



UPPSALA
UNIVERSITET

Medborgardialog om konfliktfyllda samhällsfrågor - konsensus, agonism eller mobilisering?

Slutrapport från följeforskarna

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1. Inledning	4
2. Medborgardialog och konflikt i teori och policy – 3 ideal	6
2.1 Konsensusidealet	6
2.2 Det agonistiska idealet	7
2.3 Det mobiliserande idealet	7
3. SKL:s modell för medborgardialog kring komplexa frågor	8
4. Redovisning av nyckelobservationer från medborgardialogerna	11
4.1 Målsättningar	11
4.2 Förberedelser	12
4.3 Perspektivinsamling	13
4.4 Dialog	13
4.4.1 Rekrytering till arbetsgrupper	14
4.4.2 Prioritering av perspektiv	15
4.4.3 Konflikthantering	15
4.5 Åtgärdsförslag	17
4.6 Beslut	17
4.7 Resultat	18
5. Slutsatser	19
Referenser	22
Bilaga I Kommunernas målsättningar	25
Bilaga II Exempel på åtgärdsförslag från kommunerna	26

Alexander Hellquist, Martin Westin, februari 2019

Swedesd - Internationellt center för lärande för hållbar utveckling

Sammanfattning

Den här rapporten redovisar resultat från följeforskning som Swedesd vid Uppsala universitet har bedrivit kring Sveriges Kommuner och Landstings (SKL:s) projekt att utveckla metoder för att hantera och förebygga konflikter i komplexa frågor genom medborgardialog. SKL:s projekt har pågått mellan 2015 och 2018 i ett nätverk med tio kommuner: Burlöv, Enköping, Fagersta, Linköping, Ljusnarsberg, Sollentuna, Stockholm (stadsdelen Enskede-Årsta-Vantör), Svenljunga, Uppsala och Östhammar. Stadsdelen Västra Hisingen i Göteborg ingick inte ursprungligen i projektet, men har genomfört ett arbete som liknar övriga kommuners och beaktas därför också i rapporten. Exempel på komplexa frågor som kommunerna har arbetat med är avvägningar mellan olika värden i fysisk planering, integration och skolnedläggningar.

Med avstamp i SKL:s målsättning för projektet är rapporten övergripande frågeställning följande:

- Hur kan medborgardialoger hantera konflikter om komplexa frågor på ett legitimt sätt?

Empirin som rapporten baseras på utgörs av skriftligt material från kommunerna i nätverket, observationer från de nätverksmöten som SKL arrangerat för erfarenhetsutbyte mellan kommunerna, deltagande observation av medborgardialoger i Enskede-Årsta-Vantör, Linköping, Fagersta och Svenljunga under 2016 och 2017, intervjuer med några nyckelpersoner på kommunerna, samt enkätundersökningar bland deltagare i dialogerna i Fagersta och Svenljunga.

Medborgardialoger som koncept förutsätter processer som vilar på demokratisk legitimitet. Olika teorier som underbygger medborgardialogens praktik betonar delvis olika typer av legitimitet, vilket öppnar för flera olika sätt att genomföra och tolka medborgardialoger. Utifrån detta inleds rapporten med en beskrivning av tre ideal för hur medborgardialoger på ett legitimt sätt kan hantera konflikter:

- Konsensusidealet, som baseras på teorier om deliberativ demokrati och kommunikativ planering. Enligt detta ideal ska medborgardialoger skapa konsensus som upplöser konflikter genom deliberation som uppfyller diskursetiska krav.
- Det agonistiska idealet, som baseras på post-strukturalistisk demokratiteori och agonistisk planeringsteori. Enligt detta ideal ska medborgardialoger erbjuda en arena för fredlig konflikt mellan olika ståndpunkter, där konsensus inte eftersträvas men motsättningar tillfälligt kan hanteras med beslutsformer som deltagarna accepterar.
- Det mobiliserande idealet, som baseras på den progressiva planeringstraditionen och demokratiteoretiker som betonar behov att utjämna maktförhållanden. Enligt detta ideal ska medborgardialog hantera konflikter genom att möjliggöra för en grupp eller diskurs att stärka sin position.

Den modell för medborgardialog kring komplexa frågor som SKL har utvecklat för att stötta kommunerna i nätverket är kompatibel med samtliga tre ideal. Modellen betonar dock insamling av olika relevanta perspektiv på en komplex fråga inför dialogen, och under projektet har SKL tillsammans med anlitade facilitatorer och följeforskare på olika sätt belyst möjligheter att under själva dialogerna bryta motstående perspektiv. I detta avseende implicerar modellen i första hand dialog enligt konsensusidealet eller det agonistiska idealet.

Tre av kommunerna i nätverket förberedde sig i enlighet med SKL:s modell, men kunde av olika skäl inte genomföra själva dialogen – Ljusnarsberg, Östhammar och Sollentuna. Deras erfarenheter är värdefulla eftersom de på olika sätt illustrerar praktiska utmaningar för medborgardialoger kring komplexa frågor.

Uppsala följde inte heller SKL:s modell, utan genomförde samtal med medborgare i olika sammanhang kopplade till en större planprocess. Bland annat genomfördes en dialog kring utformningen av en park som exemplifierar hur olika ideal för konflikthantering kan kombineras.

Bland de kommuner som genomförde dialoger enligt SKL:s modell finns en skillnad mellan Svenljunga och övriga kommuner avseende hur konflikter artikuleras. Svenjungas förberedelser liknade övriga kommuners, men diskussionen under själva dialogen riktades snabbt mot en tydlig konfliktlinje bland deltagarna - bevarande av byskolor kontra centralisering av skolorganisationen. Efter några försök att nå

samsyn övergavs konsensusidealet och istället fick representanter för de olika ståndpunkterna ta fram separata underlag för politiskt beslut i linje med det agonistiska idealet.

Medborgardialogerna i Enskede-Årsta-Vantör, Enköping, Fagersta, Linköping och Västra Hisingen behandlade olika aspekter av social problematik, medan dialogen i Burlöv behandlade en beslutad utbyggnad av järnvägsspår. Till skillnad från i Svenljunga aktiverades inte tydliga konflikter kopplade till dessa frågor inom ramen för dialogerna, även om potentiella spänningar identifierades under förberedelserna. Deltagarna var istället tämligen eniga i sina perspektiv och kunde nå samsyn kring åtgärdsförslag. I så måtto kan dialogerna karaktäriseras som social mobilisering i olika stadsdelar, eller som mobilisering kring inkludering av svaga grupper eller implementering av fattade beslut. I vår tolkning berodde den mobiliserande inriktningen inte på något medvetet beslut, utan snarare på en logisk följd av en kedja av val: 1) målformuleringar som inte specificerade en konflikt utan snarare behov av mobilisering; 2) breda initiala beskrivningar av de komplexa frågorna; och 3) öppna inbjudningar till dialogerna och svårigheter att säkerställa att motstående perspektiv representerades. Vi föreslår att dessa val delvis kan förklaras med en konfliktundvikande tendens kopplad till en rädsla att erodera tillit, och en motsättning mellan en önskan att ta ett helhetsgrepp kring en komplex fråga och möjligheten att rikta fokus mot en specifik konflikt. Vi menar att mobiliserande dialoger som inte inkluderar och tydliggör motstående perspektiv kan innebära en risk att konflikter skjuts på framtiden och skärps, men samtidigt ser vi att en framgångsrik mobilisering potentiellt kan identifiera åtgärder som hanterar dessa konflikter eller undanröjer deras grogrund.

Ett viktigt resultat som tycks vara gemensamt för samtliga kommuner i SKL:s projekt är ökad kunskap och ökad tillit gentemot kommunerna bland dialogernas deltagare, vilket kan fungera generellt konfliktförebyggande. Också dialogen i Svenljunga genererade tillit och lärande, trots att den inkluderade en tydlig konflikt som inte gick att lösa ut inom ramen för projektet.

I den fortsatta utvecklingen av praktiken kring konflikthantering genom medborgardialog menar vi att det är önskvärt att kommuner tydliggör vilket eller vilka ideal som en dialog strävar mot. Vi konstaterar också att det återstår frågor kring hur konflikter i form av motstridiga perspektiv bland deltagarna i en medborgardialog kan hanteras på legitima sätt. Med avstamp i Dryzeks syn på demokrati som deliberation mellan olika diskurser menar vi att det skulle kunna vara fruktbart att mer explicit artikulera konfliktlinjer kring en komplex fråga inför en dialog; att genom medveten rekrytering säkerställa representation av motstridiga perspektiv; och att genom aktiv facilitering rikta dialogen mot konfliktlinjerna.

1. Inledning

SKL har arbetat med att stötta sina medlemmar i att genomföra och utveckla metoder för medborgardialoger sedan 2006. Målet för detta arbete uttrycks i ett kongressbeslut från 2011 som att *"SKL ska stödja medlemmarna i arbete med att utveckla dialogen med medborgarna och att integrera resultat i styrprocesser och verksamhetsutveckling"*. Bakgrunden till målet beskrivs på SKL:s hemsida (www.skil.se, besökt 2018-10-01) på följande sätt:

"Bakgrunden till kongressbeslutet är den förändring vi kan se av demokratin i Sverige, med ett över tid sjunkande valdeltagande där särskilt oroande är de stora skillnader mellan olika kommuner, områden och valkretsar. Färre och färre blir medlemmar i politiska partier, förtroendemannauppdraget har blivit mer och mer professionaliserat. Fler lokala partier har bildats och koalitioner med många partier kan innebära att partipolitiken blir otydlig för medborgarna. Denna förändring har inte bara skett i Sverige utan är en internationell trend i hela västvärlden. Samtidigt vill svenskarna delta i samhällsdebatten och är intresserade av politiska frågor. Vi engagerar oss alltmer på andra arenor än tidigare och inte minst de sociala medierna har blivit mötesplatser. Svenskarna är också alltmer välutbildade. Dessa faktorer utgör bakgrunden till förbundets arbete i projektet och vi ser att behovet av engagemang på lokal nivå blir allt större och detta är en utmaning för den lokala demokratin där kommuner och landsting har en avgörande roll."

