inflytande över vad beslutet blir kan se olika ut beroende på kontext. I slutänden avgör den formella makthavaren vem/vilka som ska fatta beslutet. Tydlighet gentemot deltagarna kring en väl genomtänkt idé om hur beslut i frågan så småningom ska fattas, menar vi är något av det avgörande för att bygga förtroende mellan invånare och makthavare istället för att riskera en svekdebatt om beslutet inte följer samtalsdeltagarnas vilja. Att makthavare deltar i genuin dialog menar vi därmed inte per definition står i konflikt med att exempelvis representativt valda politiker avgör en fråga och att ansvarsutkrävning på så vis blir möjlig.

## **Det dialoginriktade samtalets olika faser**

Som vi nämnde tidigare pekar Isaacs på att vi som individer behöver utvecklas i färdigheter och medvetenhet för att kunna bidra till att samtal utvecklas till dialog. Medan han i hög grad ägnar sin bok till fördjupning kring detta, väljer vi här en annan väg som inte går lika djupt som Isaacs arbete men som vi tror kan tjäna som ledstänger till medvetande om ett mer dialogiskt förhållningssätt vid offentliga samtal.

De ledstänger vi ser användbara är att dela in och beskriva dialoginriktade samtal i olika faser, som hjälper oss rikta fokus mot olika steg som är centrala för att bidra till dialog. Det handlar dels om stöd för vart vi behöver rikta vår mentala uppmärksamhet för att bidra till dialog, dels om stöd att rikta fokus mot de resurser (tid och andra) som behöver finnas för att skapa förutsättningar för dialog. Dessutom kan faserna bidra till att skapa förväntningar på samtalsledarens roll som skapar utrymme för denne att rikta fokus i samtalet mot de delar som bedöms nödvändiga för att en djupare dialog runt frågan ska kunna komma till stånd.

Bland olika teoretiker kring dialog finns lite olika sätt att beskriva samtalets viktiga faser, och även en del skillnader i vad man betonar behöver göras under de olika faserna. Likafullt finns en hel del gemensamma tankar kring hur man kan få till samtal som bidrar till en god belysning av den fråga samtalet rör, till mer av medskapande från deltagarna och till att ökad förståelse och tillit i många fall utvecklas mellan dem som deltar i samtalet.

Med inspiration från en rad olika tänkare kring dialog vill vi här beskriva ett antal faser som vi ser att samtal inriktade på medskapande dialog följer. Förenklat kan vi beskriva dem som:

- 1) *Lyssna*
- 2) *Reflektera, kontrastera och lära tillsammans*
- 3) *Konkretisera.*
- 4) *Återkoppla, utvärdera, följa upp*

Vi ska här gå in lite närmare på vad de olika faserna innebär.

### **1. Lyssna med empati och nyfikenhet för att tydliggöra de olika perspektiven på den aktuella frågan**

I det första skedet handlar det om att öppet och icke-dömande lyssna efter vad det är olika deltagare vill föra fram. Syftet är att förstå hur den aktuella frågan ser ut från olika – exempelvis utsatta grupper – perspektiv. Vad är det som upplevs problematiskt? Vilka värden är det man särskilt värnar? Hur ser tankar om orsakssamband ut från de olika perspektiven? Hur ser man på olika berörda aktörers makt, och utifrån detta; vad ser man att olika parter har för manöverutrymme att påverka frågan?<sup>7</sup> Hur ser idéer om en önskvärd, eller åtminstone legitim, hantering av frågan ut från de olika perspektiven?

För att lyckas med att få fram de olika perspektiven är det viktigt att lyssna med empati och med nyfikenhet för att söka förstå perspektiven ”inifrån”, som de upplevs av respektive deltagare/grupp själva.

Här kan man förstås lyssna på en aktör som är utsedd som representant för en grupp och som för fram gruppens perspektiv så som gruppen kommit överens om i intern dialog och med demokratiskt beslutsfattande. Men lika gärna kan man utgå ifrån individers personliga erfarenheter och berättelser av relevans för frågan. Man intresserar sig då egentligen inte för den enskilda individens personliga tyckande kring frågan, utan istället på att fånga upp och tydliggöra vilket perspektiv på frågan som gömmer sig bakom berättelsen. Pratar man med många individer strävar man efter att fortsätta denna fas tills man nått ”perspektivmättnad” dvs tills inga nya perspektiv verkar tillkomma, trots att man pratar med fler individer. Frågan om hur många som företräder ett visst perspektiv – och som därför ”tycker” en viss sak kring frågan – är här mindre intressant, även om det förstås kan vara en av flera faktorer att väga in när man så småningom tänker kring hanteringar av problemet. För kommittén för rättighetsfrågors arbete tror vi detta arbetssätt lämpar sig särskilt väl, eftersom man där har i uppdrag att ordna verksamheten så att den fungerar bra för alla, alldeles oavsett om de som bär en

<sup>7</sup> Något att ha i medvetande är att det förstås också kan finnas faktiska eller upplevda maktskillnader mellan deltagarna som möts, som gör att vissa parter inte upplever sig ha reellt manöverutrymme att föra fram sitt verkliga perspektiv på frågan. Att förvänta sig detta från Västra Götalandsregionen och samtalsledarens sida, och att därför göra det möjligt för deltagare att signalera detta (antingen anonymt – utifrån att det är bättre för Västra Götalandsregionen att åtminstone känna till när en fråga inte blivit ordentligt belyst – eller genom att deltagare ges möjlighet att lämna kompletterande perspektivbeskrivningar utanför själva samrådmötestillfället) kan vara ett sätt att hantera detta.

upplevelse av systemet – ett perspektiv på Västra Götalandsregionens verksamhet – är en mycket liten minoritet eller befinner sig i majoritet i samhället.

## 2. Reflekterande, kontrasterande och lärande samtal.

När vi väl har tydliggjort de olika perspektiven – klargjort vilka de är och på vilka sätt de skiljer sig åt – vad ska vi då göra med dem? I denna fas handlar det – på lite olika sätt i olika dialogtraditioner – om att skapa en djupare gemensam förståelse för frågan mot bakgrund av det man hört i lyssna-fasen och genom att röra sig mellan de olika perspektiven för att kunna betrakta frågan från olika håll.

Det handlar om att ”packa upp” olika aspekter kring frågan för att belysa likheter och skillnader mellan perspektiv, identifiera målkonflikter, maktskillnader och annat som bildar bas för olika handlingsalternativ. Det kan även handla om att kritiskt granska problemets inramning eller formulering, och att utforska alternativa inramningar som kanske ställer frågan i nytt ljus. Man kan i samtalet rikta uppmärksamhet både mot nulägesbeskrivning – ”vad är problematiskt runt frågan?” – och önskat framtidsläge – ”hur kunde det se ut som bäst?” – utifrån de olika perspektiven.

Fokus ligger inte på att nå kompromisser och kräver inte att deltagarna ska bli överens med varandra. Både inledningsvis och i slutet av den reflekterande fasen handlar det om att tydliggöra hur deltagares perspektiv skiljer sig åt – likväl som var de sammanfaller – för att på så vis få bättre beslutsunderlag för hur frågan så småningom kan hanteras för att bidra till allas väl.

Flera dialogtraditioner har arbetssätt där man i detta steg tillsammans tillfälligt ”kliver in i” ett perspektiv i taget för att låna perspektivets betraktelsevinkel på frågan en stund och tillsammans empatiskt lära om vad som blir viktigt utifrån respektive perspektiv

Ska samtalet sedan kunna tjäna som förbättrat kunskapsunderlag inför beslut i kommittén för rättighetsfrågor, så krävs förstås också att det som kommer fram i samråden systematiskt förs vidare till kommittén. ”Vad har kommit fram av likheter och olikheter i hur man från olika perspektiv betraktar vad problemet är, vad som orsakar det, och hur lösningar ser ut? Har målkonflikter identifierats? Vilka tankar har kommit fram kring vad en rimlig hantering av frågan skulle kunna vara?”, etcetera. Det blir därefter möjligt för kommittén för rättighetsfrågor att föra reflekterande och lärande samtal kring frågan i ljuset av perspektiven från samråden, andra relevanta perspektiv liksom i ljuset av prioriteringar relativt andra värden som kanske påverkas av hur frågan hanteras. Det är sedan kommitténs sak att enligt det representativa majoritetsdemokratiska systemets vanliga spelregler fatta beslut om hur de vill gå vidare med frågan till berörd instans inom Västra Götalandsregionen.

Ett alternativt scenario som ska nämnas är förstås att hoppa över fasen av gemensamt reflekterande och lärande kring frågan helt och hållet, och efter lyssnandefasen genast gå vidare till fasen *konkretisera*. Den/de som har mandat att fatta beslut i frågan gör då det direkt mot bakgrund av ett, vid detta lag, större kunskapsunderlag vad gäller hur olika grupper uppfattar och värderar frågan. Genom att direkt rikta in sig på att slå fast vilket handlingsalternativ man väljer för att hantera frågan väljer man att lämna den dialoginriktade samtalsvägen som syftar till att ”packa upp” och förstå frågan bättre. Istället styr man in samtalet på att utesluta alternativ för att komma till ett avgörande och avslut kring frågan, likt i Isaacs diskussionsväg. I kommittén för rättighetsfrågors samråds fall skulle detta sannolikt gå till så att samrådets politiker tydligt förmedlar till kommittén de olika perspektiv som direkt efter *lyssna-fasen* framkommit i ”deras” samråd kring aktuell fråga. Kommittén fattar sedan direkt mot denna bakgrund beslut, genom majoritetsomröstning, om vad som ska föreslås andra nämnder, regionstyrelsen eller regionfullmäktige. Nackdelen med detta scenario är förstås att man missar möjligheten till kunskap om vad frågan på djupet handlar om innan man fattar beslut. Därmed missar man sannolikt i vissa fall möjligheten att göra skillnad på riktigt.

### 3. Konkretisera – vad ska göras härnäst?

Här handlar det om att konkretisera det som kommit fram i samtalsfasen, att ringa in vad det är man väljer att gå vidare med för att skapa konkret förändring. I teorin skulle dialogen mellan de olika perspektivföreträdarna kring ”konkretisering” kunna kretsa kring bl.a.

- Att tydliggöra skillnader och likheter i handlingsförslag – ”Vad kan vi enas om?”
- ”Vill vi ta några gemensamma beslut, eller vill vi baserat på vår nya förståelse arbeta var och en för sig för att påverka frågan via andra kanaler än samråden?”
- Förutsatt att man enas om att man vill ta gemensamma beslut, skulle dessa – beroende på gruppens beslutsmandat – kunna vara beslut om:
  - att ändra i en verksamhet
  - att lämna vidare ett förslag till någon med mandat att ändra i en verksamhet
  - ur gruppen vill gå vidare för att nå förändring i frågan på andra sätt – ”Vad blir vårt nästa steg, i gemensam handlingsplan?”
  - att testa något i liten skala – skapa en prototyp som kontinuerligt utvärderas och förändras tills kunskap om en godtagbar lösning uppnåtts.
  - hur/när återkoppling och uppföljning i gruppen ska ske
  - etc.

Denna fas kan också i vissa dialogtraditioner utgöras av att parter som inte kan eller vill enas om någon gemensam handlingsplan, mot bakgrund av sin nya förståelse ges utrymme att ta individuella beslut om konkreta vägar framåt, exempelvis hur man väljer att förhålla sig på nya sätt gentemot parter man inte lyckas bli överens med.

Till skillnad från att komma överens om konkreta ”nästa steg” genom förhandling, kan denna fas beskrivas som att man lyssnar in vad den underliggande helheten avslöjat och därmed pekat på som ett passande sätt att konkret förändra situationen. Det väsentliga är att gruppen ges ordentligt utrymme att ta ställning tillsammans kring på vilka sätt de förda samtalen sedan kan kopplas till konkret handling för förändring, så att dialogen inte bara stannar vid ”intressanta samtal” (även om sådana kan ha värde i sig) utan också får chans att leda till märkbara resultat. Det är också bara om gruppen kommer till denna fas som man sedan har något att fokusera på vad gäller uppföljning, och baserat på den kan ta vidare steg för förändring. Detta är en viktig fas om man inom Västra Götalandsregionen menar allvar med att inflytandet från de grupper man samråder med ska öka.

---

Det väsentliga är att gruppen ges utrymme att ta ställning tillsammans kring på vilka sätt samtalen kan kopplas till konkret handling för förändring.

---

Även för denna fas kan man i Västra Götalandsregionens fall tänka sig olika alternativa arbetssätt, som inbegriper olika grad av inflytande och medskapande från de grupper kommittén för rättighetsfrågor samråder med. Om vi antar att kommittén av ansvarsutkrävningsskäl inte är beredd att – eller får mandat att – lämna ifrån sig beslutsmyndighet till samråden över vilka förslag som ska lämnas vidare till olika instanser inom Västra Götalandsregionen så behöver man öka tydligheten hur man tänker kring vägar för och grader av inflytande på andra sätt.

Med ett tydligt dialoginriktat arbetssätt i samråden kommer grupperna som lägst ha varit medskapande (under första fasen – ”lyssna”) i att ta fram perspektivbeskrivningar som väl speglar deras respektive syn på frågan. Förutsatt att perspektiven därefter förmedlats omsorgsfullt och tydligt till övriga i kommittén för rättighetsfrågor har grupperna en viss chans till inflytande i frågan genom sin medverkan i samrådet.

Om utrymme i samråden givits för ett lärande samtal perspektiven emellan för att nå djupare förståelse för frågan – både problembild och hanteringsalternativ från olika gruppers perspektiv – så har grupperna givits möjlighet att medskapa beslutsunderlaget i högre grad, genom att man varit med och ”tänkt tillsammans” för att skapa ny mening och förståelse

kring frågan, vilket i sin tur bildat beslutsunderlag för kommitténs politiker inför beslut bland dem om nästa konkreta steg.

Man kan också tänka sig att grupperna skulle få möjlighet att medskapa förslagen till beslut som kommittén för rättighetsfrågor får ta ställning till, och på så vis ytterligare öka gruppernas inflytandegrad över de frågor de berörs av. Man skulle då låta dialogen i samråden även gå in på att försöka ringa in vad de olika grupperna kan enas kring angående handlingsförslag kring frågan.

Har man som kommittén för rättighetsfrågor särskilt fokus på att inkludera minoriteters perspektiv på hur legitima lösningar kan se ut, har man här möjlighet att utforska hur handlingsalternativ som stöds av majoriteten kan justeras för att även värna minoriteters behov, och därmed öka möjligheter till ”buy-in” i majoritetsbeslut från alla berörda.

#### **4. Återkoppla, följa upp och utvärdera**

För att det ska bli möjligt att följa upp i vilken mån de dialoger perspektivföreträdare deltar i faktiskt bidrar till konkreta resultat är det viktigt att institutionalisera former och tidpunkter för återkoppling och uppföljning. Det behöver skapas tydlighet i och gå att följa sådant som vilka förslag, frågor eller önskemål som förts vidare från gruppen, vem som för tillfället ”har bollen” i respektive sådan fråga, när eventuella beslut kommer fattas, vilka resultat man förväntar sig av beslutet och när återkoppling planeras ske till gruppen. Först mot bakgrund av sådan återkoppling och uppföljning får gruppen och dess individuella deltagare möjlighet att utvärdera i vilken mån deras deltagande bidrar till någon konkret förändring. Mot bakgrund av det kan man sedan ta beslut kring hur man ser det meningsfullt att fortsätta i nästa steg.

Även för kommitténs del blir det viktigt med återkoppling och transparens kring hur samrådets dialoger påverkar beslut och hur besluten sedan omsätts i handling i regionen. Dels för att bygga tillit mellan Västra Götalandsregionen och dess invånare, och motivation för utsatta grupper att delta i kommitténs samråd. Dels för att kommittén för rättighetsfrågor själva ska kunna följa och utvärdera i vilken mån deras arbetssätt bidrar till någon konkret förändring av Västra Götalandsregionens verksamhet så att den bättre främjar allas möjlighet att delta på lika villkor i samhället.

Samtidigt som vi här beskriver återkoppling, uppföljning och utvärdering som en fjärde fas, vill vi också peka på att ett dialoginriktat förhållningssätt i hög grad inbegriper dessa bitar kontinuerligt under dialogens alla faser. Återkoppling kanske ges på sätt som gör att deltagare enkelt kan följa ”vad man vet om frågan just nu” kontinuerligt under processen, exempelvis genom transparent information på webbplats, och genom öppenhet från tjänstepersoner att bistå med samma information per telefon om deltagare hör av sig.

Men att betrakta detta också som en fjärde fas öppnar vägar för att resonera kring en viktig aspekt av dialog som ”på riktigt” är inriktad på medskapande från invånarnas sida: att sista fasen samtidigt blir början på en ny ”lyssna”-fas, med möjlighet att ta ställning till om en ny dialogcykel behöver påbörjas.

#### **Målet: en ”dialogkultur” – en interaktiv process av dialoger initierade av olika parter i samhället.**

Genom att i slutet av varje genomförd dialogcykel – från ”lyssna” till ”konkretisera” och ”utvärdera” – ta reda på var man nu står i relation till det önskade målet, kan man ta ställning till om en ny dialogcykel kring frågan (eller en relaterad fråga som dialogprocessen aktualiserat) behöver påbörjas. Vill man ta del av deltagarnas bild av läget innebär det samtidigt att man automatiskt glider in i en ny ”lyssna”-fas. Vi menar att det är viktigt för förtroendet och den sociala hållbarheten i många sammanhang att samtalet mellan beslutsfattare och invånare inte avstannar helt efter att beslut har fattats. Istället behöver varje samtal ses som del av ett större långsiktigt pågående samtal om samhället, där konsekvenserna av fattade beslut kan följas upp och nya beslut fattas – eventuellt mot bakgrund av en ny vända ”invånardialog”.

På så vis blir målet att skapa en ”dialogkultur” med möjlighet till återkommande dialogcykler kring olika frågor där behov visar sig finnas. Och denna öppenhet för dialog ”där behov visar sig finnas” innebär också krav på öppenhet inför att dialog kan initieras av olika parter i samhället, inte bara av beslutsfattare.

Från beslutsfattarens sida är det dock också viktigt att vara tydlig – både i sin egen planering och i kommunikationen externt – med sina begränsningar i resurser (tid, pengar, personal, kunskap, etc) så att invånardialogen kan läggas upp på ett långsiktigt hållbart sätt. Startas dialoger på fler arenor eller kring fler frågor än man mäktar med att ta hand om på sätt som bidrar till förtroende och tillit, riskerar arbetet att bli kontraproduktivt.

### **Dialog vid värdegrundskonflikter**

I de förslag till arbetsätt som vi presenterar i rapportens senare avsnitt kommer vi att rekommendera kommittén för rättighetsfrågor att också söka kontakt med andra grupper av invånare som av olika skäl känner sig utestängda från samhället och utsatta för olika former av strukturell diskriminering, vilket i sin tur medfört en stark misstro gentemot samhället och dess företrädare.

Bakgrunden till denna rekommendation står att finna i den pågående samhällsomdaningen med sin ökande sociala heterogenitet som diskuterats tidigare i rapporten. För att kunna hantera de komplexa samhällsfrågor som följer i dess spår på ett socialt hållbart sätt krävs att människors sociala tillit och förtroende för maktavarnas förmåga till samhällsstyrning förstärks.

Här kan det bli aktuellt att använda sig av en mer normkritiskt präglad form för dialog som speciellt fokuserar på att synliggöra de faktorer som ligger bakom sådan misstro och bristande tilltro till det politiska systemets legitimitet. Till skillnad ifrån vad som inom konfliktforskningen uppfattas som mer förhandlingsbara intressekonflikter (materiella ting, anställningsvillkor, personliga relationer) handlar det här många gånger om situationer då en av parterna upplever sig utsatt för någon form av diskriminering och förtryck som hotar mer djupt liggande behov och värdegrunder som inte är lika förhandlingsbar (trosuppfattning, identitet, gruppmedlemskap, språk) (Burton, 1990). Man ser helt enkelt världen med olika ögon och de värdegrundskonflikter som uppstår kräver för att kunna hanteras ett mer normkritiskt förhållningssätt som inte bara sätter fokus på individerna utan också på maktordningar och begränsande strukturer. Liknande behov och värdegrunder kan förändras men det tar ofta lång tid och kräver att den som känner sig utsatt blir en integrerad del av samhället på ett sätt som medger inte bara frånvaro av diskriminering utan också möjligheter till behovstillfredsställelse och utveckling. Under tiden gäller det att med Chantal Mouffes språkbruk försöka omvandla antagonistiska motsättningar till att bli icke antagonistiska (agonistiska) meningsskiljaktigheter som det är möjligt för bägge parter att tills vidare leva med utan att se varandra som fiender som måste utplånas (Mouffe, 2008). Erfarenheter pekar på att det vid denna typ av mer djupt liggande värdekonflikter krävs en speciell form för dialog för att liknande försök ska bli meningsfulla och inte, tvärtom sina avsikter, förstärka upplevd diskriminering och rådande maktstrukturer (Abrahamsson, 2007).

En metod som speciellt lämpar sig för situationer där det råder ojämlika maktförhållanden, olika former av diskriminering och där misstron är stor är en mer konfrontativt inriktad, men samtidigt också en mer medskapande dialog (Abrahamsson 2006, 2015). Den medskapande dialogen knyter an till den diskussion om utestängning och om behoven av en mer inkluderande demokrati som förs av författare som Chantal Mouffe, Donatella de la Porta och Iris Marion Young vars tänkande vi redogjorde för i tidigare avsnitt i samband med litteraturstudien. Denna form av dialog betonar särskilt vikten av att, utifrån de mer resurssvagas perspektiv, speciellt fokusera på, synliggöra och utgå ifrån de meningsskiljaktigheter och eventuella värdegrundskonflikter som föreligger mellan parterna. Syftet med ett sådant angreppssätt är att göra det möjligt för samtalsparterna att för en stund kunna ”gå i varandras mockasiner” och byta perspektiv. Härmed kan de gradvis öka förståelsen för varandras bevekelsegrunder,



möjliggöra egna synvänder och på så sätt sakta skapa det mått av ömsesidig tillit till motpartens beskrivning av sina behov och avsikter som en samverkan på förhållandevis lika villkor kräver. Först efter att sådana meningsskiljaktigheter och värdegrundskonflikter synliggjorts och ett sådant ömsesidigt förtroende börjat växa fram kan man gå vidare med att försöka definiera de eventuellt sammanfallande och gemensamma intressen som kan finnas mellan parterna på längre sikt. Under förutsättning att parterna bedömer sådana intressen som tillräckligt starka kan de då ligga till grund för att, trots föreliggande värdegrundskonflikter, utforma och medverka till att genomföra olika åtgärdsprogram. Denna typ av medskapande dialog kräver en ökad medvetenhet från samtalsledarens sida som därför bör få till uppgift och utbildas i att speciellt lyfta fram de perspektiv och farhågor som såväl präglar de mer resurssvaga deltagarna som de av parterna som upplevs som mäktigare (Young 2000, och Abrahamsson, 2015). Det gäller också, och kanske framför allt, att samtalsledaren tränas i att hantera såväl sina egna som andras rädslor för att skapa dålig stämning i rummet genom att lägga värdegrundskonflikterna på bordet för beskådande istället för att försöka sopa dem under mattan.

### **Den viktiga frågan om förhållningssätt**

För att makthavares samtal med invånare verkligen ska upplevas som dialog är frågan om förhållningssätt också mycket viktig. Invånarna måste kunna lita på att makthavares vilja till dialog är genuin – att det finns en verklig vilja att samtala för att förstå och att det finns en öppenhet för att låta sig påverkas av det som kommer fram i samtalen. Det innebär att fokus på vissa aspekter måste finnas hela dialogprocessen igenom, utöver vad samtalets olika faser riktar särskild uppmärksamhet gentemot.

Viktiga sådana aspekter som tillhör ett dialoginriktat förhållningssätt är:

- Att vara lyssnande – att sträva efter att vara tillgänglig och öppen för invånare att kunna förmedla sådant som är väsentligt för dem, både vad gäller dialogens process och innehåll.
- Att bemöta alla likvärdigt, respektfullt och som subjekt istället för objekt. Dessutom att ha omsorg om allas möjlighet att komma till tals och delta på likvärdiga villkor, oavsett vilka förutsättningar individer har i ett intersektionellt perspektiv.
- Att värdesätta motståndsröster och minoritetsröster, och därför med empati och nyfikenhet stötta dessa att komma till uttryck och bli förstådda.
- Att arbeta för att alla deltagare ska kunna förstå – om än inte hålla med – samtliga övrigas perspektiv kring frågan.
- En attityd av öppenhet för att låta sig färgas och påverkas av det som kommer till uttryck av olika parter i dialogprocessen.
- Att sträva efter transparens kring både process och innehåll, och av detta skäl göra återkoppling till ett kontinuerligt fokus processen igenom.
- En medvetenhet om relationernas betydelse alla parter emellan, och att måna om goda, respektfulla relationer, oavsett åsiktsskillnader och eventuella konflikter eller starka känslouttryck som kommer till ytan under processens gång.

### **Mötesformernas betydelse för möjligheten till dialog**

Om medskapande dialog ska kunna bli möjlig, är det viktigt att på ett medvetet sätt välja samtalsformer och samtalsstyper som lämnar utrymme för deltagarna att ge sina perspektiv ”på riktigt”. De behöver kunna känna sig rimligt trygga med att ha fått chans att föra fram de väsentliga beståndsdelarna i sitt perspektiv, och att perspektivet blivit möjligt för övriga att förstå.

Olika mötesformer har fokus på olika saker i samtalsprocessen, och lämpar sig därför särskilt väl i vissa sammanhang och sämre i andra, beroende på vad syftet med mötet är. Det finns en rad olika mötesformer. Den där deltagarna sitter runt ett långbord, mötet leds av en ordförande enligt en i förväg utskickad dagordning, och deltagarna talar utifrån anmäld talarordning är den som i hög grad används vid kommittén för rättighetsfrågors samrådsmöten. Denna mötesform har ofta fokus på effektivitet och formell transparens vad gäller att avhandla respektive punkt på dagordningen. Vanliga samtalstyper under mötet är information och diskussion. Eventuella beslut fattas normalt genom majoritetsomröstning.