Efter kongressbeslutet 2011 initierades pilotprojekt för medborgardialog kring komplexa frågor i några kommuner. Dessa löpte fram till 2015 (se Westin & Hellquist, 2016, för en diskussion utifrån ett pilotprojekt i Upplands Väsby). I november 2015 sjösatte SKL ett mera storskaligt utvecklingsprojekt med målsättningen *"att utveckla system och metoder för att hantera och förebygga konflikter i komplexa frågor"*.

Målet förklaras på följande sätt på SKL:s hemsida:

"Många kommuner, landsting och regioner uttrycker behov av att föra dialog i frågor där de kan förutse att det kan uppstå konfliktsituationer med medborgare, intressenter och andra i samhället - det vi kallar komplexa frågor. En komplex fråga präglas av att ingen enskild aktör har kompletta bilder av frågan och därmed inte heller medlen att åtgärda dem enskilt."

Projektet har drivits mellan 2015 till 2018 tillsammans med tio kommuner. De kommuner som har deltagit i projektet och genomfört eller försökt genomföra medborgardialoger är Burlöv, Enköping, Fagersta, Linköping, Ljusnarsberg, Sollentuna, Stockholm (stadsdelen Enskede-Årsta-Vantör), Svenljunga, Uppsala och Östhammar. Exempel på komplexa frågor som dessa kommuner har arbetat med är avväganden mellan sociala och ekologiska värden i fysisk planering, integration och skolnedläggningar.

Den här rapporten redovisar resultat från den följeforskning som har bedrivits för att stödja projektet. Följeforskningen har genomförts av Alexander Hellquist och Martin Westin vid Swedesd, Uppsala universitet. Baserat på SKL:s målsättning för projektet utgår rapporten från följande övergripande frågeställning:

- Hur kan medborgardialoger hantera konflikter om komplexa frågor på ett legitimt sätt?

Vi använder i den här rapporten en bred definition av begreppet konflikt. Ofta kan konflikter förstås som ett spektrum av mer eller mindre skarpa motsättningar mellan olika perspektiv ur vilka individer eller aktörer betraktar en fråga. En sådan tolkning överensstämmer med SKL:s förklaring av projektets mål. Motsättningar mellan individer och aktörer beror ofta på skillnader i preferenser, eller på olika bedömningar av hur egenintressen ska viktas mot andras egenintressen och mot allmänna intressen. Här inkluderar vi i begreppet konflikter även motsättningar mellan mer övergripande mål eller diskurser i samhället. Sådana mål eller diskurser är ofta knutna till individers och aktörers intressen, men de är mer övergripande och konflikter mellan dem är därför delvis oberoende av enskilda aktörers ståndpunkter.

Medborgardialoger som koncept förutsätter processer som vilar på demokratisk legitimitet. Olika teorier som underbygger medborgardialogens praktik betonar delvis olika typer av legitimitet, vilket öppnar för flera olika sätt att genomföra och tolka medborgardialoger. Med detta i åtanke är syftet med rapporten att utifrån demokrati- och planeringsteori definiera några ideal för hur medborgardialoger kan hantera konflikter, att diskutera hur kommunernas arbete förhåller sig till dessa, och att peka på möjliga styrkor och svagheter i de angreppssätt kommunerna har valt.

Empirin som rapporten baseras på utgörs av skriftligt material från alla kommuner i nätverket, observationer från de nätverksmöten som SKL arrangerat för erfarenhetsutbyte mellan kommunerna, deltagande observation av medborgardialoger i Enskede-Årsta-Vantör, Linköping, Fagersta och Svenljunga under 2016 och 2017, intervjuer med några nyckelpersoner på kommunerna, samt enkätundersökningar bland deltagare i dialogerna i Fagersta och Svenljunga. Resultat baserat på detta material har tidigare publicerats i två delrapporter åt SKL (Westin et al. 2016; Hellquist & Westin 2018) – dessa finns tillgängliga på SKL:s hemsida. En fördjupad studie av Uppsala kommuns genomförande av en medborgardialog om Lina Sandells park i Gottsunda, vilket utgjorde en del av kommunens arbete inom projektet, finns publicerad i Westin & Hellquist (2018).

Stadsdelen Västra Hisingen i Göteborg ingick inte ursprungligen i projektet, men har genomfört en dialog i enlighet med SKL:s modell för medborgardialog kring komplexa frågor och har redovisat sina erfarenheter skriftligt och under nätverksträffar under senare delen av projektet. Vi har därför beaktat detta material tillsammans med övriga kommuners.

Studien avser tre års arbete med dialoger i kommunerna. Kommunernas arbete i projektet har avslutats, men i flera fall återstår beslut och implementering av åtgärdsförslag liksom eventuellt nya dialogomgångar i någon form. Därför gör rapporten inte anspråk på att beskriva mer långsiktiga resultat och effekter.

Rapporten är indelad i 5 kapitel. Efter denna inledning definierar vi i kapitel 2 tre ideal för hur medborgardialoger kan förebygga eller hantera konflikt som vi hämtar från demokrati- och planeringsteori. I kapitel 3 beskriver vi den modell för medborgardialog som har fungerat som ett stöd för kommunerna

i SKL:s projekt, samt kort om hur den förhåller sig till idealen. I Kapitel 4 analyserar vi processerna i de olika kommunerna, med fokus på kommunernas målsättningar, hur de har tillämpat de olika stegen i modellen, och vilka resultat som har uppnåtts i skrivande stund. Kapitel 5 avslutar rapporten med en diskussion kring resultaten och några förslag på hur praktiken kring konflikthantering genom medborgardialog kan utvecklas.

2. Medborgardialog och konflikt i teori och policy – 3 ideal

Under de senaste 40 åren har intresset för olika former av medborgardialoger som komplement till den representativa valdemokratin successivt vuxit i Sverige. I policy för samhällsplanering har medborgardialogen som idé varit synlig åtminstone sedan 1960- och 70-talen, då krav höjdes på medborgarinflytande över utformningen av miljonprogramsområden (Demokratiutvecklingskommittén 1996). En rad statliga utredningar har berört medborgarinflytande mellan valen. I Maktutredningen (1990), som tillsattes i mitten på 1980-talet pekade utredaren på behov av decentralisering av demokratiska systemet och en utveckling mot *"alltmer självständiga och oberoende medborgare"*. Den första Demokratiutredningen (2000) konstaterade behov av fler deliberativa inslag som medborgardialog i det demokratiska systemet, och vidare diskussioner kring detta återfinns i den andra Demokratiutredningen (2016).

Under hela denna period har ett ändrat politiskt engagemang hos medborgare lyfts fram som ett viktigt motiv för medborgardialog, i takt med att traditionella folkrörelser och politiska partier tappat medlemmar och engagemanget i högre grad riktas mot sakfrågor genom informella nätverk och nya sociala rörelser (Abrahamsson 2015). Vår uppfattning är att medborgardialogens potential att hantera konflikter såväl som framträdande i svensk policy, även om den ofta nämns tillsammans med andra motiv. Exempelvis skriver den andra Demokratiutredningen (2016) att *"Medborgardialoger kan bidra till att beslut kan få en djupare förankring och starkare legitimitet. De kan också bidra till att intressekonflikter eller missnöjesyttringar undviks vid genomförandet av politiska beslut"*. Det finns idag många exempel på hur medborgardialoger används som en konflikthanteringsmetod, exempelvis vid skolnedläggningar och omstridda exploateringsprojekt.

I forskningen som utgör den teoretiska underbyggnaden för medborgardialogens policy och praktik är frågan hur konflikter kan hanteras central. Många av dessa texter är därför direkt relevanta för målsättningen i SKL:s projekt och frågeställningen i denna rapport. Litteraturen på området är omfattande, och vi begränsar oss här till några viktiga demokratiteoretiska verk samt några bidrag som mer specifikt rör dialogers konflikthanterande roll i planeringsteori. Vårt syfte med detta kapitel är att definiera tre ideal för hur medborgardialoger kan förebygga eller hantera konflikt: konsensusidealet, det agonistiska idealet och det mobiliserande idealet.

2.1 Konsensusidealet

Habermas teorier om kommunikativ rationalitet och deliberativ demokrati (exempelvis 2008) är centrala i den vetenskapliga diskussionen om hur konflikter kan hanteras i dialog. Habermas menar att samtal som uppfyller vissa kvaliteter kan överbrygga konflikter och orättvisa maktskillnader genom att skapa konsensus kring de starkaste sakargumenten. Detta sätt att genom kommunikativ rationalitet avgöra vilka beslut som är moraliskt korrekta utgör kärnan i Habermas diskursetik. Diskursetiken har fått genomslag i så kallad kommunikativ planeringsteori, som fokuserar på språkliga interaktioner i planeringspraktik (exempelvis Innes 1995; Healey 1997; Forester 1999). Kommunikativ planeringsteori har under de senaste decennierna haft inflytande på planeringspraktik och policy i både Sverige och utomlands, vilket SKL:s arbete med medborgardialog kan sägas vara ett uttryck för. I viss mån har den kommunikativa planeringsteorin utmanat de traditionella planeringsteoriernas rationalitet (Sager 2009), som i hög grad bygger på att folkvalda politiker tar beslut som tjänstepersoner och andra experter sedan verkställer.

Vi definierar i denna rapport konsensusidealet för legitim konflikthantering i medborgardialog som *deliberation som uppfyller de diskursetiska kraven och upplöser konflikter genom konsensus*.

2.2 Det agonistiska idealet

Studier som motsäger och kritiserar Habermas idéer finns inom både beteendevetenskap och demokrati- och planeringsteori. En del studier inom beteendevetenskap visar att människor inte nödvändigtvis följer en kommunikativ rationalitet när deras åsikter utmanas, utan istället styrs av olika bias eller intuitiva ställningstaganden (exempelvis Tversky & Kahneman 1974; Haidt 2001). Några sådana bias kopplade till dialogsituationer beskrivs av Jodal (2003), bland annat att deltagare inte vill hamna utanför och därför sluter sig till majoritetsuppfattningen, eller att de står fast vid argument för att undvika prestigeförluster snarare än av sakskäl.

Mouffe (2000; 2005) och andra poststrukturalister har formulerat viktig demokratiteoretisk kritik mot konsensusidealet. Mouffe menar att en strävan efter konsensus riskerar att undertrycka vissa perspektiv och reproducera rådande maktförhållanden och ser istället konflikter som en oundviklig och fundamental aspekt av demokrati. Följaktligen menar hon att det demokratiska systemet bör synliggöra konflikter mellan aktörer och diskurser som erkänner varandras rätt att inta motstridiga ståndpunkter. I en sådan modell för fredlig agonism, som Mouffe kontrasterar mot fientlig antagonism, ska systemet erbjuda vägar till beslut som tillfälligt kan accepteras som legitima av de inblandade parterna, men det måste också säkerställa kontinuerliga möjligheter för opposition mot dessa beslut.

Mouffes farhågor att orättvisa maktförhållanden kan gömmas under falsk konsensus delas av flera planeringsforskare (Flyvbjerg & Richardson 2002; Hillier 2003; Huxley 2000), och hennes idéer har lagt grunden för agonistisk planeringsteori (till exempel Mouat, Legacy, & March, 2013). Det finns ett ökat intresse för att översätta idén om agonism till medborgardialogens praktik. Bond (2011) och Fröberg (2017) menar att en agonistisk medborgardialog kan ses som en kontinuerlig förhandling mellan olika ståndpunkter snarare än sökande efter konsensus. Bond (2011) pekar vidare på att de maktskillnader som ligger till grund för konflikter bör göras explicita för att möjliggöra diskussion om vilken legitimitet och rationalitet beslut vilar på. DiSalvo (2010) argumenterar för att design av "demokratiska interaktioner" – vilket vi menar kan inkludera medborgardialoger – bör underlätta politik i bemärkelsen opposition och ifrågasättande av makt ("the political") snarare än politik i bemärkelsen styrning och förvaltning ("politics"). En sådan idé står alltså i motsättning till motivet att medborgardialog kan förebygga konflikter i samband med kommunala beslut, som den andra Demokratiutredningen (2016) beskriver i citatet ovan.

Vi definierar i denna rapport det agonistiska idealet för legitim konflikthantering i medborgardialog som *upprättande av en arena för fredlig konflikt mellan ståndpunkter, där konsensus inte eftersträvas men motsättningar tillfälligt kan hanteras med beslutsformer som deltagarna accepterar.*

2.3 Det mobiliserande idealet

Mellan de motpoler som konsensusidealet och det agonistiska idealet utgör finns en rad teoretiska framställningar som på olika sätt berör möjligheterna och begränsningar att hantera konflikt genom dialog. Vi redogör här främst för några av Dryzeks idéer (2000; 2005), bland vilka vi urskiljer ett tredje ideal. Vi återkommer till andra delar i Dryzeks verk längre fram i den här rapporten, eftersom de på många sätt är relevanta för SKL:s projekt.

Dryzek (2000) är likt Habermas en förespråkare av deliberativ demokrati, men kritiserar diskursetiken på några punkter. Bland annat pekar han, likt exempelvis Fraser (1993), på att diskursetikens krav på jämlikt deltagande är orealistiskt. Dryzek menar att möjligheten att deliberera bör utformas som en rättighet men inte ett krav, eftersom en del människor inte vill delta fast de skulle kunna ge relevanta bidrag. Han menar också att det kan vara rätt att anpassa metoder och rikta särskilt stöd för att underlätta för svagare grupper att delta i deliberation. Han anser vidare att andra typer av kommunikation än den som diskursetiken föreskriver bör accepteras i deliberation, eftersom diskursetikens krav på saklig rationalitet kan vara exkluderande för vissa grupper. Ett krav som Dryzek ställer på deliberativ kommunikation är dock att den måste leda till reflektion över deltagares preferenser utan att vara tvingande.

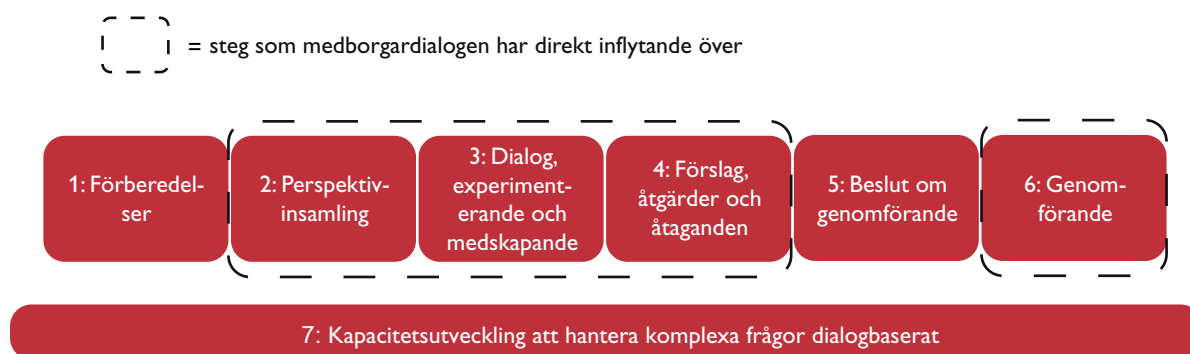
Dryzek kritiserar även Mouffe, bland annat för hennes kategoriska avvisande av konsensus. Han kallar detta avvisande ironiskt, eftersom det demokratiska system som Mouffe efterfrågar kräver att olika grupper i samhället internt når konsensus kring diskurser för att dessa sedan ska kunna mötas i agonism.

På ett liknande sätt försöker Allmendinger (1998) slå en brygga mellan Habermas och Mouffe genom att peka på att vissa former av konsensus och samstämmighet krävs, och kan åstadkommas utan förtryck, för att kunna utmana rådande maktförhållanden. Sunstein (2000) menar att det kan vara berättigat att i vissa sammanhang låta svagare men inbördes tämligen homogena grupper deliberera för att nå konsensus och därmed stärka sin gemensamma position gentemot omvärlden, även om han samtidigt pekar på att ett sådant förhållningssätt kan leda till större spänningar och instabilitet i samhället i stort.

I dessa resonemang framträder ett tredje ideal enligt vilken medborgardialoger kan förhålla sig till konflikter, nämligen att mobilisera och stärka en grupp eller en diskurs som står i motsättning till andra grupper eller diskurser i samhället. I planeringsteori är detta ideal synligt inom den progressiva planeringstraditionen, enligt vilken planerare aktivt och medvetet ska sträva efter att åstadkomma en mer rättvis fördelning av makt i samhället (Davidoff 1965; Fox-Rogers & Murphy 2014).

Med utgångspunkt i dessa idéer definierar vi i denna rapport det mobiliserande idealet för legitim konflikthantering i medborgardialog som *att genom ökad samsyn möjliggöra för en viss grupp eller diskurs att stärka sin position i förhållande andra grupper eller diskurser.*

3. SKL:s modell för medborgardialog kring komplexa frågor



I det här kapitlet sammanfattar vi de huvudsakliga stegen i den modell för medborgardialog som har fungerat som ett stöd för kommunerna i SKL:s projekt. För några steg resonerar vi också kring idéer i forskning som kan kopplas till modellen, och hur den i vår tolkning förhåller sig till idealen som vi definierade i kapitel 2.

SKL:s modell baseras på erfarenheter från de pilotprojekt för medborgardialog kring komplexa frågor som genomfördes mellan 2011 och 2015. I viss mån baseras den på lärdomar från den analys som vi gjorde av pilotprojektet i Upplands Väsby (Westin & Hellquist 2015). Modellen är linjär i sin utformning, men i projektet har det betonats att arbetssättet med dialog kring komplexa frågor bör bedrivas iterativt. Det innebär att kommunerna var fria att hoppa fram och tillbaka mellan de olika stegen, och att arbetet inom varje steg också i viss mån sker i iterationer.

1. Förberedelser. För att få delta i projektet skickade kommunerna en ansökan till SKL. I denna skulle det framgå att deltagandet hade mandat genom beslut i kommunstyrelse. SKL rekommenderade vidare att förankra deltagandet brett också i den politiska oppositionen. I ansökan skulle framgå på vilket sätt frågan som kommunen ville adressera genom medborgardialog var komplex.

För de kommuner som blev antagna till projektet ingick i förberedelsesteget att göra en "kontextanalys" – det vill säga av en systematisk genomgång av några nyckelförutsättningar för medborgardialog i respektive kommun – samt att utifrån denna analysera hur faciliteringen av själva dialogen skulle gå till.

Kontextanalysen, som baserades på ett verktyg utvecklat i Westin et al. (2016), kan ses som ett svar på den forskning som visar att dialog inom samhällsplanering ofta genomförs med ett "one-size-fits-all"-tänkande utan att metoder och förhållningssätt anpassas (Fainstein 2000).

2. Perspektivinsamling. För att få en så allsidig bild som möjligt av den komplexa frågan i respektive kommun uppmanades kommunerna att genomföra en perspektivinsamling bland medborgare och gärna också i kommunförvaltning och bland politiker. Under insamlingen skulle de ansvariga tjänstepersonerna i första hand lyssna och dokumentera, för att demonstrera en vilja att förstå och bygga tillit. En perspektivinsamling är tänkt att pågå tills så kallad "perspektivmättnad" uppnås - en punkt då perspektiv återupprepas och få nya tillkommer. Kommunerna uppmanades att sammanställa de insamlade perspektiven och på något sätt publicera dessa i sin helhet, för att skapa transparens och förtroende. Sammanställningarna fungerade sedan som ett underlag för beslut om dialogernas inriktning.