Andra mötesformer lämpar sig särskilt väl om man vill lägga fokus vid andra moment kring samtal. Exempelvis lägger *Open Space* – genom utrymme för självorganisering – vikt vid frihet från kontroll och styrning, vid att deltagarna själva formar mötesagendan och att deltagare deltar i samtal på sätt de finner meningsfullt. *Framtidsverkstad* är exempel på en mötesform som särskilt lämnar utrymme för brainstorming kring både problembeskrivning och vision för att förändra gamla system, och för att skapa gemensamma handlingsplaner. *TIP* är en mötesform som särskilt ger utrymme för att deliberativt belysa komplexa problem från olika perspektiv för att bättre förstå dem och skapa genomtänkta handlingsalternativ. Mötesformer som bygger på *Deep Democracy* ger särskilt utrymme för underliggande omedvetna aspekter kring en fråga att komma fram, att få deltagarna att röra sig mellan olika perspektiv, och att fatta majoritetsbeslut som tar hänsyn till minoritetens behov.

Det finns många fler mötesformer och metoder, och att välja former medvetet kan vara viktigt för att deltagare ska kunna bidra med sina erfarenheter och perspektiv i samråden med kommittén för rättighetsfrågor. I inledningen pekade vi exempelvis på hur samråden ”skulle kunna spela en stor roll för att diskutera genomförandet av regionens vision 2020 när det gäller tillväxt och utveckling liksom den inomregionala omfördelning av resurser som kan förväntas behöva ske mellan resursstarka- och mer resurssvaga områden”.<sup>8</sup> Att välja lämpliga mötesformer kan vara centralt för att sådana samtal ska bli meningsfulla och samrådets potential kunna tas till vara.

En aspekt på mötesformer att hålla i medvetande, är att deltagare kan ha olika förutsättningar att delta på lika villkor beroende på hur vana de är vid mötesformen. Olika mötesformer lämnar också olika utrymme för moment som kan bli särskilt viktiga för vissa grupper för att de ska kunna bidra med sina erfarenheter. När kommittén eftersträvar dialog med samråden kring en fråga är det viktigt att man skapar former och förutsättningar för möten som ger deltagarna likvärdiga möjligheter att förstå sammanhanget dialogen förs utifrån, ger dem möjlighet att komma fram med sina respektive perspektiv, förstå övrigas perspektiv, och kunna ta aktiv del i ett reflekterande, lärande och medskapande samtal om frågan. Detta blir särskilt viktigt i ljuset av att olika grupper och individer ska kunna hjälpa kommittén för rättighetsfrågor att få en intersektionell belysning av frågor.

---

<sup>8</sup> Vi pekade då samtidigt på att möjligheten att ta tillvara denna potential hos samråden, sannolikt är kopplat inte bara till genomtänkta mötesformer, utan även till en ökad samordning mellan kommittén för rättighetsfrågor, folkhälsokommittén och regionutvecklingssekreterariatet

# Vad har vi sett och hört?

## KOMMITTÉN FÖR RÄTTIGHETSFRÅGORS UPPGIFTER

---

I regionfullmäktiges styrdokument för kommittén, ”Reglemente för Västra Götalandsregionens kommitté för rättighetsfrågor”, kan man utläsa två huvudsakliga uppgifter som är aktuella att reflektera kring i relation till samråden.

Den första handlar om att kommittén för rättighetsfrågor har i uppdrag att utifrån ett helhetsperspektiv *främja alla människors möjligheter att delta i samhället på lika villkor*. Fokus ska vara att stödja och driva på förändringsarbete inom Västra Götalandsregionens interna organisation för att bidra till detta. Kommittén har också ansvar för fördelningen av Västra Götalandsregionens bidrag till Västra Götalandsregionens FoU-verksamhet inom funktionshinderområdet. Samtliga dessa uppgifter kräver att kommittén skaffar sig *en god nulägesbild av människors möjlighet till deltagande på lika villkor*.

Den andra huvudsakliga uppgift kommittén för rättighetsfrågor har med relevans för samråden, är att vara Västra Götalandsregionens *kontaktväg för regionala intresseföreningar som på olika sätt arbetar för rättighetsfrågor*, och *ansvara för fördelning av Västra Götalandsregionens bidrag inom området till regionala organisationer och föreningar*. Detta ger kommittén ett intresse av att hålla kontakt med föreningslivet, för att ha en bakgrundsförståelse för hur föreningslivet och dess verksamheter ser ut och fungerar, inför beslut om fördelning av bidrag.

## BAKGRUND TILL OCH FÖRVÄNTNINGAR PÅ SAMRÅDEN

---

Av intervjuer med politiker och tjänstepersoner har framgått att när kommittén för rättighetsfrågor väl bildats, fick samråden en viktig plats för att kommittén skulle kunna fullgöra sina uppgifter. Det var i hög grad genom samråden som man skulle ta in den information som behövdes för att kunna fullgöra den första av de två huvuduppgifter som här beskrivits. Samtidigt kunde samråden fungera för att kommittén för rättighetsfrågor skulle kunna fullgöra sin andra huvuduppgift – att vara Västra Götalandsregionens kontaktyta gentemot de regionala intresseföreningarna av relevans för rättighetsfrågor. Politiskt fanns också ett intresse av att stödja föreningslivet, och därför en önskan om att bistå dem med den information och kunskap de bedömdes behöva kring Västra Götalandsregionens sätt att fungera och kring vilka frågor som vid olika tillfällen står på Västra Götalandsregionens agenda. Därigenom skulle föreningarna stärkas i sin roll och funktion som starka civilsamhälleaktörer i det demokratiska samhället.

Enligt intervjuerna inrättades en del av samråden utifrån det ansvar för forum och samtal mellan civilsamhälleorganisationer och Västra Götalandsregionen som kommittén för rättighetsfrågor tagit över. Det samarbetsforum Västra Götalandsregionen hade med funktionshinderrelser (sedan 1999) i tidigare handikappkommittén blev rådet för funktionshinderfrågor, och den referensgrupp för de nationella minoriteterna som bildats 2006 blev samrådet för nationella minoriteter.<sup>9</sup> Det pensionärsråd som dittills – i likhet med funktionshinderrörelsen och nationella minoriteter – fört samtal direkt med Regionstyrelsens presidium var också tänkt att hamna under kommittén för rättighetsfrågor och bli en del av samrådet kring ålder. Det visade sig dock inte möjligt, då pensionerade men fortfarande inflytelserika partipolitiker representerar pensionärrörelsen. Dessa är vana vid, och har en önskan om, att föra samtal direkt med regionstyrelsens presidium. Pensionärsorganisationerna samråder därför fortfarande direkt med regionstyrelsens presidium istället för med kommittén för rättighetsfrågors politiker via deras samråd. Utöver dessa samråd valde Västra Götalandsregionen, att utgå ifrån de diskrimineringsgrunder som nämns i den svenska diskrimineringslagstiftning när man utökade med ytterligare samrådsgrupper.

<sup>9</sup> Sedan bildandet av referensgruppen för de nationella minoriteterna hade också lagkrav tillkommit på att samråda med (officiella) nationella minoritetsgrupper. Kommitténs samrådsgrupp med nationella minoriteter blev därför också ett sätt för Västra Götalandsregionen att möta detta lagkrav.

Diskrimineringsgrunderna som utgångspunkt valdes dels som avgränsning – som ett sätt att på en objektiv och saklig grund kunna motivera varför myndigheten inte skulle samråda med alla utsatta grupper i samhället, vilket bedömdes praktiskt ogörligt. Dels gav diskrimineringsgrunderna som utgångspunkt en möjlighet för kommittén att sätta fokus på rättighetsfrågorna. Med dem som grund kunde man också nå och stärka civilsamhällegrupper. Kommittén för rättighetsfrågor hade mandat att jobba med, och fick genom kontaktytan en möjlighet att informera rättighetsbärare om sina rättigheter. En intervjuad politiker beskriver det som ett sätt att hantera den frustration som fanns både inom Västra Götalandsregionen och bland de organisationer som deltog i samråden.

”Dels funktionshinderrådets, etiska rådets och tjänstemäns frustration kring svårigheter att nå ut med sina frågor i Västra Götalandsregionens övriga verksamheter. Dels verksamheters frustration kring hur de skulle kunna hinna med att fokusera på sin egen verksamhet samtidigt som de måste anpassa den efter massa olika perspektiv (jämställdhet, barn, etc.) – de upplevde perspektivträngsel. Genom att starta samråden (och genom att starta de tre pilotprojekten) ville kommittén för rättighetsfrågor börja visa hur man kunde arbeta med alla dessa perspektiv – inte som något separat, utan som något som gällde hela verksamheten, och stödjande verksamheterna att förstå detta och se hur man kunde göra det i praktiken.”

Funktionshinderrörelsen var via handikappkommittén med i samtalen om att utöka antalet samråd. I handikappkommittén hade det utvecklats former för nära samarbete med Västra Götalandsregionens tjänstepersoner och politiker: bland annat i form av att gemensamt arbeta fram Västra Götalandsregionens verksamhetsplan rörande funktionshinderområdet, men även genom att identifiera konkreta utvecklingsområden inom Västra Götalandsregionen och komma överens om handlingsplaner kring dessa som följdes upp systematiskt. Det var dessa – enligt intervjuade tjänstepersoner och organisationsföreträdare – välfungerande arbetsformer man antog skulle spridas till att omfatta fler grupper i och med att kommittén för rättighetsfrågor bildats och ville utöka samrådsarbetet. Men ett sådant arbetssätt med flera samrådsgrupper bedömdes av kommittén bli alltför tidskrävande. Det ledde till valet av annorlunda former för samverkan i de nya samråden. På frågan om man uppnår sina syften med att samråda menar intervjuade som var med i handikappkommitténs arbete att man gjorde det då, men att det fungerat betydligt sämre sedan de nya samrådsformerna inletts. Samtidigt menar politiker och tjänstepersoner att tidigare former positivt särbehandlade funktionshinderföreningarna vad gäller möjligheter till inflytande, och att en vinst med samrådets nuvarande arbetsformer är att man med dem lyckats utjämna de möjligheter till inflytande föreningar kopplade till olika diskrimineringsgrunder har. Representanter för funktionshinderrörelsen håller med om detta, men ser inte att utjämningen skett på något positivt sätt, utan istället genom att trycka ner funktionshinderrörelsen och att alla grupper fått lika små möjligheter till inflytande istället för att en välfungerande modell tagits tillvara och spridits.

## **SAMRÅDENS MOTIV OCH SYFTEN**

---

I intervjuerna framkommer att syftet med samråden inte är enhetligt klargjort. I våra intervjuer har vi således upptäckt olika syn på, och tankar om, samrådets motiv och syften.

### **Enligt politiker och tjänstepersoner syftar samråden till att:**

- Skyddsbärrarnas (Västra Götalandsregionens) kunskap om rättighetsbärrarnas situation ökar. Därmed ökar även förståelsen för vad Västra Götalandsregionen behöver arbeta med att förbättra. Några politiker och tjänstepersoner lyfter värdet av organisationsföreträdarens personliga berättelser som de menar kan levandegöra för politiker på vilket sätt de frågor de har att hantera kan ha avgörande betydelse för människors livskvalitet.

- Stärka rättighetsbärarna genom att representanter för dessa får förstärkt egenmakt – genom att bli lyssnade på, få möjligheter att påverka och vara delaktiga.
- Vara en kanal genom vilken politikerna kan prata med och konsultera befolkningsgrupper de annars inte når och vars rättigheter de har i uppdrag att värna.
- Vara ett praktiskt sätt att nå ut med information om vad man håller på med inom Västra Götalandsregionen till berörda organisationer i civilsamhället.
- Hantera uppgiften att vara kontaktorgan för och samverka med regionala intresseföreningar.
- Vara ett slags beredningsgrupp för att för kommittén för rättighetsfrågors räkning fördjupa sig i och belysa aktuella frågor inom Västra Götalandsregionen.

### Organisationsföreträdarnas syn på varför de deltar i samråden:

- Vissa deltar som del i större kamp – för att få kännedom om hur politik och tjänstepersonsorganisation resonerar inför beslut om nästa strategiska steg för rörelsen.
  - Vissa ser en genuin möjlighet att påverka. En representant frågade retoriskt: ”Hur påverka om ej via dialog med politiker och tjänstepersoner?”
  - Företrädare med erfarenhet från tidigare handikappkommittén ser att politiker och organisationer har ett gemensamt ansvar för frågorna, och ser baserat på det två huvudsyften med samråden:
    - 1) Att politiker får veta vilka utfall olika politiska beslut får ”Det är den bästa utvärderingen”. Det är organisationsföreträdarens ansvar att förmedla denna typ av ”kompetenshöjning” till politiker inför beslut.
    - 2) Att organisationsföreträdare får tillfälle att lära om ”gången” ett beslutsärende har inom Västra Götalandsregionen, eftersom det ofta är en fråga om timing ifall man ska kunna påverka ett beslut.<sup>10</sup>
- Några uppger att de ärvt uppdraget från tidigare företrädare för deras organisation. De ifrågasätter inte uppdraget, men efterlyser information från Västra Götalandsregionen om syftet. En av de intervjuade säger att ”i nuläget får jag försöka klura ut det själv”.
- Deltagare i de samråd som kommit till på kommittén för rättighetsfrågors initiativ – HBTQ och barnrätt – uppger i högre grad än övriga att de sitter med i samråden för att det var en del i överenskommelsen med Västra Götalandsregionen för att få organisationsbidrag. Vissa av dessa ser inget annat eget motiv för sin organisations räkning att delta i samråden och upplever att Västra Götalandsregionens syfte med samråden i hög grad handlar om att stämma av och kontrollera hur organisationsbidragen används.

---

Vissa deltar som del i större kamp – för att få kännedom om hur politik och tjänstepersonsorganisation resonerar.

---

### SAMRÅDENS DAGORDNING

Utöver någon som inte riktigt vetat vem som sätter agendan för samråden har den absoluta majoriteten vi pratat med varit eniga om att det fungerar bra och att alla har möjlighet att föra in punkter på mötesdagordningen.

- Samtidigt finns det frågor som organisationsföreträdarna egentligen skulle vilja föra dialog kring, men som de väljer att inte föra upp på dagordningen. I vissa fall för att mötesordningen inte riktigt upplevs ge utrymme för den typ av samtal frågan skulle krävas för att diskussionen skulle bli meningsfull. Här efterlyses andra, mer öppna mötesformer, exempelvis en kombination av ”Open space” och mer traditionella former.

<sup>10</sup> Frågor som ”När kommer frågan på dagordningen?”, ”Ska beslut tas?” och i så fall ”Var fattas beslut? När? Av vem? Hur ska man ta kontakt?” och ”Hur ska vi presentera våra frågor för att kunna nå fram?”

- I andra fall väljer organisationsföreträdare att inte föra upp en fråga för att den rör gränsdragning mellan verksamhet inom kommun och Västra Götalandsregionen, och att man antar att Västra Götalandsregionen inte är beredd att ta i frågan. Kommittén för rättighetsfrågor har valt att ta sin utgångspunkt i Västra Götalandsregionens ansvarsområden. ”Det handlar om era åsikter om våra verksamheter.” På områden där det är oklara gränser mellan regional och kommunal verksamhet får man också föra dialog i samråden. Men kommunala frågor får inte tas upp. Reglementet anger att kommittén för rättighetsfrågor endast får ...”behandla ärenden inom ramen för Västra Götalandsregionens befogenheter enligt kommunallagen” (§2) Flera organisationsrepresentanter pekar tydligt på behovet av en ökad samordning mellan Västra Götalandsregionen och kommuner, rörande organisationernas frågor. Det finns också ett behov av att samtala om var gränsdragningen mellan verksamheterna går och borde gå.
- De intervjuade ger varierande bilder av om frågor hamnar på agendan i rätt tid. Flera uppmärksammar vikten av att frågor tas upp i god tid inför Västra Götalandsregionens större beslut så att samråden ges möjlighet att påverka besluten. En önskan som uttrycks hos några organisationsföreträdare är att mötena tidsmässigt ligger så att samråden kan påverka budgeten. Exempel på större frågor man fått tillfälle att samtala om, men för lite och för sent i processen, är dels ”kollektivtrafikförsörjningsprogrammet”<sup>11</sup>, dels planen för tillväxt och utveckling, under 2014. I båda fallen fanns ingen möjlighet till påverkan från samråden eftersom de stora besluten redan var tagna.
- I och med att kommittén eftersträvat en mer intersektionell belysning på frågor genom att låta samma fråga belysas i de olika samråden, har det enligt flera av de intervjuade, i praktiken alltmer kommit att bli frågor valda av Västra Götalandsregionen som givits utrymme på agendan.
- Vad gäller intersektionell belysning av frågor i tvärsamråden menar flera organisationsföreträdare, men även tjänstepersoner, att det krävs att de olika företrädarna hinner träffa varandra och prata kring frågorna i förväg, för att man ska kunna belysa frågorna bra. En av organisationsföreträdarna uttrycker det som att: ”Det blir idag mer av en konferens på grund av att vi träffats för lite innan.” Ändå ses tvärsamråden som värdefulla, eftersom de på sikt ger möjlighet för organisationsrepresentanterna att lära känna varandra mer – inte minst genom tillfällena att mingla vid pauser – och baserat på det så småningom kunna hitta vägar att belysa frågor bättre ihop.

## SAMRÅDENS EFFEKTER

Generellt kan sägas att representanterna från de olika föreningarna ger intryck av att vara mer nöjda med samrådets utformning och resultat än politiker och tjänstepersoner.

### Enligt politiker och tjänstepersoner

Politiker och tjänstepersoner ger uttryck för en vilja att ha ut mer ifrån dialogen. De vill nå ut till fler och därtill möta ett större engagemang och gärna lite mer politiska krav på förändring som kan användas för att driva på rättighetsfrågor inom Västra Götalandsregionen. Politiska representanter skulle kunna använda sådana krav till att förstärka legitimiteten för vissa anspråk i olika politiska sammanhang. Argument i stil med ”jag vet – ty jag har talat med folket” skulle kunna användas. Tjänstepersoner, å sin sida, vill ha fram så breda underlag som möjligt för sitt planeringsarbete.

<sup>11</sup> Angående hur ämnet ”kollektivtrafiken” hanterades på samrådsmötet säger en av organisationsföreträdarna att: ”Någon kom med informations-Powerpoints, vi fick ställa några frågor, sedan var det slut. För att det skulle ha varit meningsfullt, borde det istället sett ut så här:

1. Kort info från dem om ”så här ser det ut”

2. Utifrån detta: Dessa frågor vill vi ha belysta. Kan ni sätta er och diskutera nu?

3. Återkoppling på frågorna”

## Enligt organisationsföreträdarna

- Flera intervjuade anser att de når sina mål – direkt påverkan och/eller underlag för vidare kamp på olika håll i samhället. Några menar att samråden producerat konkreta resultat: tolkar har rekryterats till vårdcentraler, bussar har utrustats utifrån olika funktionshinder, översättning till minoritetsspråk finns på hemsidan. Därtill kommer kunskapsbildning och det faktum att föreningarna lär känna varandra och kan utbyta erfarenheter.
- Vissa saknar utrymme för det större politiska samtalet – där politiska krav kan ställas.
- Flera efterlyser möjlighet till mer konkreta påverkansmöjligheter. Exempelvis genom att bli del av en arbetsgrupp kring en fråga, eller genom att ha en tydlig roll som remissinstans när förslag till beslut som berör deras målgrupp läggs fram inom Västra Götalandsregionen. Det kan också handla om att på olika sätt få konkreta uppdrag kring någon fråga.
- Några intervjuade med erfarenheter från handikappkommittén önskar att utvecklingen av samråden bygger på en ordentlig utvärdering av åren 1999-2010 för att kunna ta tillvara de delar som fungerade bra då. Det finns en misstanke om att mycket av det som var väl fungerande tappades bort till följd av att stora förändringar genomfördes samtidigt som inblandade politiker och tjänstepersoner gick vidare till annat – inte för att man identifierat problem med tidigare arbetsätt. Både bland organisationsföreträdare och bland tjänstepersoner finns de som anser att samtalen i de nya samråden blivit alltför ospecifika och att man fram till 2011 bättre uppnådde syftet med samråden. En organisationsföreträdare jämför:

”Utvecklingsområden” pratade vi om förr. Idag finns en rädsla för att visa att något kan vara fel, en rädsla för kritik. Tjänstemän och politiker kommer och presenterar nuläget som om det redan fungerade bra. Sedan är det vi som får berätta att det inte funkar bra idag – att det inte stämmer att allt funkar bra, utan att det är tvärtom. Jag önskar att vi hade samtal utifrån:

- Så här ser det ut
- Så här skulle vi vilja att det såg ut
- Hur ser ni på det?
- Hur kan vi tillsammans jobba för att förverkliga det?”

## SAMRÅDENS REPRESENTATIVITET

---

### Vem samråder man med och varför?

Västra Götalandsregionen har valt att samråda med organisationer. Valet att samråda med civilsamhällets organisationer är dels en vilja att stödja dessa, men ett annat, mer praktiskt skäl är att det finns kanaler in till organisationer. Som pekats på tidigare bygger avgränsningen av valet av föreningar på de sju diskrimineringsgrunderna i svensk diskrimineringslagstiftning. Detta är ett sätt att hitta en ”objektiv” och ”saklig” motivation till att avgränsa samrådsarbetet så att det är hanterbart. Genom valet av diskrimineringsgrunderna som utgångspunkt för samråden ges samtidigt en ”saklig” och ”rättvis” grund för vilka grupper man inte bedriver samråd med. Detta var en nog så viktig fråga för att kunna bredda fokus och verksamhet, samtidigt som man inte skulle gå under av ökad arbetsmängd.

### ...och med vem samråder man inte, och varför?

Särskilt utsatta grupper och unga samråder kommittén för rättighetsfrågor inte med i särskilt hög utsträckning. Enligt de genomförda intervjuerna beror det dels på att kanalerna saknas, men också på att man inte vet vad de representerar, och i vissa fall för att grunden till deras

utsatthet faller utanför de sju diskrimineringsgrunderna i svensk lagstiftning. De intervjuade uppger att de inte hittat andra sakliga och objektiva sätt att avgränsa än diskrimineringsgrunderna. En politiker uttrycker det som att: ”I så fall borde vi ju samråda med alla grupper, men det mäktar vi ju inte med!”

### **Diskussionen kring representativitet**

Vad gäller val av samrådspartners inom respektive samrådsgrupp har kommittén för rättighetsfrågor valt att vända sig till traditionella föreningar, som dessutom verkar på regional nivå. Detta framför allt av två skäl, enligt en intervjuad politiker:

”Dels gammal svensk sed – man pratar med dem som är organiserade och därmed företräder något utöver enbart sig själv. Dels av praktiska skäl, då man inte hittat något annat sätt att samverka på något organiserat sätt.”

Det handlar med andra ord både om att representativitet ses som viktigt, och att man saknar alternativa arbetssätt. Både politiker och tjänstepersoner uttrycker i intervjuerna att de ser representativiteten som ett bekymmer. Även organisationsföreträdare uttrycker i viss mån bekymmer kring sin representativitet, men det är oklart om detta är något de själva upplever som bekymmersamt, eller om det mer hänger ihop med att Västra Götalandsregionen signalerat till dem att de ser det som ett problem. Organisationsföreträdarna poängterar även att företrädare utses av sina organisationer utifrån om de kan antas ha förutsättningar att förstå Västra Götalandsregionens arbete och om de kan uttrycka sig på ett sådant sätt att det ger goda chanser för organisationen att kunna få fram och driva sina frågor. Detta minskar, enligt organisationsföreträdarna, gruppen möjliga företrädare inom föreningarna.

När kommittén för rättighetsfrågor och dess kansli talar om problem med representativiteten idag, är det främst brist på yngre inom respektive samrådsgrupp som man fokuserar på. Samtidigt är man inte villigt att specificera tydliga önskemål eller krav till organisationerna, om att ta fram representanter även i yngre åldrar. Västra Götalandsregionen vände sig inte heller direkt till ungdomsförbund inom organisationerna och bjuder in dem till samråd. Etablerade sådana finns ju åtminstone inom funktionshinderrörelsen och inom RFSL. Intervjuade tjänstepersoner pekar på att det ”borde gå” att få unga som representerar, eftersom det finns ungdomsförbund bland exempelvis funktionshinderrörelsen. Flera intervjuade organisationsrepresentanter pekar dock på att de har svårt att få unga att gå med i deras organisationer. Organisationsrepresentanterna pekar också på att unga inte alltid kan driva frågorna för hela målgruppen: De hänvisar till att det behövs stor erfarenhet – som man bara kan få med stigande ålder och genomlevande av olika livsfaser – för att väl kunna representera hela målgruppen och dess behov. Vidare pekar organisationsföreträdare på att viss diskriminering blir synlig som ett mönster först över tid, och att unga som ännu inte sett detta därför ofta saknar motivation att driva frågorna.

Samtidigt som det hos politiker finns frustration med ”bristande representativitet” i organisationerna finns en ovilja att påverka vilka representanter de väljer, av respekt för den demokratiska processen inom organisationerna. En politiker säger att: ”Föreningarna måste själva få välja vilka de vill ska representera dem! Det ska inte vi lägga oss i!”



# Vår analys och våra förslag

KAIROS bedömning är att kommittén för rättighetsfrågors nuvarande upplägg av samråden innebär att dess potential att bidra till både samhällets och människors utveckling i regionen i dagsläget inte fullt ut tas till vara. I inledningen av rapporten beskrivs hur KAIROS ser på subnationella regionernas betydelse i arbetet för social hållbarhet. Vår bedömning är att samråden inte bara kan bidra till att kommittén för rättighetsfrågor bättre uppfyller sitt uppdrag, utan även spela en viktig roll i arbetet med regional utveckling. För att tydliggöra den potential som finns i samrådsarbetet för vi nedan följande resonemang kring deltagandet i samråden samt möjliga arbetsätt:

1. Hur kommittén för rättighetsfrågor kan bredda vilka man samråder med, och därigenom förbättra sina möjligheter att uppfylla sitt uppdrag, och därmed också i högre utsträckning bidra till regionens utveckling i stort.
2. Hur detta kan underlättas av att kommittén för rättighetsfrågor ändrar utgångspunkterna för sina samrådsgrupper och kompletterar sin inriktning på att samråda med representativa företrädare med att även samråda med företrädare för perspektiv.
3. Hur samråd med företrädare för perspektiv samtidigt kan lösa de bekymmer kommittén för rättighetsfrågor i dagsläget ser med samrådets bristande representativitet.
4. Hur kommittén för rättighetsfrågor kan hitta lämpliga företrädare för underrepresenterade perspektiv.
5. Vilka arbetsätt som vi bedömer bättre matchar de motiv och syften som olika parter har för att delta i samråden och ökar utsikten att deltagandet upplevs som meningsfullt.
6. Vilka arbetsätt som vi bedömer ökar samrådets möjligheter att sätta sin prägel på Västra Götalandsregionens verksamhet.