Metoden att systematiskt samla in perspektiv ligger i linje med Dryzek's ståndpunkt (Dryzek 2000; Dryzek & Niemeyer 2008) att demokratiska beslut bör baseras på representation av relevanta diskurser snarare än på representation av identitetspolitiska grupperingar. Dryzek definierar diskurser som språkliga verktyg för gemensamt meningsskapande. Han menar att diskurser mer stabila än perspektiv, och därför möjliggör meningsskapande i större grupper. I den här rapporten väljer vi, i likhet med Hajer (1995), att betrakta en diskurs som en uppsättning samstämmiga perspektiv och antaganden som artikulerar en viss tolkning av världen. Dryzek & Niemeyer (2008) anger flera motiv för representation av diskurser snarare än grupper. Dessa överensstämmer med SKL:s resonemang under förberedelserna av projekt. Ett motiv är att individer kan bära på flera motstridiga ståndpunkter som kan kopplas till olika diskurser, och därför inte fullständigt kan representeras baserat på olika former av gruppstillhörighet. Ett annat motiv, som specifikt rör konflikthantering, är tesen att deliberation utifrån diskurser snarare än gruppstillhörighet underlättar för människor att ompröva sina ståndpunkter.

3. Dialog, medskapande och experimenterande. I detta steg uppmanades kommunerna att bilda arbetsgrupper med representanter för medborgare, tjänstepersoner och politiker för att föra dialog utifrån de perspektiv som hade samlats in.

I presentationer av modellen betonades att tjänstepersoner och politiker aktivt skulle föra in sina perspektiv i dialogen, och kommunerna uppmanades att inte blunda för motstående perspektiv utan låta dessa brytas mot varandra. En metafor som SKL:s anlidade facilitatorer ofta använde var att arbetsgrupperna skulle våga "sitta i elden [metafor för konflikten]" snarare än "runt elden". Som följeforskare deltog vi i nätverksträffar i projektet, där vi redogjorde för Habermas och Mouffes olika syn på hur konflikter kan hanteras. Därigenom kan sägas att kommunerna förväntades föra in och hantera konfliktdimensioner i arbetsgrupperna i enlighet med konsensusidealet eller det agonistiska idealet, snarare än att mobilisera kring en viss grupp eller diskurs och hålla konfliktdimensioner utanför arbetsgruppen.

4. Förslag på åtgärder och åtaganden. Enligt modellen syftar dialogen till att få fram konkreta förslag på åtgärder och åtaganden för att adressera de frågor som har diskuterats. Kommunerna uppmanades att försöka undvika "önskelistor" från medborgarna, genom att tydliggöra praktiska begränsningar för genomförande av förslagen. Inriktningen mot att ta fram åtgärdsförslag antyder en viss strävan efter konsensus, även om möjligheten att lägga fram alternativa förslag fanns.
5. Beslut om genomförande. I beskrivningar av modellen har SKL betonat att den är tänkt som ett komplement till den representativa kommunala demokratin, och att arbetsgruppens åtgärdsförslag därför ska riktas mot kommunen för beredning och eventuella politiska beslut. Samtidigt utesluter modellen inte att förslag också riktas mot andra aktörer, exempelvis om de ligger utanför kommunens rådighet. Flera kommuner uttryckte också önskemål om att dialogerna skulle tydliggöra behovet av ett mer delat ansvar för hanteringen av komplexa frågor mellan olika aktörer.

Modellen föreskriver alltså en medborgardialog som är konsulterande i bemärkelsen att medborgarna tar fram förslag och inte ges direkt inflytande över kommunala beslut. Men den skiljer sig från konventionella konsulterande dialogmodeller genom sin öppna ansats vad gäller dialogens inriktning (se Castell, 2013, för vidare diskussion kring definitioner vad gäller grad av delaktighet i medborgardialog).

Konsulterande dialoger har kritiserats för att de ofta behandlar triviala frågor och inte ger medborgare direkt och verkligt politiskt inflytande (exempelvis Tahvilzadeh 2014). Utifrån ett konflikthante-

rande syfte kan dock noteras att Dryzek (2005) förespråkar att deliberation om djupa åsiktsskillnader bör ske i "svala rum" utan inblandning av partipolitik, och att den bör vara konsulterande snarare än beslutande. Dryzek menar att kritisk reflektion över egna ståndpunkter kan försvåras i sällskap med exempelvis partipolitiska meningsfränder och motståndare, och om det föreligger krav på skarpa beslut. Det finns visst empiriskt stöd för denna tes (Mackie 2006). Samtidigt är idén om "svala rum" främst kopplad till en strävan efter att deltagare omprövar sina perspektiv, och kan därför vara mindre viktig i förhållande till ett agonistiskt ideal.

6. Genomförande. Enligt modellen implementeras åtgärder utifrån kommunens och eventuellt andra aktörers beslut. Modellen öppnar för att medborgare på nytt får en aktiv roll och inflytande över implementeringen i någon form.
7. Kapacitetsutveckling. Modellen anger att kommuner, och eventuellt andra aktörer, bör hitta en struktur för att systematiskt tillgodogöra sig lärdomarna från processerna för att på så vis stärka kapaciteten att ta sig an komplexa frågor och hantera konflikter genom medborgardialog.

Som vi visar i nästa kapitel tillämpades modellen i olika utsträckning och på olika sätt i de olika kommunerna. Processen var snarlik i en handfull fall. Illustrationerna nedan visar anpassade versioner av modellen som Enskede-Årsta-Vantör och Svenljunga använt för att kommunicera sina respektive medborgardialoger.



Hur ska förskolor och skolor i Svenljunga organiseras i framtiden för att nå god kvalitet?



Steg 1	Steg 2	Steg 3	Steg 4	Steg 5
April – okt 2016	Nov 2016	Våren 2017	Våren/Hösten 2017	Nov/Dec 2017
Perspektivinsamling Samtal och möten med elever, föräldrar, medborgare och olika grupper. Även politiker och tjänstemän ingår. Samtalen är grunden till den perspektivinsamling som genomförs.	Sammanställning Perspektivinsamlingen utmynnar i en tematiserad sammanställning.	Arbetsgrupper Arbetsgruppen startar. Gruppen består av politiker, medborgare och tjänstemän. Den hittar prioriteringar och ger förslag till lösningar.	Förslag Förslagen blir underlag i arbetet med en ny skolplan, som i sin tur är en viktig pusselbit i kommande översiktsplan.	Beslut Beslut om skolplanen tas i barn- och utbildningsnämnden. Skolplanen blir en del av kommande översiktsplan.

4. Redovisning av nyckelobservationer från medborgardialogerna

Kommunernas arbete i SKL:s projekt har genererat ett omfattande och rikt material, som kan analyseras på olika sätt med olika utgångspunkter. I det här kapitlet har vi valt att först diskutera vilka målsättningar de olika kommunerna ställde upp när de gick in i projektet. Därefter strukturerar vi vår analys utifrån de grundläggande stegen i arbetsmodellen. För varje steg redovisar vi kortfattat observationer av hur kommunerna har tillämpat modellen. Vi redogör sedan för de val och skeenden som vi tolkar som viktiga utifrån vår övergripande frågeställning och de teoretiska idealen för konflikthantering genom medborgardialog. Vi avslutar kapitlet med att diskutera några resultat från de genomförda dialogerna som är synliga i skrivande stund.

4.1 Målsättningar

I tabellen i Bilaga I sammanställs de mål för deltagande i projektet som återfinns i kommunernas rapportering till SKL. I målformuleringarna är det tydligt att medborgardialoger kan ha många olika motiv, vilket stämmer överens med vad tidigare forskning om medborgardialoger visar (se Hertting & Kugelberg 2017 för aktuella översikter).

Med tre undantag – Sollentuna, Svenljunga och Västra Hisingen - saknas tydliga hänvisningar till konflikter i kommunernas målformuleringar. Sollentuna återger SKL:s projektmål som sitt eget. Svenljungas mål om konsensus kring skolfrågan implicerar en underliggande konflikt och anger en strävan efter konsensusidealet. Västra Hisingen anger som ett av sina mål att de vill föra samman perspektiv som inte brukar mötas, vilket kan innebära konflikter.

I de flesta andra kommuners mål, och även i Västra Hisingens övriga mål, finns formuleringar som i vår tolkning antyder en vilja att mobilisera kring antingen ett beslut, en diskurs, en stadsdel eller en grupp medborgare. I Burlöv siktar målformuleringarna på en väl genomförd implementering av ett redan fattat beslut om nya järnvägsspår genom att involvera medborgare från socioekonomiskt svagare delar av kommunen, möta medborgares oro, ge information som minskar överklaganden på felaktiga grunder, stärka förtroendet för kommunen och ta fram förslag för att nybyggnationen ska bli smidig för medborgarna. I Enköping handlar det om att stärka barns framtidstro i stadsdelen Västerleden. I Enskede-Årsta-Vantör

handlar det bland annat om ökad egenmakt bland boende i Östberga och intensifierat arbete med trygghet i området. I Fagersta implicerar målformuleringarna mobilisering kring diskursen om inkludering av utsatta grupper i kommunen. I Linköping inkluderar målsättningarna bland annat ökat engagemang i stadsdelen Berga. I Uppsala handlar en målformulering om att öka delaktighet för grupper som vanligen inte kommer till tals. Östhammars målformulering kring investeringar i fritidsanläggningar är svårare att tolka.

Det är tydligt att även de målformuleringar som i vår tolkning implicerar mobilisering rymmer möjliga konfliktdimensioner. I vissa målformuleringar, exempelvis kring ökat förtroende och minskad oro, går det att se en konfliktförebyggande dimension. I flera målformuleringar går det att se en vilja att ge kommunens bättre inblick i och förståelse för lokalsamhället, vilket kan öka möjligheten att ta beslut som hanterar konflikter och komplexitet. Enligt sådana mål, som diskuteras i exempelvis Wagenaar (2007) och Briggs (2008), är medborgardialog i första hand ett instrument för att effektivisera samhällsstyrningen. Målen om ökad delaktighet för vissa grupper kan istället ses som uttryck för att medborgardialoger är ett medel att förstärka och förbättra demokratin (exempelvis Gilljam 2003).