## **ATT BREDDA VILKA KOMMITTÉN FÖR RÄTTIGHETSFRÅGOR SAMRÅDER MED**

Kommittén för rättighetsfrågor har valt att i samråden baka ihop sina två huvudsakliga uppdrag kopplade till invånardialog: Det handlar dels om uppdraget att skaffa sig tillräckligt god kännedom om hur det ser ut i regionen vad gäller människors möjligheter att delta i samhället på lika villkor, och dels om uppdraget att vara Västra Götalandsregionens kontaktväg för regionala intresseföreningar, med relevans för rättighetsfrågor. Västra Götalandsregionen har av skäl som vi tidigare listat valt att samråda enbart med företrädare för vad som benämns ”demokratiska föreningar med regional verksamhet”.

Valet av de sju diskrimineringsgrunderna som utgångspunkt för inbjudan till samråd gjorde det också möjligt för politiker och tjänstepersoner att hålla arbetsmängden på rimlig nivå samtidigt som man försäkrade sig om en spridning på den kunskap man fick in. Men tittar vi på vilka grupper som därigenom fångas upp, finns skäl att ifrågasätta om upplägget verkligen innebär att kommittén för rättighetsfrågor uppfyller sitt uppdrag att skaffa sig tillräckligt god kännedom om utsatta gruppers livssituation för att kunna främja deras deltagande på lika villkor i samhället.<sup>12</sup>

Kommittén för rättighetsfrågors utgångspunkt är att företrädare för regionala föreningar som arbetar med verksamhet med koppling till diskrimineringsgrunderna tillräckligt väl speglar och ger kommittén kunskap om livsförutsättningarna för alla utsatta grupper i samhället.

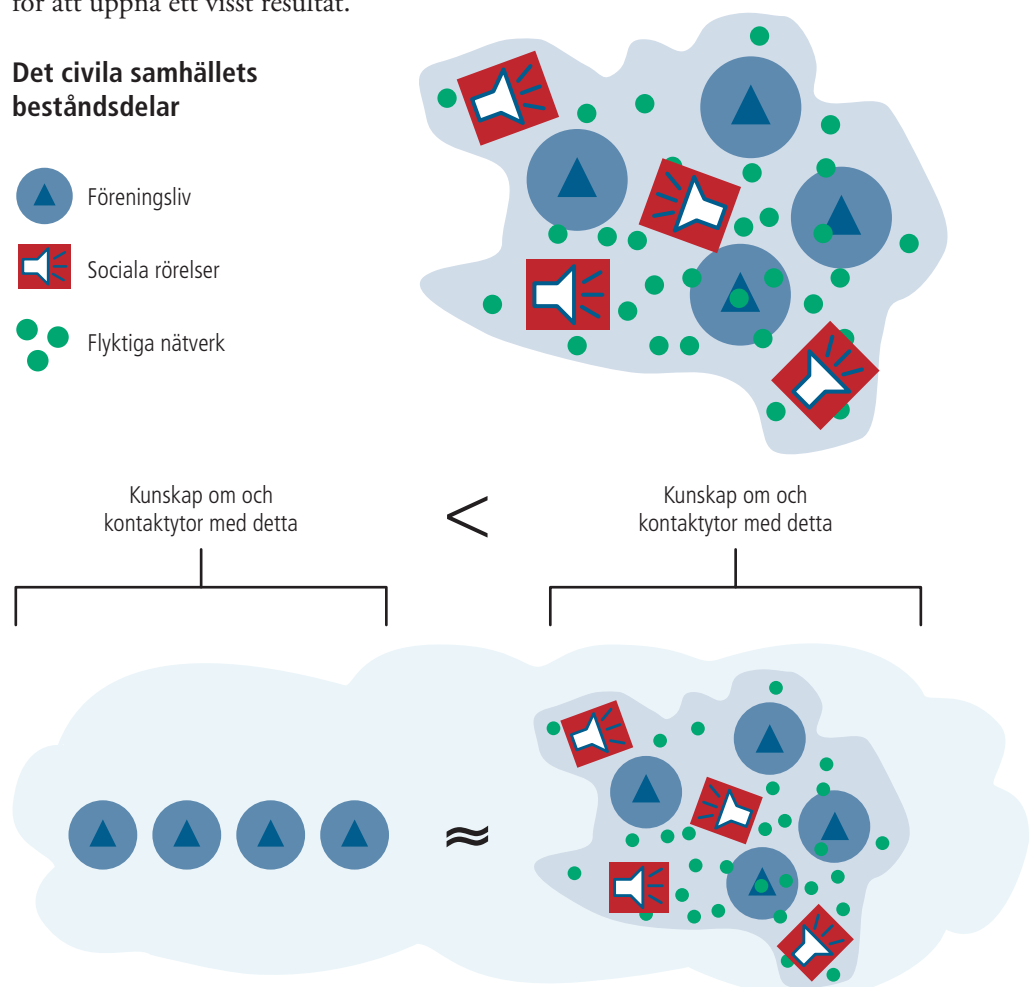
<sup>12</sup> I nuläget kan det ifrågasättas om kommittén för rättighetsfrågor uppfyller § 3, § 4a, § 4d och § 4n i sitt reglemente, i och med att de inte skapat kanaler för att få nödvändig input från alla grupper/individer inom Västra Götalandsregionens region som är utsatta och/eller diskriminerade eller som på annat sätt inte får sina rättigheter tillgodosedda.

Men tittar vi på de grupper inom regionen som har ett svagt skydd och en utsatt livssituation blir det tydligt att dessa i många fall inte är organiserade, och än mindre i demokratiska föreningar med stadgar, och i ytterligare lägre grad i föreningar som mäktar med att bedriva en regional verksamhet. Det innebär att det inom regionen finns en mängd individer som lever med svagt skydd i en utsatt livsposition, utan koppling till någon förening som driver deras rättigheter. Därmed är det rimligt att utgå ifrån att kunskap om de behov och önskemål som samrådsföreningarnas representanter uppmärksammar inte innebär att kommittén för rättighetsfrågor fullgjort sitt uppdrag att skaffa sig tillräckligt god kännedom om hur det ser ut i regionen vad gäller människors möjligheter att delta i samhället på lika villkor. Särskilt inte om man beaktar att kommittén för rättighetsfrågors ambitioner är att arbeta för allas rättigheter, det vill säga inte begränsat till medborgare eller ens bara personer som har rätt enligt svensk lag att vistas i landet.

Här kan det vara lämpligt att titta tillbaka på litteraturstudien och Youngs resonemang om olika former för representation: åsikts- intresse och perspektivrepresentation. (se sidan 33-34) Genom att välja att samråda med representanter för demokratiskt uppbyggda intresseföreningar har kommittén verkat för att intresserepresentationen blir tillgodosedd inom samråden. Grupper med svagt skydd för sina mänskliga rättigheter, som oftare upplever sig inte vara en del i samhället, är sällan organiserade och kan då heller inte representeras i enlighet med sina intressen (eller åsikter för den delen). Istället menar Young att den här gruppen kan synliggöras genom vad hon kallar perspektivrepresentation. Genom perspektivrepresentation kan erfarenheter tillföras dialogen genom nyckelpersoner utan att dessa har framröstats som representanter inom ramen för en föreningsverksamhet. KAIROS har valt att kalla sådana nyckelpersoner för "perspektivambassadörer". Enligt Young handlar perspektivrepresentation om att förmedla hur vardagen ser ut för marginaliserade grupper och inte om att driva vissa frågor för att uppnå ett visst resultat.

### Det civila samhällets beståndsdelar

-  Föreningsliv
-  Sociala rörelser
-  Flyktiga nätverk



En ingång för kommittén för rättighetsfrågor är att börja med frågan: ”För vilka grupper som befinner sig inom Västra Götalandsregionens territorium fungerar Västra Götalandsregionens verksamhet idag inte lika bra som för andra?” Därefter kan arbetet börja med att få till stånd dialog med dessa grupper, eller med aktörer som har kännedom om dessa gruppers villkor.

## **ATT SAMRÅDA MED FÖRETRÄDARE FÖR PERSPEKTIV**

---

Att se över utgångspunkterna man valt för avgränsningen av samrådsarbetet är en början. Diskrimineringslagstiftningen fokuserar på att kunna avgöra när ett brott har begåtts och någon redan har blivit diskriminerad. En mer proaktiv hållning som bättre stämmer med kommittén för rättighetsfrågors högre ambitioner med sin verksamhet, är att istället formera sina samråd kring några eller alla FN:s kärnkonventioner inom människorättsområdet. Kopplingen till mänskliga rättigheter och till ett människorättsorienterat förhållningssätt blir därigenom tydligare

Speciellt intressanta är de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna (ESK-rättigheterna) eftersom dessa reglerar rätten till bästa möjliga hälsa, rätten till utbildning, rätten till kultur, rätten till bostad, rätten till arbete, rätten till vila och fritid etcetera. Frågor som har bäring på flera av Västra Götalandsregionens verksamheter. ESK-rättigheterna skulle kunna belysas ur de gruppers perspektiv som i extra hög grad riskerar att utsättas för diskriminering, exempelvis på grund av ålder, kön, etnicitet och sexuell läggning. Att utgå från ESK-rättigheterna möjliggör för grupper som inte omfattas av diskrimineringskyddet, men som av olika anledningar är extra utsatta, att komma till tals och ges möjlighet till delaktighet och inflytande. Det kan exempelvis handla om ungdomar som varken arbetar, studerar eller är i praktik (s.k. NEET:s) långtidsarbetslösa, hemlösa, fattiga mobila EU-medborgare, missbrukare, psykiskt sjuka, ensamstående med barn och nyanlända. Fördelen med detta är att Västra Götalandsregionen får in fler synpunkter på sina verksamheter från utsatta grupper, men framför allt att Västra Götalandsregionen får in synpunkter från grupper som är svåra att nå och där skyddet är som svagast.

Om kommittén för rättighetsfrågor öppnar för att samråda även med personer som inte företräder någon förening, men som bedöms ha god kännedom om levnadsvillkoren för ett flertal individer som tillhör någon av de grupper i samhället där skyddet är som svagast ökar sannolikt kommitténs möjligheter att fullgöra sitt uppdrag.

## **SAMRÅDENS BRISTANDE REPRESENTATIVITET**

---

Den utmaning kommitténs politiker och tjänstepersoner uttryckt i intervjuerna kring samrådets representativitet är att företrädarna för de föreningar som deltar inte motsvarar befolkningsstrukturen i Västra Götalandsregionen särskilt väl. Det är framför allt bristen på yngre företrädare i samrådet för funktionshinder och i samrådet för nationella minoriteter som uppmärksammas, men även bristen på andra underrepresenterade grupper.

En implicit utgångspunkt hos kommittén för rättighetsfrågor är att man vill få kunskap om de olikheter i erfarenheter och perspektiv olika grupper har på var rättighetsfrågor behöver uppmärksammas och åtgärdas.<sup>13</sup> En annan, mer explicit, utgångspunkt hos kommittén är viljan att samråda med föreningar eftersom man då kan utgå ifrån att företrädarna representerar en större grupps intressen, och att detta hjälper politikerna att förstå vilka frågor de har gruppens/rörelsens mandat att driva uppåt i den politiska strukturen. Det är på så sätt som civilsamhällets frågor får mest tyngd och har bäst chans att kunna påverka den politiska dagordningen, menar politiker.

---

<sup>13</sup> Denna utgångspunkt avspeglas bl.a. i valet att skapa samråd utifrån olika diskrimineringsgrunder, i arbetet med att ihop med föreningarna besluta över hur samrådsplatser ska fördelas mellan olika föreningar för att få en god spridning av perspektiv, liksom i Västra Götalandsregionens önskan att föreningarna ska ta fram unga representanter.

---

## Föreningarna har intresse av att ta fram representanter de tror väl kan förstå och företräda sin målgrupp.

---

Det finns problematiska aspekter – både ur Västra Götalandsregionens och ur föreningars perspektiv – med att sätta alltför stor press på att de organisationer som idag deltar i samråden att skicka representanter som tillhör underrepresenterade grupper. En av kommittén för rättighetsfrågors uppgifter enligt reglementet är att ”vara kontaktorgan för och samverka med regionala intresseföreningar”. Det är i denna kontakt kommitténs politiker kan få hjälp att förstå vilka

frågor de har mandat att driva uppåt politiskt, eftersom dessa frågor är demokratiskt förankrade i en större civilsamhällsgrupp. Det är i detta syfte, som föreningarna har intresse av att ta fram representanter de tror dels väl kan förstå och företräda sin målgrupp, dels väl kan förstå och fruktbart interagera med Västra Götalandsregionens politiskt styrda tjänstepersonsorganisation. I flera fall väljer organisationerna representanter som redan har föreningarnas förtroende för detta. Det visas av att de exempelvis arbetar i paraplyorganisation för samordning av bredare gruppers intressen, eller att de via föreningars interna demokratiska ordning blivit valda att driva och samordna föreningarnas arbete på regional nivå.

I intervjuer med organisationsföreträdarna framkommer att föreningarna har svårt att få fram unga som kan och vill fungera som deras representanter. Dels för att unga inte vill engagera sig ideellt och driva föreningarnas frågor uppåt. Dels för att de unga inte upplevs ha tillräckligt bred erfarenhet av målgruppens frågor för att få medlemmarnas förtroende att representera dem gentemot Västra Götalandsregionen. Att befintliga intresseorganisationer får möjlighet att fritt välja representanter som de tror kan företräda deras frågor väl gentemot Västra Götalandsregionen, ligger i detta ljus i både deras eget och kommitténs politikers intresse.

Kommittén kan ändå sträva efter kontakt med exempelvis unga och utsatta grupper som är underrepresenterade i samråden. En av kommittén för rättighetsfrågors huvuduppgifter enligt reglementet är att säkerställa att de får tillräcklig information för att utifrån ett helhetsperspektiv kunna främja alla människors möjligheter att delta i samhället på lika villkor. Det är här kommitténs implicita utgångspunkt och betydelsen av att ta del av olika gruppers erfarenheter och perspektiv på var rättighetsfrågor behöver uppmärksammas och åtgärdas.

Kommittén för rättighetsfrågor har alltså både behov av att samråda med legitima representanter för demokratiska föreningar och att få del av perspektiv från utsatta grupper som är underrepresenterade bland föreningarnas företrädare. Återgår vi till frågan om hur samrådets potential bättre kan nyttjas är ett alternativ att samrådets arbetsformer och deltagande renodlas till att tillgodose behovet av kontakt med representanter för föreningslivet. Behovet av samråd med andra utsatta grupper skulle kunna tillgodoses via andra kanaler och arbetsformer. En förutsättning för detta är dock att kommitténs politiker har tid och motivation att föra det arbetet utanför samråden. Detta är förmodligen orealistiskt med tanke på många politikers begränsade tidsresurser för uppdraget.

Det andra alternativet, som KAIROS förordar, är att som nu arbeta för att tillgodose kommitténs båda behov genom samråden. Det blir då viktigt att politiker kan hålla isär vid vilka tillfällen de tar in perspektiv på Västra Götalandsregionens verksamheter som del i ett kunskapsunderlag, och vid vilka tillfällen de tar in demokratiskt förankrade önskemål och krav från civilsamhällets föreningar. Likaså kommer det att vara av värde att förhålla sig medvetet till vilken sorts information som är värdefull för civilsamhälleaktörer att få från Västra Götalandsregionen, och att då skilja mellan föreningsrepresentanters och ”perspektivambassadörers” behov. Att Västra Götalandsregionen skapar former för samråden som underlättar politikens särhållande av detta är betydelsefullt för samrådets legitimitet både gentemot politiken och gentemot civilsamhället.

## FÖRETRÄDARE FÖR UNDERREPRESENTERADE PERSPEKTIV

---

Nästa fråga gäller hur kommittén för rättighetsfrågor kan hitta företrädare för underrepresenterade perspektiv, som är intresserade av att samråda med kommittén och som driver mer än personliga intressen. Dessa företrädare kan bjudas in till samråden utöver föreningarnas officiella representanter. Här kan man tänka sig att kommittén för rättighetsfrågor närmar sig föreningar som organiserar sig utifrån en mindre målgrupps intressen. Det har till viss del gjorts inom samråden men kommittén skulle kunna utöka detta sätt att arbeta.<sup>14</sup> Frågan att utgå ifrån när man letar företrädare bör vara: Vilkas perspektiv har vi inte redan med? Därefter kan man undan för undan – i takt med tillgängliga resurser – arbeta för att vidga sin kunskapsbas. Det kan exempelvis handla om mer traditionella ungdomsföreningar inom HBTQ (t.ex. RFSL-U) eller funktionshinder (t.ex. Unga rörelsehindrade, Unga synskadade). Det kan även handla om att bjuda in verksamheter där engagemang för minoritetsperspektiv drivs av målgruppen själv. Kommittén kan också aktivt leta upp personer ute i samhället som bedöms ha god kontakt med, och kännedom om, människor ur en underrepresenterad grupp. Vad gäller barnperspektivet kan kommittén (exempelvis genom utvecklingsenheten för barns hälsa och rättigheter) söka kontakt med barn som är intresserade av att samtala om Västra Götalandsregionens verksamheter via organisationer som arbetar med barn. Att samtalen gäller minoritetsgrupps perspektiv på frågor kopplade till just Västra Götalandsregionens verksamhetsområden, torde göra det möjligt att föra samtal med icke-regionala företrädare utan att komma i konflikt med avgränsningen mellan Västra Götalandsregionens respektive kommunernas ansvarsområden enligt kommunallagen.

I detta bör man ha i åtanke att flera grupper i dagens Sverige är ovana vid traditionella svenska föreningsmötesformer och de outtalade förväntningar på ”do:s and don’t:s” som råder där. Det kan gälla personer med utländsk bakgrund, unga eller andra som inte är vana vid svenska föreningsmötesstraditioner. För att öka allas möjlighet att bidra med perspektiv, och undvika irritation och frustration, så bör mötesformerna och olika deltagares förutsättningar att delta på lika villkor övervägas och planeras noga.

## ARBETSSÄTT OCH MENINGSFULLT DELTAGANDE

---

Motivet till, och syftet med att delta i samråden behöver återkommande tydliggöras för alla deltagare, så att grupperna kan hjälpas åt att göra samråden meningsfulla. Det bör också ges möjlighet att lämna samråden om de inte uppfattas som meningsfulla. Att tydliggöra motiv och syfte blir sannolikt viktigare när deltagandet inte längre kopplas till att få del av kommittén för rättighetsfrågors organisationsbidrag.

Mötesformer bör medvetet väljas baserat på vad som står på agendan. Det bör också baseras på vilka som ska delta i samrådet, så att förutsättningarna ökar för att deltagarnas kunskaper, erfarenheter och perspektiv på frågorna kommer fram och tillåts berika kommitténs beslutsunderlag. Traditionella mötesformer ledda av en politiker som ordförande, kan blandas med t.ex. open space eller andra mötesformer ledda av tränade samtalsledare när detta bättre bedöms bidra till att aktuella frågor kan belysas utifrån deltagarnas erfarenheter. Kommittén bör också ge stöd och kanske tillhandahålla utbildning till deltagare som är ovana vid traditionella svenska föreningsmötesformer för att allas medverkan vid traditionella samrådsmöten blir meningsfullt.

Frågor bör komma in på dagordningen tidigt medan de fortfarande är möjliga att påverka i sin helhet - eller åtminstone mer än i bara detaljer. Det bör också tydliggöras var, när, och hur i processen en fråga kan påverkas. Kommittén för rättighetsfrågor bör också försäkra sig

---

<sup>14</sup> Till skillnad från traditionellt fokus på att hitta föreningar som samlar olika majoritetsaktörer inom den (minoritets-)grupp samrådet gäller, skulle man här aktivt genom perspektivambassadörer försöka leta upp föreningar eller andra företrädare som kan tillföra minoritetsaktörers perspektiv på de frågor samrådet gäller. Hur kan Västra Götalandsregionen t.ex. nå kunskap om behoven hos ”döva med invandrarbakgrund” vad gäller Västra Götalandsregionens verksamhet? Dövföreningarna når inte dessa. Men vilka i samhället kan tänkas träffa dessa, och hur skulle Västra Götalandsregionen kreativt kunna söka kunskap via dem? En annan grupp är funktionsnedsatta homosexuella?

om att alla samrådsdeltagare får tillräcklig bakgrundsinformation, på ett sätt de kan ta till sig, om frågor som ska diskuteras. Utöver det bör det tydliggöras för samrådsdeltagarna vilka av de perspektiv, frågor och synpunkter som kommit fram i samråden som samrådets politiker kommer att ta med och presentera för kommittén, som del för kommitténs breddade beslutsunderlag kring frågan. Ordentlig tid bör lämnas för rapportering från de olika samråden till kommittén för rättighetsfrågor, liksom för lärande samtal politikerna emellan kring aktuella frågor baserat på rapporterna från samråden. Här behöver det också tydligt framgå vilka perspektiv som framkommit från de ”officiella föreningsrepresentanterna” i samråden och som därför kan tolkas som ”mandat” från en majoritet av berörda delar av civilsamhället att driva en fråga, liksom vilka kompletterande perspektiv som framkommit via ”perspektivambassadörer”.

Kontinuerlig återkoppling till samrådsdeltagarna om hur deras synpunkter kommer till användning i utformningen av Västra Götalandsregionens verksamheter är viktigt. Med fördel kan återkopplingen ske transparent till övriga delar av samhället via redovisning exempelvis på Västra Götalandsregionens webbsidor. Redovisningen kan handla om: Vilka synpunkter lyftes i kommittén för rättighetsfrågor? Vilka prioriteringar gjorde kommittén i beslut i anslutning till den aktuella frågan? Hur motiverades prioriteringarna? Var tar frågan vägen nu, och hur ser beslutsgången ut vidare? Vem beslutar, när och var? Återigen: Hur blev beslutet i detta steg, vilka prioriteringar gjordes och med vilken motivering? När, hur, var och av vem implementeras beslutet? Baserat på detta: Vad bör samrådsdeltagarna ha fokus på för att kunna bistå Västra Götalandsregionen med kunskap kring, och utvärdering av beslutets effekter för deras målgrupper? Främjade beslutet – eller försvårade det – alla människors möjligheter att delta i samhället på lika villkor? Baserat på det: Vilka eventuellt nya och/eller fortsatta samtal vill man föra i samråden för att öka Västra Götalandsregionens verksamhets möjligheter att fungera rättighetsorienterat?

Viktigt är att samtalskulturen i både samråden, kommittén för rättighetsfrågor och vidare i Västra Götalandsregionens organisation ändras i riktning mot en dialogkultur till skillnad från diskussions- eller debattkultur, så att frågor kan få nödvändig genomlysning innan beslut tas. En intern utbildning av politiker och tjänstepersoner bör genomföras med syfte att klargöra skillnaden mellan olika typer av samtal, från informationsgivning till konsultation, diskussion och lärande liksom att utveckla förmågan att underlätta och leda samtalen. Internutbildningens syfte bör också vara ett tydliggörande av rollfördelningen mellan politiker och tjänstepersoner. Vid tidpunkt för beslut bör dessa dock fortsatt fattas i enlighet med partipolitiska prioriteringar och storleksmandat, utifrån det representativa demokratiska systemets ordning.

## **ARBETSSÄTT FÖR ATT TA TILLVARA PÅ SAMRÅDEN INOM VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN**

---

KAIROS bedömning är att samrådets potential inte fullt ut tas till vara inom Västra Götalandsregionen. Samråden har onekligen en stor potential genom möjligheten att förse kommittén för rättighetsfrågor med viktig kunskap om hur olika minoriteter med risk för diskriminering ser på ”förhållandena därute”. Kommittén för rättighetsfrågor behöver den kunskapen för att klara av sin huvuduppgift att vara intern konsult åt Västra Götalandsregionens olika enheter. I nuläget består samråden dock till stor del av informationsutbyte där Västra Götalandsregionen och inbjudna organisationer informerar varandra om vad som är på gång, vilka aktiviteter som planeras och vilka som genomförts. Väldigt sällan för deltagarna fram några politiska krav. Ett sätt att vitalisera dialogen på samråden är att komplettera diskussionen om *vad* som ska göras och *hur* med frågan *varför* det ska göras. Nu ägnas diskussionerna främst till frågan *om att göra saker och ting rätt* (efficiency) och betydligt mindre åt att diskutera *om man gör rätt saker* (effectiveness).

De dialoger som förs av kommittén för rättighetsfrågor bör också kopplas ihop med folkhälso-kommitténs dialogarbete. Här kan de dialoger som utförs av hälso- och sjukvårdsnämnderna sannolikt utgöra en viktig brobyggare. Av vikt är också att koppla samman tvärgruppernas samråd med regionutvecklingssekretariatets beredningsgrupp för tillväxt och utveckling. Detta dels för att bredda diskussionen och få med tillväxt- och utvecklingsfrågor i samråden, men också för att koppla samman den regionala och kommunala nivån. Det skulle ge politiska beslutsfattare på de olika nivåerna tillgång till värdefull erfarenhetsbaserad kunskap (tacit knowledge) om tillväxtens och utvecklingens betingelser och framför allt dess effekter på individnivå bland utsatta grupper i regionen.

På lång sikt – för att verkligen ta tillvara samrådets potential att bidra till utvecklingen av Västra Götalandsregionens verksamhet i riktning mot ”alla människors möjligheter att delta i samhället på lika villkor” – ser vi behov av tätare samverkan mellan och kanske en sammanslagning av kommittén för rättighetsfrågor, folkhälsokommittén och beredningsgruppen för regional utveckling. En sådan sammanslagning skulle sannolikt bidra till en hållbarare utveckling regionalt. På så sätt skulle både tillväxtfrågor och folkhälsofrågor kunna lyftas in i samtalen på samråden och viktiga samband och målkonflikter bli synliga och möjliggöra för Västra Götalandsregionen att verkligen förbättra sin verksamhet så att den bättre stödjer ”alla människors möjligheter att delta i samhället på lika villkor”. Samråden skulle exempelvis kunna spela en stor roll i genomförandet av Västra Götalandsregionens utvecklingsstrategi 2020 när det gäller tillväxt och utveckling liksom den inomregionala omfördelning av resurser som kan komma att behövas mellan resursstarka- och mer resurs-svaga områden.

# Avslutande reflektioner

Som redogjordes för i ett tidigare kapitel har KAIROS som en del av sitt forskningsarbete genomfört en mindre litteraturstudie över aktuell forskning för att få en överblick om hur dialogen kan bidra till ökad social hållbarhet. De empiriska observationerna som beskrivs i litteraturstudien bekräftar många gånger de slutsatser arbetsgruppen gjort i samband med sitt eget intervjuarbete. Sammanlagt har det genomförts ett femtiotal intervjuer med personer kopplade till Västra Götalandsregionens samråd och till olika dialogprocesser i Göteborgs stad. Slutsatserna kan sorteras in i tre faser; vad bör man tänka på före dialogen, under dialogen och efter dialogen. I följande avsnitt presenteras några avslutande reflektioner utifrån en sådan indelning som bedöms vara relevanta för detta arbete.