Det är ändå intressant att konflikthantering inte görs explicit i fler av kommunernas målformuleringar, givet det övergripande målet för SKL:s projekt. När kommunerna ombads reflektera kring detta under en nätverksträff nämnde flera svårigheter att uttryckligen nämna konflikter i kommunala projektmål, på grund av en generellt konfliktundvikande kultur och behovet av bred förankring bland politiker och i förvaltningen. Några kommuner betonade också att målformuleringarna som rör metodutveckling implicerar konflikthantering.

4.2 Förberedelser

Som ett steg i förberedelserna gjorde kommunerna en kontextanalys för att bättre kunna planera medborgardialogerna utifrån sina specifika förutsättningar och mål. Vi bad kommunerna att utgå från ett frågebatteri som presenteras i den första delrapporten från projektets följeforskning (Westin et al. 2016). Två frågor är särskilt relevanta för konflikthantering, nämligen vilka perspektiv som berörda aktörer har på den komplexa frågan, samt hur relationen mellan dessa aktörer ser ut. I sina svar på dessa frågor identifierade de flesta kommuner potentiella spänningar.

När det gällde spänningar mellan olika perspektiv på den komplexa frågan lyfts exempelvis motstånd mot nybyggnation (Sollentuna) och gentrifiering (Uppsala) kontra behov av bostäder och byggbranschens ekonomiska intressen, konkurrens mellan samhällen om fritidsanläggningar (Östhammar), motstånd mot nedläggning av byskolor kontra behov av centralisering av ekonomiska och kvalitetsmässiga skäl (Svenljunga), oro för buller och trafik kontra behov av spårutbyggnad (Burlöv). Några kommuner (Enköping, Linköping, Enskede-Årsta-Vantör) nämner inga tydliga konfliktdimensioner. De beskriver istället en problematik i socialt utsatta områden kring vilken det råder en viss enighet men ingen allmänt accepterad åtgärdsstrategi.

Några kommuner tog också upp spänningar i relationer mellan berörda aktörer. Burlöv och Enskede-Årsta-Vantör beskriver misstro bland medborgare gentemot kommunerna efter tidigare misslyckade medborgardialoger, samt i Enskede-Årsta-Vantörs fall otillräckliga åtgärder för att öka den upplevda tryggheten i Östberga. Fagersta beskriver spänningar mellan invandrargrupper och Ljusnarsberg beskriver konflikter mellan lokalbefolkning och EU-migranter. Sollentuna och Svenljunga beskriver ett bräckligt förtroende för kommunen avseende trafik- respektive skolfrågor.

Sammanfattningsvis visade kontextanalyserna att det fanns potentiella konflikter att hantera kopplade till de komplexa frågorna i samtliga kommuner. Utifrån kommunernas kontextanalyser beskriver vi i den första delrapporten (Westin et al. 2016) ett val mellan att hålla förberedelsearbetet internt på kommunen och att bjuda in externa aktörer att delta. Samtliga kommuner valde att hålla förberedelsearbetet och designen internt, bortsett från det externa stödet från SKL, SKL:s anlitade facilitatorer och följeforskarna. Förberedelserna sköttes av styr- och projektgrupper med tjänstepersoner och politiker (i vissa kommuner). Valet att hålla designprocessen inom kommunen bör ha påverkat medborgardialogernas metod och inriktning, och därmed deras konflikthanterande dimensioner, men vi saknar underlag för att bedöma hur.

4.3 Perspektivinsamling

De flesta kommuner genomförde perspektivinsamlingen genom systematiska serier av intervjuer, men Uppsala samlade in perspektiv på ett mer informellt sätt i olika sammanhang och bildade också fokusgrupper. Östhammar genomförde en mindre intern perspektivinsamling.

En utmaning som identifierades i den första delrapporten (Westin et al. 2016) är avgränsningen av dialogernas fokus. Den påverkar naturligtvis vilka konflikter som aktiveras och hur de hanteras. Perspektivinsamlingarna utgjorde ett viktigt underlag för avgränsningen. De frågor som ställdes för att samla in perspektiv var i samtliga kommuner öppna, utan att specificera någon konfliktdimension. I det undersökta materialet framgår att kommunernas motiv för detta i första hand var att få en så allsidig bild av komplexiteten som möjligt. Ett annat motiv tycks ha varit att de inte ville riskera den förtroendeskapande funktionen hos öppnare förutsättningslösa frågor. Exempel på frågor som perspektivinsamlingen baserades på ges i tabellen nedan.

Enköping	"Vad behövs för att barn ska växa upp på Västerleden och känna framtidstro?"
Enskede-Årsta-Vantör	"Vad tycker du måste förändras för att skapa trivsel och trygghet i Östberga?"
Fagersta	"Vilka är de största möjligheterna och hindren för ökad inkludering i Fagersta?"
Linköping	"Hur ser du på att leva och bo i Berga?"
Svenljunga	"Hur ser en skola med bra kvalitet ut för dig? Vilken roll spelar skolan på din ort?"
Uppsala	"Möjligheter och risker med utvecklingen i Gottsunda"

Perspektivinsamlingarna gjorde att bilden av de komplexa frågorna breddades i förhållande till beskrivningarna i kontextanalyserna, vilket är logiskt givet den mångfald av perspektiv som de öppna frågorna bjöd in till. Exempelvis tillkom perspektiv som uttryckte stolthet över bostadsområdena Berga och Västerleden i Linköping respektive Enköping, vilket kompletterade de problemfokuserade kontextanalyserna. I Fagersta inkluderade perspektivinsamlingen invandringskritiska ståndpunkter som delvis står i opposition till kommunens målformulering om inkludering. Samtidigt bekräftar kommunernas sammanställningar av de insamlade perspektiven de konfliktdimensioner som identifierades i kontextanalysen. Således stod de flesta kommuner med en mångfald av perspektiv på breda komplexa frågor med flera konfliktdimensioner när förberedelsefasen var avslutad.

4.4 Dialog

Sju av kommunerna i SKL:s projekt nådde fram till själva dialogfasen i sina processer: Burlöv, Enköping, Enskede-Årsta-Vantör, Fagersta, Linköping, Svenljunga och Uppsala. Även Västra Hisingen genomförde dialoger utanför det formella projektets ramar. I Ljusnarsberg gjorde brist på resurser i kombination med konfliktens allvar och komplexitet att dialogen inte kunde fullföljas. Rättsprocesser avseende misstankar om människosmuggling inleddes under hösten 2018 kopplat till situationen för EU-migranter i kommunen. I Sollentuna tillsattes inte tillräckligt med resurser för att kunna ta steget från förberedelser och perspektivinsamling till dialog. I Östhammar gjorde utmaningen att enas om frågans avgränsning i kombination med interna samarbetssvårigheter mellan politiker och tjänstepersoner att någon dialog inte kom till stånd. En komplicerande faktor i Östhammar var att rivalitet mellan olika tätorter avseende var fritidsanläggningar skulle etableras eller finnas kvar delvis var kopplad till politikerns lojalitet mot sina respektive hemorter. Problematiken kan tolkas som en illustration av Dryzeks tes om behovet av svala rum för att möjliggöra deliberation. Lärdomar från kommunerna som inte gick in i dialog är värdefulla för att förstå vilka förutsättningar som krävs för att hantera konflikter i medborgardialog. Vi återkommer till detta i våra slutsatser.

Av de åtta kommuner som genomförde dialoger följde sju i stora drag SKL:s modell i bemärkelsen att de bildade en arbetsgrupp bestående av medborgare, tjänstepersoner och (i de flesta fall) politiker som träffades vid några tillfällen för att diskutera och om möjligt komma fram till åtgärdsförslag. Uppsala följde inte modellen utan genomförde dialoger med några olika grupper snarare än i en återkommande arbetsgrupp. Dialogerna processleddes av tjänstepersoner i Burlöv och Uppsala, och av både tjänstepersoner och av SKL anlitate externa facilitatorer i Enköping, Enskede-Årsta-Vantör, Fagersta, Linköping och Svenljunga.

Eftersom våra observationer av dialogtillfällen samt djupare intervju- och enkätstudier rör medborgardialogerna i Enskede-Årsta-Vantör, Fagersta, Linköping, Svenljunga och Uppsala avser observationerna i det här kapitlet främst dessa.

4.4.1 Rekrytering till arbetsgrupper

De kommuner som genomförde dialoger valde att hålla dem öppna för alla medborgare som ville delta. Både forskning (Fung 2003) och policy (Demokratiutredningen 2016) har pekat på risker med öppna inbjudningar till dialog, eftersom erfarenhet visar att det då främst är resursstarka grupper som deltar vilket riskerar att fördjupa den politiska ojämlikheten. Ett val att inte delta kan betraktas som att man frivilligt avstår inflytande, men inte desto mindre kan legitimiteten i dialogen ifrågasättas om deltagarna inte representerar berörda medborgare (Demokratiutredningen 2016). I enlighet med sina målsättningar genomförde några kommuner särskilda insatser för att involvera grupper som bedömdes ha sämre förutsättningar att självmant delta, vilket kan ses som ett sätt att svara på denna farhåga. Det gällde riktad rekrytering av invandrargrupper till arbetsgrupperna i Fagersta och Linköping, samt riktad rekrytering av boende i tätorten Arlöv i Burlövs kommun. Även tolkstöd och hörselslingor i Uppsala respektive Fagersta, erbjudande om barnpassning i Västra Hisingen samt servering av lättare mat i flera kommuner kan nämnas som exempel på åtgärder för att underlätta för vissa grupper att delta.

De flesta kommunerna genomförde uppsökande verksamhet för att säkerställa att de grupper som berördes av dialogens fokus var representerade. Ändå framfördes i några fall kritik mot att vissa grupper inte var representerade. Exempelvis noterar Svenljunga kommun i sin rapportering till SKL att representanter för föräldrar till skolbarn i tätorten saknades i arbetsgruppen. I Linköping uttryckte några deltagare att arbetsgruppen inte var representativ för befolkningen i Berga i bemärkelsen att de i hög grad bestod av "eldsjälar" som var "öppna för dialog", vilket sannolikt är svårt att undvika om deltagarna är självrekryterade.