## FÖRE DIALOGEN

---

Vem som initierar behovet av dialog är viktigt eftersom detta ofta är sammankopplat med vilka som bestämmer syftet och vad samtalet ska handla om. Dialogen bör inte bara handla om hur-frågor utan också om vad- och varför-frågor. Dialog beskrivs ofta på olika sätt, ibland som en metod, aktivitet eller som ett resultat och dialogen kan syfta till olika saker. Några syften med dialog är förhandling, lärande, skapande, medling, konflikthantering, information, medbestämmande, att neutralisera direktdemokratiska aktioner, erkännande, att höra invånarna/medborgarna eller att bryta mönster och skapa nya gemensamma sammanhang. Oavsett syfte är det viktigt att tänka över hur man vill att representationen ska se ut. Om man genomfört dialoger tidigare, vilka deltog och vilka fanns inte med. I litteraturstudien beskrivs tre olika former av representation: intresserepresentation, åsiktsrepresentation och perspektiv representation. I intervjumaterialet framkommer det att det är viktigt att spegla hela stadens/regionens olika livsvillkor och perspektiv samt att alla ges möjlighet att delta. När man individer/grupper som ”står längst” bort gynnar detta också dem där emellan. Är det viktigt att åsikterna som framförs är representativa, eller att de som framför åsikterna är representativa eller är det viktigt att olika perspektiv får komma till tals i dialogprocessen. Litteraturstudien konstaterar att marginaliserade gruppers kunskap och erfarenhet är viktiga att tillföra dialogen utan att det behöver innebära att individen som tillför perspektivet är en utsedd representant.

Genom att identifiera och inkludera grupper som riskerar att lämnas utanför minskar risken för att redan resursstarka får ännu mer makt genom invånardialogen. I litteraturstudien kan man läsa att Demokratiutredningen identifierade följande grupper som särskilt socialt och politiskt marginaliserade: de med utomeuropeisk härkomst, långtidsarbetslösa och ungdomar. Andra grupper som nämns i litteraturstudien är barn och nationella minoriteter (speciellt kvinnorna). Att inkludera grupper som riskerar att hamna utanför handlar inte bara om att få med dem i existerande dialoger och system utan också om att ändra och anpassa dialogen till grupper med andra perspektiv, erfarenheter och uttrycksätt. En inkluderande jämlik dialog som syftar till att synliggöra målkonflikter snarare än konsensus kan bryta en ond cirkel av politisk ojämlikhet.

I samband med våra intervjuer framkommer även vikten av att känna till historiken kring en viss fråga eller plats, den fysiska platsens betydelse för dialog samt behovet av en eventuell ”möjliggörare”. Det kan finnas en historik som påverkar förförståelsen, det kan exempelvis handla om upplevda svek, uteblivna infrastruktursatsningar, tidigare negativa erfarenheter av myndigheter (bristande tillit) eller att det finns olika subkulturer kopplade till en fråga eller plats. Det finns olika bilder av staden, informell kunskap samt socio-ekonomiska aspekter som också spelar roll. Även erfarenheter av tidigare dialoger såväl negativa som positiva påverkar förförståelsen.



Valet av plats och dess utformning har betydelse för dialogen. I princip kan man se fyra olika platser för dialog i intervjuaren: befintliga mötesplatser (köpcenter, bibliotek, mässor), konferensanläggningar/möteslokaler, på ”plats och ställe”(utomhusmiljöer) samt i verksamhetslokaler. Lokalernas utformning/möblering spelar roll, fem personer i en hörsal är lika illa som 60 personer i ett klassrum. Olika lokaler/miljöer signalerar olika budskap; allt från exklusivitet till trygghet och säkerhet. En svårighet är att bedöma hur stort intresset är för en viss typ av dialogfråga. Finns det upprop, namninsamlingar, Facebookgrupper, manifestationer/demonstrationer, medial uppmärksamhet etc. då kan man anta att intresset är stort. Att hindra folk som vill delta på grund av platsbrist är förödande för dialogen. Utomhusmiljöer kan användas om det handlar om förändringar i stadsrummet och om man misstänker att det kan bli för abstrakt om man bara visar kartor och skisser. Oavsett val av lokal är olika tillgänglighetsaspekter viktiga inte bara de som har med fysisk tillgänglighet att göra utan även kognitiv tillgänglighet kan spela roll.

Litteraturstudien visar att det är viktigt med politiskt engagemang för en framgångsrik dialogprocess och att frågorna som diskuteras måste engagera civilsamhället. I vissa fall kan det behövas någon slags dörröppnare som i sin tur kan leda till dialog. I intervjuerna ges det exempel på ”möjliggörare” som exempelvis utdelning av läsplattor, inköpsresor, enkäter, mässor, kulturevenemang etc. som har fungerat som kontaktytor eller som möjliggörare för dialog.

Flera av de som arbetsgruppen intervjuat inom ramen för KAIROS-projektet betonar hur viktigt det är att dialogen är noga planerad men att det ges utrymme för ”övertäckningar och spontanitet”. Dialogen ska styra val av metod, metoden ska inte styra dialogen eftersom det annars finns risk för att dialogdeltagarna känner att ”resultatet” är förutbestämt eller manipulerat. I litteraturstudien beskrivs dialogprocessen i Porto Alegre där det bland annat konstateras att det är viktigt med en väl planerad pedagogisk process för annars finns risken att socialt och ekonomiskt välbärgade dominerar dialogprocessen. Framgångsrika dialoger har förberetts noga där man ägnat mycket resurser på att informera deltagarna. I Porto Alegre utbildade man dessutom deltagarna i förhållningssätt, teknik och i de ekonomiska förutsättningarna.

## UNDER DIALOGEN

---

Genom invånardialogen kan grupper som annars inte träffas på grund av exempelvis boendesegregation mötas och kommunicera. Ibland kan det vara svårt för privilegierade grupper att inse sina materiella och ekonomiska fördelar om de inte träffar grupper som saknar detta. Genom samtalet synliggörs olika åsikter och bevekelsegrunder vilket kan leda fram till kunskap om olika perspektiv och till en ny förståelse av olika problem.

I intervjuerna tar många upp hur viktigt det är med ett tydligt mandat vad gäller invånardialogen. Det är av stor vikt att processledaren upplevs som legitim. Samtalsledaren kan förutom det faktiska mandatet erhålla legitimitet genom sitt sätt att leda processen vilket i sin tur kan kopplas till tidigare erfarenheter av att leda dialoger och till kompetens. I litteraturstudien konstateras att om en medskapande dialog ska uppstå krävs ett förhållningssätt hos samtalsledaren som vilar på en klar bild om vad dialog är. Finns det otydlighet kring mandatet finns det också risk för att detta leder till en stor osäkerhet bland politiker och tjänstepersoner samt att deltagarna blir missnöjda med dialogen. De som representerar kommuner och landsting vilka mandat har de? Kan de tala för hela eller bara för delar av organisationen? Har de mandat att fatta beslut? Om experter eller sakkunniga kallas in ska de bara svara på tekniska- eller detaljfrågor, de ska med andra ord inte delta i dialogprocessen. Dialogen ska ske mellan de folkvalda representanterna och invånarna, inte mellan experter/tjänstepersoner och invånare. Förutom god förståelse bör samtalsledaren vara ointresserad av resultatet, hens intresse bör vara att få till en god dialog som möjligt där respekt, jämlikhet och transparens är viktiga ledord.

I litteraturstudien framgår att det angeläget att uppmärksamma olika maktrelationer och vara lyhörd för eventuella åsiktshierarkier som avgör vad som är ”rätt” eller ”fel”. Om vissa grupper är vana att ha tolkningsföreträdare kan de hindra att åsikter och perspektiv som de uppfattar avvikande uttrycks. Det ska med andra ord vara möjligt för alla att bli hörda, sedda och respekterade. Även i intervjuerna uppmärksammas det att i dialogen finns olika maktrelationer och åsiktshierarkier som samtalsledaren har att hantera. En skicklig samtalsledare utjämnar för stunden de maktrelationer som finns i det omgivande samhället. Det är även viktigt att kunna hantera den mångfald av perspektiv som kan dyka upp under samtalet. Även när det handlar om personliga berättelser bör man försöka fånga upp de perspektiv som döljer sig bakom historien. I studien nämns begreppet ”perspektivmättnad” det vill säga att inga nya perspektiv kommer fram trots att man talar med fler individer. Samtidigt betonar flera av de som arbetsgruppen intervjuat att det är viktigt att alla som har velat komma till tals också fått komma till tals. I litteraturstudien beskrivs en dialogprocess i Porto Alegre där man reflekterar över hur ordet fördelas under samtalet. Det som avgjorde hur aktiv man var i samtalet var inte kön, klass eller utbildningsnivå utan hur många gånger tidigare man deltagit i dialoger. För att alla parter ska bli lyssnade på och bli respekterade för sina åsikter beskriver studien fyra ideal för en god dialog: De som påverkas av ett beslut måste inkluderas i samtalsprocessen, dialogprocessen måste vara jämlik och fri från åsiktshierarkier, dialogen ska vara en resonerande och lyssnande process samt betydelsen av att förstå varandras motiv utan att för den skull hålla med varandra i sak.

Under en dialog kan det komma fram idéer, synpunkter, reflektioner och perspektiv som är värdefulla även om de inte har direkt bärning på sakfrågan. Det finns ett mervärde i att även fånga upp dessa. Är de av stor betydelse kan de leda till nya framtida dialogprocesser. En god samtalsledare ska uppmuntra deltagarna till att komma ifrån stuprörs- och territorietänkande. Under dialogtillfället ska det ges möjlighet till att bryta mönster och till tankeväändor. För att åstadkomma detta kan det behövas olika verktyg under ett och samma dialogtillfälle. Dialogen ska styra valet av verktyg, metoden ska inte styra dialogen.

## EFTER DIALOGEN

---

Både litteraturen och de intervjuade betonar vikten av återkoppling och att invånardialogen leder till konkreta handlingar, eller åtminstone till att deltagarna känner sig lyssnade på. Med en god återkoppling växer också viljan till att delta i dialog speciellt bland grupper vars röster aldrig eller sällan uppmärksammas vid politiska beslut. Politikerna måste ansvara för att resultatet av dialogen förs vidare in i beslutsprocessen och att det finns en institutionell kapacitet att ta hand om resultatet. Om man använder sig av ”dialog-instrumentet” måste man också vara beredd på att låta sig påverkas även om resultatet inte blir som man tänkt på förhand. I en av intervjuerna poängteras att det är viktigt att det händer något efter dialogen, rädslan att göra fel blockerar ofta görandet. Det måste finnas mod (kopplat till mandat) att inte stänga genomförandefasen och att vara öppen för olika resultat. Om dialogprocessen har hållit en hög kvalitet med god representation av olika perspektiv måste det också finnas en öppenhet för resultat även om det kanske inte överensstämmer med de ursprungliga förväntningarna/förslagen på lösningar.

Dialog är ingen ”quick fix” eller ”event” utan dialog måste genomsyra den vardagliga relationen mellan invånare, tjänstepersoner och beslutsfattare. Dialog tar tid och kräver resurser och det är viktigt att inte starta fler dialoger än man klarar av. Genom olika dialogprocesser skapas förväntningar på att kunna vara med och påverka och det är viktigt att ha kapacitet att svara upp mot detta före, under och efter dialogen.

## HUR KAN VÄSTRA GÖTALANDSREGIONEN OCH KOMMITTÉN FÖR RÄTTIGHETSFRÅGOR UTVECKLA SAMRÅDEN

---

Utvecklingsförslagen bygger på de empiriska observationer som finns i litteraturstudien, *Dialogens hinder och möjligheter*, och på intervjuer som gjorts med deltagare i samråden, politiker i kommittén för rättighetsfrågor och tjänstepersoner på rättighetskommitténs kansli. Även de intervjuer som genomförts kring olika dialogprocesser i Göteborgs stad utgör en resonansbotten. Utvecklingsförslagen följer strukturen vad man bör tänka på före en dialog, under en dialog och efter en dialog.

### Före dialogen

För att få en så bred representation som möjligt bör kommittén för rättighetsfrågor sätta upp ett antal kriterier som föreningslivet ska förhålla sig till vid sina nomineringsprocesser:

- En jämn fördelning av kvinnor och män
- En spridning mellan olika åldrar
- En geografisk spridning

För att garantera förnyelse avseende representation bör deltagandet i samråden maximeras till 8 år. Här kan ett system av överlappande mandatperioder tillämpas med en förskjutning på två år för att garantera kontinuitet.

Syftet med ersättningarna bör vara att skapa jämlika förutsättningar för deltagande i samråden. En individs ekonomiska förutsättningar ska inte vara avgörande för om någon väljer att delta eller inte. Genom att maximera deltagandet i samråden till 8 år motverkas också att ersättningarna leder till inlåsnings effekter som försvårar en förnyelse av kommitténs olika samråd.

Genom teknikutvecklingen och förändrade organisationsformer bör kommittén överväga att utöka och öronmärka 3-4 platser per samråd åt aktörer som inte finns inom det traditionella förenings- och organisationslivet. På så vis skulle kommittén även kunna få representation av perspektiv/grupper som är socialt utsatta som exempelvis NEET:s (varken i utbildning, praktik eller arbete), långtidsarbetslösa, hemlösa, fattiga mobila EU-medborgare, ensamstående med barn, nyanlända flyktingar med flera.