I Linköping gick det vidare inte att involvera ägaren av Berga Centrum, trots att kommunen skickade en inbjudan. I Fagersta gjordes försök att bjuda in företrädare för Sverigedemokraterna utan framgång. I dessa fall försökte kommunerna alltså att föra in en tydligare konfliktdimension i arbetsgrupperna. Utan att känna till vilka skäl centrumägaren respektive Sverigedemokraterna hade för att utebli går det att spekulera i om dialogernas inriktning mot förändringar av Berga centrum respektive ökad inkludering i Fagersta kan ha påverkat. Det går att betrakta valet att utebli som ett indirekt sätt att utöva inflytande (om än ej överensstämmande med deliberativa ideal), eftersom det påverkade vad som togs upp i dialogen. I Linköping försvårades diskussioner om konkreta förändringar i centrumverksamheten.

Dryzeks (2000) argumentation för representation av diskurser snarare än samhällsgrupper kan användas som ett svar på utmaningen att involvera alla relevanta aktörer i en medborgardialog. En strikt tillämpning av principen om diskursrepresentation skulle innebära att arbetsgrupperna rekryterades utifrån de perspektiv som kommunerna identifierade i sina kontextanalyser och perspektivinsamlingar. Eftersom arbetsgrupperna i hög grad har varit självrekryterande har kommunerna inte kunnat kontrollera vilka perspektiv som deltagarna tar med sig in i dialogerna. Baserat på enkätstudier bland deltagare i Svenljunga och Fagersta före och efter dialogerna bedömer vi att representationen av perspektiv i arbetsgruppen i Svenljunga var relativt god. I Fagersta saknades invandringskritiska perspektiv bland de frågor deltagarna tyckte var viktigast att diskutera inför dialogen (deras "hjärtefrågor"). Några deltagare instämde i viss mån i invandringskritiska perspektiv i sina enkätsvar, men de artikulerades inte tydligt under dialogen (se vidare i Hellquist & Westin 2018). Vi har inte underlag att göra en motsvarande bedömning för de övriga kommunerna. I några fall var det ändå tydligt att arbetsgrupperna saknade deltagare som kunde argu-

mentera för perspektiv som hade kunnat tydliggöra konfliktlinjer. I Linköping kunde ingen annan aktör artikulera centrumägarens perspektiv på utvecklingen av Berga Centrum. I Enskede-Årsta-Vantör (och de andra kommunerna vars frågor berörde en social problematik) saknades artikuleringar av kriminellas perspektiv. I viss mån kunde dessa ändå beaktas i diskussionen när Polisen, Fryshuset och kommunen diskuterade gängproblematiken.

4.4.2 Prioritering av perspektiv

Eftersom perspektivinsamlingarna hade genererat en bred och mångfacetterad bild av respektive kommunens komplexa fråga, ombads arbetsgruppen i de kommuner som följde SKL:s modell att prioritera vilket fokus dialogerna skulle ha vid det första dialogtillfället. I sina sammanställningar hade kommunerna på olika sätt organiserat perspektiven utifrån övergripande teman, och det var mellan dessa teman prioriteringen skulle ske.

I det här skedet uppstod en viktig skillnad mellan Svenljunga och de övriga kommunerna. I Svenljunga påbörjades en förutsättningslös diskussion om alla perspektiven i sammanställningen, men det blev omedelbart tydligt att arbetsgruppens huvudsakliga engagemang rörde en konkret konfliktlinje i materialet – nämligen mellan perspektivet att byskolor bör finnas kvar och perspektivet att skolorganisationen bör centraliseras. Även om andra perspektiv på skolan berördes under dialogen som följde, så kretsade diskussionen i huvudsak kring denna konfliktlinje.

I övriga kommuner som följde SKL:s modell fick deltagarna i arbetsgrupperna rösta på de teman de ansåg mest angelägna att föra dialog kring. Även om denna prioritering innebar ett något tydligare fokus var de teman som röstades fram i de flesta fall fortfarande breda. Som exempel kan nämnas att arbetsgruppen i Enskede-Årsta-Vantör valde att fokusera på temana "skola", "föräldrars ansvar", "mötesplatser/handel och service", "vi-känsla och samhörighet", "brottslighet och otrygghet samt Östberga Community Center". I Fagersta var de prioriterade temana "arbete", "skola", "föräldraskap", "språk" samt "mötesplatser". I Linköping var de prioriterade temana "platser för möten", "tillsammans" och "centrum [Berga Centrum]". De teman som prioriterades diskuterades i mindre grupper som delades upp utifrån intresse och kompetens.

Bredden i de prioriterade temana gjorde att de tillsammans fortfarande rymde de flesta av de potentiella konflikterna från kontextanalysen och perspektivinsamling. Samtidigt bidrog prioriteringen inte till att göra artikuleringar av dessa konflikter tydligare. I några fall prioriterade deltagarna i arbetsgruppen bort teman med mer explicita konfliktdimensioner – "vinnare och förlorare" i Fagersta och frågor kring hedersrelaterat våld i Västra Hisingen.

4.4.3 Konflikthantering

Observationer och rapporter från Enskede-Årsta-Vantör, Fagersta och Linköping visar att dialogerna där förlöpte utan att tydliga konflikter bland de prioriterade perspektiven aktiverades. Frågorna som diskuterades var på många sätt svåra och komplexa, men det skedde inga tydliga utbyten av motstående ståndpunkter mellan deltagarna. Snarare präglades dialogerna av försiktiga samtal där det rådde tämligen god samstämmighet om problembilder, och osäkerhet snarare än oenighet om lämpliga vägar framåt. I rapporterna från Burlöv, Enköping och Västra Hisingen tecknas en liknande bild, även om vi där inte har några egna observationer att luta oss mot.

I ett avseende kunde vi notera att dialogerna hanterade en viss spänning, nämligen den mellan medborgares önskemål om olika åtgärder och tjänstepersoners bild av vad som var realistiskt att genomföra med tanke på resurser och regelverk. Denna spänning är kopplad till målet att undvika "önskelistor" och dialogtrötthet eller frustration över att förslag inte kan genomföras. Den är således en effekt av själva dialogen snarare än ett uttryck för den typ av konflikter som avses i SKL:s projektmål. Vårt intryck är att medborgarna generellt hade förståelse och respekt för tjänstepersonernas bedömningar av realismen i åtgärdsförslagen.

I några fall observerade vi hur facilitatorerna i Enskede-Årsta-Vantör, Eskilstuna, Fagersta och Linköping

benämnde spänningar i diskussionerna för att uppmuntra till ett tydligare utbyte av ståndpunkter. Vid ett tillfälle i Enskede-Årsta-Vantör ombads arbetsgruppen gemensamt argumentera för en ståndpunkt angående kommunikationen av dialogens resultat, och sedan gemensamt argumentera för en motstående ståndpunkt. På detta sätt säkerställde facilitatorerna att spänningarna blev belysta innan beslut om det fortsatta arbetet togs. Men utifrån materialet kan vi inte se att det gjordes några systematiska försök att aktivt rikta dialogen mot konflikterna som är synliga i kontextanalyser och bland de insamlade perspektiven.

I Svenljunga fick dialogen en annan karaktär på grund av arbetsgruppens tydliga fokus på motsättningen kring byskolornas vara eller icke vara. Facilitatorn fick där rollen att tydliggöra mer specifikt vad motsättningen bestod i, och på olika sätt försöka få de motsatta perspektiven att närma sig varandra. Bland annat uppmuntrades deltagarna till så kallad "joint fact finding" för att få en bättre bild av möjligheter till distansundervisning. Efter några tillfällen var arbetsgruppen fortfarande tämligen polariserad i frågan, och tanken om en konsensuslösning övergavs. Istället fick de olika grupperingarna ta fram och diskutera olika förslag för den framtida skolorganisationen.

Skillnaden mellan Fagersta och Svenljunga kan förstås utifrån Sunsteins (2000) tes att grupper med relativt homogena perspektiv i utgångsläget tenderar att bli ännu mer likriktade och mer utpräglade i sina ståndpunkter till följd av deliberation, eftersom deltagarna bekräftar varandras åsikter. Grupper med initialt heterogena perspektiv tenderar istället att polariseras inbördes. Som vi redovisar i den andra delrapporten (Hellquist och Westin 2018), visade enkätstudier att arbetsgrupperna inför dialogerna i Fagersta och Svenljunga skiljde sig åt vad gäller spridningen i inställning till perspektiv på respektive fråga – ett mått på polarisering. Spridningen i inställning till perspektiv på centralisering av skolan (Svenljunga) var stor, medan spridningen i inställning till perspektiv på integrationsfrågan (Fagersta) var mindre. Efter dialogen hade spridningen i inställningen till en majoritet av perspektiven ökat i Svenljunga, medan den hade minskat avseende en majoritet av perspektiven i Fagersta, i överensstämmelse med Sunsteins tes.

Tendensen att homogena grupper blir mer likriktade och stärks i sin ståndpunkt genom dialog kan alltså användas utifrån ett mobiliserande ideal. Samtidigt visar empirisk forskning att tendensen inte är en naturlag, utan att den kan motverkas med aktiv facilitering (Strandberg et al. 2019).

Omvänt behöver tendensen att från början polariserade grupper dras isär genom dialog inte nödvändigtvis betyda att ett konsensideal är ouppnåeligt. Men vägen kan vara lång om åsiktsskillnaderna är stora – kanske för lång för att rymmas inom ramarna för en handfull dialogtillfällen. Svårigheter att nå konsensus i medborgardialoger om just skolnedläggningar är dokumenterade sedan tidigare. Wänström (2013) menar att detta beror på små möjligheter till kompromisser – antingen läggs en skola ned eller inte – samt på att känslomässiga band till skolor ofta står mot en instrumentell syn utifrån exempelvis ekonomi eller utbildningskvalitet, vilket gör det svårt att uppnå deliberativa ideal. I Svenljunga råder politisk oenighet i skolfrågan, vilket möjligen kan ha bidragit till svårigheterna för motstående perspektiv att närma sig i medborgardialogen – i så fall överensstämmande med Dryzeks tes om "svala rum". Wänström (2013) visar att medborgardialoger om skolnedläggningar generellt har fungerat bättre om det har funnits politisk enighet i frågan.

Att dialoger i vissa sammanhang kan vara för "svala" illustrerar samtidigt försöket att ordna "dialogcaféer" i Fagersta. Idén, som formulerades i arbetsgruppen och snabbt kunde implementeras, var att skapa ett forum där frågeställningar kring kulturella skillnader och andra aspekter av inkludering i Fagersta kunde diskuteras på ett djupare plan utan den tidsbegränsning och press på konkreta åtgärdsförslag som präglade medborgardialogen. Intresset för att delta var dock litet bland medborgare. Dryzek (2005) är medveten om denna risk, och menar att det krävs en struktur och ett visst utrymme för inflytande för att upprätthålla engagemang i deliberation.

Uppsala följde inte SKL:s modell, utan ordnade dialogfallen i några olika sammanhang under en större planprocess i stadsdelen Gottsunda. Dessa kunde snarast ses som möjligheter till informationsutbyte mellan kommunen och medborgarna. Uppsala hölls också en medborgardialog specifikt fokuserad på utvecklingen av Lina Sandells park i Gottsunda. En analys av denna process finns i Westin & Hellquist (2018). I insamlingen av synpunkter om parken gavs flickors perspektiv större tyngd än pojkar, i enlighet med ett mobiliserande ideal. Samtidigt medgav dialogtillfällena deliberation som i några fall gjorde att olika ståndpunkter närmade sig varandra i enlighet med konsensusidealet.

4.5 Åtgärdsförslag

Exempel på kommunernas åtgärdsförslag ges i tabellen i Bilaga II. Dessa togs fram på ett likartat sätt i de kommuner som följde SKL:s modell. I slutfasen av dialogerna ombads de mindre grupper som hade diskuterat olika prioriterade teman att enas om konkreta och realistiska förslag för att adressera den komplexa frågan. Här faciliterades således dialogerna enligt konsensusidealet. I Svenljunga tog arbetsgruppen fram en lista med 27 generella principer som ansågs viktiga att beakta i den framtida skolorganisationen. Principerna berörde inte frågan om nedläggning av byskolor.

Ur ett konflikthanteringsperspektiv är det relevant hur omtvistade åtgärdsförslagen var i arbetsgrupperna. Vår uppfattning utifrån observationer vid dialogtillfällen och reflektioner tillsammans med kommunerna är att inga åtgärdsförslag har varit särskilt kontroversiella. Möjligheten att lägga fram flera åtgärdsförslag kan ha minskat behovet av hårda prioriteringar, och i vissa fall är de ganska övergripande i sina formuleringar. Några kommuner har pekat på att enstaka åtgärdsförslag kan bli kontroversiella under beredningen eftersom de är svåra att genomföra med hänsyn till ekonomi och andra praktiska faktorer. Som nämnts ovan har tjänstepersonerna under dialogerna i flera fall pekat på praktiska begränsningar, men vad vi känner till har det inte förts några explicita diskussioner om vad som eventuellt måste prioriteras bort för att kunna frigöra resurser att genomföra åtgärdsförslagen.

Det var i några observerade fall svårt för alla deltagare att på lika villkor diskutera den exakta utformningen av åtgärdsförslag. Det är naturligt eftersom diskussionerna skedde under viss tidspress mot slutet av dialogerna och eftersom vissa åtgärdsförslag var ganska tekniska. Samtidigt visar enkätstudien bland deltagarna i Svenljunga och Fagersta (Hellquist och Westin, 2018) att en majoritet av deltagarna upplevde att de fick utrymme att uttrycka sina åsikter, och att andra deltagare lyssnade och tog intryck av dessa. En enkätstudie bland deltagarna i Linköpings gav samma resultat. I dessa avseenden uppnåddes alltså deliberativa kvaliteter, vilket kan anses stärka åtgärdsförslagets legitimitet. Som vi beskriver i vår analys av SKL:s pilotprojekt i Upplands Väsby (Westin & Hellquist 2015), menar vi att facilitatorerna spelar en avgörande roll för att uppnå dessa kvaliteter. Vi noterar, tillsammans med Moore (2012), att detta är något som ofta förbises i forskningen kring deliberativ demokrati, också i Habermas och Dryzeks verk.

4.6 Beslut

I skrivande stund befinner sig kommunerna i olika skeden i genomförandet av åtgärdsförslagen. I några fall är beslut fattade och implementerade. Det gäller exempelvis de åtgärder som listas i Bilaga II för Västra Hisingen, liksom allaktivitetshuset som är etablerat i Östberga i Enskede-Årsta-Vantör. I de flesta andra fall bereds förslagen ännu av kommunförvaltningarna, och vi kan därför inte uttala oss om vilka beslut som kommer att fattas. Utifrån rapportens frågeställning är det naturligtvis intressant att se om åtgärdsförslagen kommer att generera konflikter eller spänningar på förvaltningsnivå eller i samband med politiska beslut.

Under deltagande observation vid möten i stadsdelsnämnden i Enskede-Årsta-Vantör då medborgardialogens förslag diskuterades kunde vi notera att några av de politiker som hade deltagit i dialogen fungerade som ambassadörer för förslagen gentemot övriga ledamöter i nämnden. Dessa politiker betonade vikten av att förvalta den tillit som har byggts upp bland medborgare i Östberga och att "inte göra dem besvikna" genom att ignorera förslagen. På detta sätt satte de en informell press på den beslutande församlingen. Detta kan ses som ett exempel på den retorik som Dryzek (2000) menar kan koppla ihop konsultativa deliberativa forum med beslutande nivåer. Farhågan att göra medborgare besvikna bekräftas av forskning – experimentella studier har visat att beslutsfattande som innebär att utomstående konsulteras och lämnar synpunkter som sedan ignoreras betraktas som mer orättvist än beslutsfattande som sker helt utan konsultation av utomstående (Hibbing och Theiss-Morse 2002). Vidare visar studier att personer som upplever att offentliga institutioner är öppna för påverkan utifrån är mer villiga att delta i demokratin (Bäck et al. 2011).

En intervju med den tjänsteperson i Svenljunga som var ansvarig för att ta fram ett utkast till ny skolplan visade att det var svårt att använda medborgardialogen som ett underlag, eftersom arbetsgruppen var oenig i frågan om centralisering. Istället användes främst mer teknisk data över skolorganisationens kvalitet och ekonomiska situation för att ta fram ett utkast. På grund av politisk oenighet och motvilja

att diskutera frågan innan kommunvalet 2018 har något beslut inte tagits i skrivande stund. Nuvarande utkast till skolplan kommer att revideras innan politiskt beslut eventuellt tas. Det kan nämnas att besök på några byföreningars hemsidor under våren 2018 visade att utkastet till skolplan genererade en oro för skolnedläggning och vissa förberedelser för protestaktioner i kommunen – ett tecken på att konflikten i frågan fortfarande var aktuell vid den tidpunkten både på politisk nivå och i lokalsamhället.

4.7 Resultat

Som nämnts ovan är det endast några kommuner som har börjat implementera åtgärdsförslag. Vi koncentrerar oss därför här på två mer processrelaterade omedelbara resultat av dialogerna: lärande och tillit. Båda dessa resultat kan kopplas till medborgardialogers konflikthanterande förmåga, och särskilt till vår övergripande frågeställning om hur konflikthantering kan göras legitim.

Det finns i både forskning och policy starkt stöd för att medborgardialoger bör möjliggöra ömsesidigt och gemensamt lärande bland deltagare och kommuner. Lärande och ökad förståelse för andras perspektiv anses vara en viktig förutsättning för att hantera komplexa problem inom planeringsteori (exempelvis Steyaert & Jiggins 2007; Van Epp & Garside 2016; Andersson 2015; Meppem & Gill 1998). I enkätstudien bland deltagare i Svenljunga och Fagersta försökte vi fånga upp lärande på några olika sätt (Hellquist & Westin 2018). Förändringar i deltagares inställningar till ett perspektiv kan tolkas som utslag av lärande (även om andra mer ofrivilliga påverkansmekanismer är svåra att helt utesluta), liksom en minskning av andelen deltagare som uppger att de är osäkra på sin inställning till ett perspektiv. Vidare ställdes i enkäterna en direkt fråga om deltagarna upplevde att medborgardialogerna hade gett dem ny kunskap. Samma fråga ställdes i en enkät som Linköpings kommun skickade ut.

Enkätsvaren indikerar att lärande skedde under dialogerna. En majoritet av deltagarna som svarade på enkäten i Fagersta och Linköping uppgav att medborgardialogen hade gett dem ny kunskap. I Svenljunga var andelen 50%. Även flera andra kommuner har i sin rapportering till SKL beskrivit att dialogerna genererade ny kunskap hos kommunföreträdare och medborgare. I både Fagersta och Svenljunga sjönk andelen deltagare som var osäkra på sin inställning till perspektiv efter dialogen jämfört med innan. I Fagersta och Svenljunga fanns vidare en överensstämmelse mellan respondenternas upplevelse av att ha fått ny kunskap och i vilken utsträckning deras inställning till olika perspektiv ändrades. Ett viktigt resultat är också att andelen ”renodlade” inställningar – att respondenter antingen instämmer helt eller helt tar avstånd från ett perspektiv – minskade tydligt i Fagersta (med 12 procentenheter) och mer marginellt i Svenljunga (med fem procentenheter). Detta antyder att deltagarna fick en mer nyanserad syn på de frågor som diskuterades, vilket kan antas ha bidra positivt till förutsättningarna att hantera konflikter i ett längre perspektiv (som nämnts tidigare ökade spridningen i inställningen till perspektiv på skolfrågan i Svenljunga som helhet, vilket antyder att de olika ståndpunkterna inte närmade sig trots att de generellt blev mer nyanserade). Resultatet kan relateras till tidigare forskning som visar att dialog kan göra deltagare mer medvetna om komplexiteten i frågor som behandlas (exempelvis Sniderman et al. 1991).