Alla som deltar i samråden bör ha jämlika möjligheter att lägga till ärenden på dagordningen. De ärenden som diskuteras bör vara påverkansbara och därför är det viktigt att samråden involveras på ett tidigt stadium. För att göra kopplingen till mänskliga rättigheter tydlig skulle dagordningen (alternativt samråden) utgå från konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Kommittén bör även öppna upp samråden för övriga verksamheter inom Västra Götalandsregionen med fokus på diskussion och lärande dialog. Kommittén för rättighetsfrågor bör använda samråden restriktivt när det gäller information och konsultation. Om samråden omgärdas av otydliga mandat och syften kan det leda till felaktiga förväntningar.

### Under dialogen

En god dialog utjämnar tillfälligt de maktrelationer som finns mellan och inom olika grupper och här bör samtalsledaren vara väl förtrogen med härskartekniker som osynliggörande, förlöjligande, undanhållande av information, dubbelbestraffning, påförande av skuld och skam, objektifiering samt våld eller hot om våld. Det är viktigt att vara uppmärksam på såväl åsiktshierarkier under dialogens gång såväl som maktpositioner som kan kontrollera vilken sorts frågor och problem som dialogen härbärgerar.

De viktigaste frågorna bör diskuteras först, därför bör man inte bara diskutera dagordningens innehåll utan också i vilken ordning frågorna ska tas upp till dialog. Viktigt med

---

En god dialog utjämnar tillfälligt de maktrelationer som finns mellan och inom olika grupper.

---

transparens och att redogöra för eventuella målkonflikter som kan finnas kring en fråga eller i ett förslag till beslut.

### **Efter dialogen**

Efter samråden är det viktigt att återkoppla, följa upp och utvärdera det som diskuterats. Finns det olika perspektiv och målkonflikter bör dessa redovisas.

Dialog är ingen ”quick fix” eller ”event” utan dialog måste genomsyra den vardagliga relationen mellan invånare, tjänstepersoner och beslutsfattare. En dialogkultur bör involvera invånarna i samtliga faser av en förändringsprocess allt från problemformulering/planering via genomförande till utvärdering och ansvarsutkrävande. Dialogkulturen bör vila på centrala rättighetsprinciper såsom delaktighet och inkludering, icke diskriminering och jämlikhet samt tydligt ansvarsutkrävande och transparens.

### **UPPSUMMERING AV AVSLUTANDE REFLEKTIONER**

---

- Det är viktigt att se dialogen som ett integrerat förhållningssätt och som en kultur och ett sätt att lyssna i vardagen (inte reaktiv utan proaktiv).
- Medvetenheten måste öka om att dialog tar tid, det tar tid att planera dialogen, det tar tid att genomföra dialogen, det tar tid att ta hand om dialogens resultat. Detta ställs ofta mot kraven på snabba beslut
- Det är också viktigt att förstå betydelsen av dialog i samtliga delar av processen inte minst i inledningssteget när påverkansmöjligheterna är som störst.
- Dialog ska framför allt uppfattas som ett möte och en process där skillnaderna i makt tillfälligt utjämnas mellan politiker och invånare. I en demokrati har antingen väljarna makten (=valdagen) eller så de folkvalda (=mandatperioden). Dialogen syftar till medskapande och att tillfälligt utjämna denna maktrelation.

# Litteraturlista

- Abrahamsson, H (2006): *En delad värld – Göteborgshändelserna i backspeglarna*, Stockholm: Leopard Förlag
- Abrahamsson, H (2007): Social Conflict, i Clark, D (2007) *Encyclopedia of Law and Society* sid 1386-1390, London: Sage Publications
- Abrahamsson, H (2012): *Städer som nav för en globalt hållbar samhällsutveckling eller slagfält för sociala konflikter*, Malmö: Rapport till den Sociala Hållbarhetskommissionen i Malmö. Hämtad 10.9. 2015 från: [http://www.malmo.se/download/18.d8bc6b31373089f7d9800049792/St%C3%A4der+som+nav+f%C3%B6r+en+globalt+h%C3%A5llbar+samh%C3%A4llsutveckling\\_Hans+Abrahamsson.pdf](http://www.malmo.se/download/18.d8bc6b31373089f7d9800049792/St%C3%A4der+som+nav+f%C3%B6r+en+globalt+h%C3%A5llbar+samh%C3%A4llsutveckling_Hans+Abrahamsson.pdf)
- Abrahamsson, H (2015): Dialog och medskapande i vår tids stora samhällsomdaning, *Utbildning och Lärande* 2015, Vol 9, Nr 1.
- Alvesson, M., & Skoldberg, K. (2008) *Tolkning och reflektion – Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Amnå, E (2006): Playing with Fire? Swedish Mobilization for Participatory Democracy. *Journal of European Public Policy*, 13:4, 587-606
- Baiocchi, G (2003): Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment. In Fung, Archon and Olin Wright, Eric, *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London, New York; Verso.
- Bengtsson, M (2012) *Att genomföra politiska beslut: Varför det blir som det blir när vi vill så väl?* Forskningsöversikt och diskussionsunderlag framtaget inom projekt KAIROS.
- Benhabib, S (1998): Models of Public Space: Hannah Arendt, the Liberal Tradition, and Jürgen Habermas. I Landes, J (ed) (1998): *Feminism, the Public and the Private*. Oxford, New York; Oxford University Press
- Bohm, D. (2004[1996]): *On dialogue*. Routledge Classics, New York: Routledge.
- Brown, V., Harris, J., & Russell, J. (2010): *Tackling wicked problems – through the transdisciplinary imagination*. London: Earthscan.
- Castles, S., De Haas, H., & Miller, J. (2014): *The Age of Migration – International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cockburn, T (2007): Partners in Power: a Radically Pluralistic Form of Participative Democracy for Children and Young people. In *Children & Society*, vol 21: 446-457
- Cohen, J & A. Arato (1994): *Civil Society and political theory*, Connecticut: MIT Press
- Della Porta, D & M, Diani (2006): *Social Movements – an introduction*, Malden: Blackwell Publishing
- Demokratiutredningen (2000): *En utbällig demokrati – politik för folkstyre på 2000-talet*, Stockholm: Statens Offentliga Utredningar (SOU 2000:1)
- Dir 2014:111. *Demokratisk delaktighet och inflytande över det politiska beslutsfattandet*. Kommittédirektiv.
- Forkby, T & S, Liljeholm, (2011): *Kampen för att bli någon*, Göteborg: Ung och Trygg
- Fung, A (2004): *Empowered Participation – Reinventing Urban Democracy*. Princeton: Princeton University Press
- Fung, A & E, Olin Wright (2003): *Deepening Democracy*, London: Verso
- Gilljam, M & O, Jodal, (2006): Kommunala demokratiseringar – vägen till en mer vital demokrati? I Esaiasson, P & Westholm, A, (2006): *Deltagandets mekanismer. Det politiska engagemangets orsaker och konsekvenser*. Malmö: Liber.S. 205
- Gilljam, M, Karlsson, D & Sundell, A (2010): *Politik på hemmaplan. Tiotusen fullmäktigeledamöter tycker till om politik och demokrati*. Stockholm; Elanders.
- Glick Schiller, N (2011): *Locating Migration – rescaling Cities and Migrants*, London: Cornell University Press
- Gramsci, A (1971): *Selections from Prison Notebooks*, London: Zed Books
- Gurr, T, R., (1970): *Why men rebel*, New Jersey: Princeton University Press
- Gustavsson, B. (2002): *Vad är kunskap? En diskussion om praktisk och teoretisk kunskap*. Kalmar: Myndigheten för skolutveckling.
- Habermas, J (1996): *Kommunikativt Handlande*, Göteborg: Daidalos
- Harding, T (2012): *Framtidens civilsambälle*, Stockholm: Rapport till Framtidskommissionen
- Hegel, G (1820): *The Philosophy of Right*, London: Prometheus Books (1996)
- Hettne, B (2001): *Kultur, säkerhet, hållbar utveckling*, Södertälje: Riksbankens Jubileumsfond
- Hettne, B (2009): *Thinking about development*, London: Zed Books
- Isaacs, W. (1999): *Dialogue and the art of thinking together*. New York: Currency-Doubleday.
- KAIROS (2013): *Övergripande teoretiskt ramverk, projektdokument*: Mistra Urban Futures

- KAIROS (2015): *Ungas Medskapande – lärande av Ungas erfarenheter*, en rapport till Västra Götalandsregionens rättighetskommitté, Göteborg: Mistra Urban Futures
- Kaldor, M (2003): *Global Civil Society – an answer to war*, Cambridge: Polity
- Karlsson, M (2012): Participatory Initiatives and Political Representation: the Case of Local Councillors in Sweden, *Local Government Studies*, 38:6,795-815
- Kennedy, P (2010): *Local lives and global transformations – towards world society*, Basingstoke: Macmillan
- Krugman, P (2010): *The new economic geography – now middle aged*. Paper prepared for presentation to the Association of American Geographers, April 16, 2010 to be downloaded from <http://www.princeton.edu/~pkrugman/aag.pdf>
- Lidskog, R(2006): *Staden. Väldet och tryggheten – om social ordning i ett mångkulturellt samhälle*, Göteborg: Daidalos
- Liedman, S-E. (2011) *Hets! En bok om skolan*. Falun: Bonniers Förlag.
- Lilja, E & M, Åberg (2012): *Var står forskningen om civilsamhället? En internationell översikt*, Stockholm: Vetenskapsrådets skriftserie.
- Mattson, T (2010): *Intersektionalitet i socialt arbete*. Teori, reflektion och praxis. Malmö; Gleerups.
- Mouffe, C (2008): *Om det politiska*, Hägersten: Tankekraft Förlag
- Mouffe, C (2013): *Agonistics - thinking the world politically*, London: Verso
- Nilsson, L (2002): *Flernivådemokrati i förändring*. Göteborg: SOM-Institutet.
- Polanyi, K (2001[1944]): *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Polk, M (2015): *Co-producing knowledge for sustainable cities – joining forces for change*, London: Routledge.
- Rittel, H & Webber, M (1973): *Dilemmas in General Theory of Planning*, Policy Science 4 (155-169) © Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam--Printed in Scotland
- Porta della, D. (2013): *Can Democracy be saved?* Cambridge: Polity Press.
- Retzinger, S & J. Scheff (2001): *Emotions and Violence, Shame and outrage in destructive conflicts*, Lincoln: I Universe, Inc.
- Righard, E (2008): *The welfare mobility dilemma – Transnational strategies and national structuring at crossroads*, Lund: Lund dissertations in Social Work
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkestyre på 2000-talet*. Demokratiutredningens betänkande.
- Stigendal, M. (2011): *Malmö – de två kunskapsstäderna*. Malmö: Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö.
- Stigendal, M. (2013): Om nu kunskap men en annan form av kunskap, ur *Magasin NIC Om en annan form av kunskap* Nr 12, höst/vinter 2013.
- Stigendal, M., och Östergren, P-O. (red) (2013) *Malmöns väg mot en hållbar framtid: hälsa, välfärd och rättvisa*. Malmö: Kommission för ett socialt hållbart Malmö.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2009): *11 tankar om medborgardialog i styrning*. Solna; Alfaprint
- Tahvilzadeh, N (2013): Dialogens politik – demokratiutveckling med förhinder, I *Framtiden är redan här*, Göteborg: Majornas Tryckeri
- Tester, K (1992): *Civil Society*, London: Routledge
- Wampler, B (2007): A Guide to Participatory Budgeting, in Shah, Anwar (ed) (2007) *Participatory Budgeting*. Washington; the World Bank.
- Young, I (2000): *Inclusion and Democracy*, Oxford: Oxford University Press



## Uppdragsforskning om mänskliga rättigheter i teori och praktik

De mänskliga rättigheterna är universella, samtidigt som det vardagliga arbetet för mänskliga rättigheter måste utgå från lokala och individuella förutsättningar. Västra Götalandsregionens kommitté för rättighetsfrågor har uppdraget att stödja utvecklingen av ett systematiskt arbete för mänskliga rättigheter och att skapa förutsättningar för att förverkliga dem i regionens verksamheter. För att göra det krävs kunskap: Vad innebär mänskliga rättigheter i Västra Götaland som län och i Västra Götalandsregionen som organisation? Denna rapport är ett bidrag till tolkningen och översättningen av mänskliga rättigheter från det internationellt överenskomna till den praktiska tillämpningen i Västra Götalandsregionen.

Genom samarbete mellan universitet och offentlig förvaltning är det möjligt att skapa nära kopplingar mellan teori och praktik. Universitetet kan hämta in erfarenhetsbaserad kunskap från tjänstepersoner i förvaltningen för att få en bättre förståelse för hur rättigheter implementeras. För Västra Götalandsregionen innebär samarbetet en generell kompetenshöjning, där aktuell forskning kan användas för att skriva bättre underlag till politiska beslut och ett bättre vardagligt arbete för mänskliga rättigheter. Den nära kopplingen till offentlig förvaltning skapar även möjligheter till internationella jämförelser av rättighetssituationen.

Jag vill framföra ett stort tack till de forskare som varit involverade i arbetet med denna rapport och hoppas att du som läsare ska ha lika stor användning som vi av resultaten!

Annika Ottosson  
Förvaltningschef

Rapporten kan laddas ner på [www.vgregion.se/rattighet-kansli](http://www.vgregion.se/rattighet-kansli)