Vad gäller resultat i termer av tillit rapporterar samtliga kommuner som genomförde dialoger att arbetet har bidragit till ökat förtroende eller tillit mellan medborgare och mellan kommun och medborgare. Det finns ett starkt stöd för tesen att tillit i form av så kallat socialt kapital fungerar som en buffert i kris- och konfliktsituationer. Det är etablerat i beteendeforskning att fysiska möten normalt bygger förtroende mellan människor. Inom demokrati- och planeringsforskning har sambandet mellan olika typer av beslutsprocesser, inklusive dialogprocesser, och tillit varit ett viktigt fokusområde.

I enkätundersökningen i Fagersta och Svenljunga ställdes en fråga om dialogen hade påverkat deltagarnas förtroende för hur kommunen hanterar integrations- respektive skolfrågan. Ungefär samma andel av respondenterna i båda kommunerna, drygt 60 procent, uppger att förtroendet för kommunens hantering av frågan har ökat till följd av dialogen, trots de skillnader i dialogernas karaktär som beskrivs ovan. Också enkäten i Linköping visar på att en stor majoritet av deltagarna upplever ökat förtroende. I Västra Hisingen var tillitsbyggande en viktig målsättning för medborgardialogen. Mätningar utförda av SOM-institutet (i skrivande stund ej publicerade) av förtroende bland medborgare i Västra Hisingen för offentliga verksamheter och politiker i Göteborg visar på en ökning mellan 2016 och 2017. Även nöjdheten med hur demokratin fungerar i stadsdelen och i staden i stort har ökat bland respondenterna. Det går dock inte att fastställa något kausalt samband med medborgardialogen. Stockholms stads medborgar-

undersökning i Östberga visar på ett ökat förtroende för fritids- och kulturverksamhet 2018 jämfört med 2017, liksom en ökad kunskap om hur man kan påverka den fysiska planeringen i stadsdelen. Mätningar av några aspekter av upplevd trygghet i Östberga visar inte på någon tydlig trend mellan 2015 och 2018.

I materialet framgår att medborgare i flera kommuner menar att deras förtroende framöver avgörs av hur resultaten från dialogerna förvaltas. Även tjänstepersoner och politiker framhåller detta. Scharpf (1999) menar att demokratiska processers legitimitet ofta bedöms utifrån sin faktiska problemlösningskapacitet och konkreta resultat. Ibland har resultaten större betydelse för upplevd legitimitet än processkvaliteter. Men forskning har också visat hur så kallad procedurrättvisa påverkar tillit till politiska institutioner. I samband med medborgardialoger om bygget av järnvägstunneln under Hallandsåsen mätte Grimes (2005; 2008) upplevd procedurrättvisa genom att undersöka hur deltagare ansåg att dialogerna hade motsvarat kvaliteter kopplade till Habermas diskursetik. Hon jämförde sedan resultaten med hur deltagarna uppgav att deras tillit till processen och inblandade institutioner, och fann ett tydligt positivt samband mellan deliberativa kvaliteter och tillit. Samtidigt är det inte givet att dialog bygger tillit i högre grad än andra typer av demokratiskt beslutsfattande – det omvända har konstaterats i vissa studier (Hibbing & Theiss-Morse 2002; Morrell 1999). Sammanfattningsvis går det ändå att anta att den ökade tillit som dialogerna i SKL:s projekt har genererat har stärkt förutsättningarna att förebygga och hantera konflikter.

5. Slutsatser

När vi tittar på dialogprocesserna i ljuset av vår frågeställning och SKL:s mål för projektet ser vi att kommunerna delvis har valt olika tillvägagångssätt, vilket gör att deras erfarenheter är värdefulla bidrag till kunskapen om hur konflikter kan förebyggas och hanteras i medborgardialog. Vi försöker i detta kapitel beskriva några av dessa bidrag och peka ut några vägar framåt i den fortsatta utvecklingen av medborgardialogens praktik.

De kommuner som inte nådde själva dialogsteget i SKL:s modell illustrerar på olika sätt de praktiska svårigheter som medborgardialoger kring komplexa frågor kan stöta på, vilket gör deras lärdomar värdefulla:

- I Ljusnarsberg blev komplexiteten och skärpan i konflikten kring EU-migranter för stor i förhållande till kommunens resurser och ansvar. Fallet pekar på begränsningar i potentialen att genom medborgardialog ta sig an konflikter som involverar misstänkt brottslighet och därför bör hanteras av rättsväsendet i första hand.
- I Östhammar gjorde komplexiteten i frågan i kombination med brister i den interna samordningen och spänningar mellan politiker från olika delar av kommunen. Fallet illustrerar att det kan vara svårt att genom medborgardialog direkt blanda sig i frågor som rör konflikter som redan är aktiverade på den kommunpolitiska arenan, vilket också betonas i forskning som framhåller valdemokrati framför deliberativ demokrati (exempelvis Wänström 2013). Fallet pekar också på att det krävs intern förankring och enighet som för att en kommun ska kunna designa en medborgardialog om en komplex fråga.
- I Sollentuna kunde inte kommunen ta steget från förberedelser och perspektivinsamling till dialog eftersom resurser under den aktuella perioden behövde prioriteras till andra arbetsuppgifter. Att medborgardialoger kräver stora resurser utgör i sig ett starkt skäl att kritiskt granska deras effekter – både ur demokratisynpunkt och utifrån problemlösningsförmåga.

Bland de kommuner som genomförde dialoger enligt SKL:s modell syns en tydlig skillnad mellan Svenljunga och övriga kommuner avseende hur konfliktdimensioner hanterades. Designen av dialogen i Svenljunga var lik övriga kommuners. Den initiala problemställningen var brett formulerad kring skolutveckling i kommunen. Man ställde en öppen fråga för att samla in perspektiv på denna problemställning, vilket genererade ett vitt spektrum av synpunkter, och man bjöd in brett till deltagande i dialogen. Vid det första arbetsgruppsmötet blev det dock omedelbart tydligt att konflikten mellan centralisering och bevarande av byskolor var så central inom arbetsgruppen att den dominerade den fortsatta dialogen. Efter några försök att närma sig en samsyn övergav facilitatorn konsensusidealet och lät istället represen-

tanter för de olika ståndpunkterna ta fram separata underlag för politiskt beslut i linje med det agonistiska idealet. Fallet illustrerar hur man kan kombinera idealen under olika delar av medborgardialoger.

I kontrast till detta är vår tolkning att medborgardialogerna kring social problematik i Enskede-Årsta-Vantör, Enköping, Fagersta, Linköping och Västra Hisingen behandlade konfliktdimensioner som främst fanns utanför arbetsgruppen. Arbetsgrupperna var tämligen eniga om problemställningarna kopplade till respektive komplex fråga, och kunde nå samsyn kring åtgärdsförslag. I så måtto arbetade de utifrån ett mobiliserande ideal. Processerna skulle kunna karaktäriseras som social mobilisering i olika stadsdelar (Östberga, Västerleden, Berga, Västra Hisingen) respektive kring inkludering i Fagersta. Att konfliktdimensionerna inte blev synliga i arbetsgrupperna kan i åtminstone Fagersta och Linköping förklaras av svårigheter att uppfylla både diskursetikens krav på att beakta relevanta motstående perspektiv som underlag för konsensus och det agonistiska idealet att låta dialogen bli en arena för fredlig konflikt. I vår tolkning av materialet berodde detta inte på ett specifikt medvetet beslut. Snarare var det en logisk följd av en kedja av designval under processens gång, kombinerat med svårigheter i rekryteringen till arbetsgrupperna.

Kedjan av designval bestod i vår tolkning av 1) mål som inte adresserade en specifik konflikt utan snarare behov av mobilisering; 2) breda initiala beskrivningar av de komplexa frågorna; och 3) öppna inbjudningar till arbetsgrupper utan möjlighet att säkerställa att motstående perspektiv representerades. I åtminstone Fagersta och Linköping gjordes försök att föra in konfliktdimensioner i arbetsgrupperna, men de misslyckades. Arbetsgrupperna prioriterade sedan att diskutera breda teman bland perspektiven, och tog fram åtgärder som inte tycks ha varit allvarligt omtvistade.

Vi gör inte anspråk på att kunna redogöra för bakgrunden till dessa designval, men tre tänkbara, delvis sammankopplade möjliga förklaringar kan hittas i tidigare forskning och i det undersökta materialet:

- Den första möjliga förklaringen, som kommunerna själva har lyft fram under gemensamma reflektioner, är en generellt konfliktundvikande kultur. Fenomenet finns beskrivet i forskning - exempelvis pekar Mezirow (1997) på risken att deltagare i förändringsprocesser undviker kontroversiella frågor som väcker starka känslor.
- Den andra möjliga förklaringen, som några tjänstepersoner har nämnt, är att det finns en rädsla att tilliten hos medborgare ska minska om fokus ligger på konflikter. Denna farhåga går att hitta även i policy. Exempelvis menar den andra Demokratiutredningen (2016) att dialog om kontroversiella frågor kan riskera social gemenskap och öka antagonism. Några tjänstepersoner, liksom SKL:s anlitade facilitatorer, har föreslagit att det kan vara klokt att inte fokusera på kontroversiella frågor i ett första skede, och istället vänta till senare dialogomgångar då tillit har utvecklats och det är lättare att diskutera öppet. Något tydligt stöd för denna tes går inte att hitta i materialet från kommunerna i SKL:s projekt. Enkätsvaren från Svenljunga, och även Grimes forskning kring Hallandsåstunneln, indikerar att tillit kan byggas även om en dialog direkt behandlar en konflikt. I Enskede-Årsta-Vantör och Fagersta följdes den första medborgardialogen upp av nya omgångar. Dessa fördjupade åtgärdsförslag om allaktivitetshus respektive en föräldrautbildning som hade tagits fram genom konsensus i den första dialogomgången. Enligt rapporter från kommunerna har uppföljningsdialogerna inte behövt hantera några skarpa åsiktsskillnader. Betydelsen av tillit som hade byggts upp under den första dialogomgången är svår att bedöma eftersom arbetsgrupperna delvis bestod av personer som inte hade deltagit tidigare.
- Den tredje möjliga förklaringen består i den potentiella motsättningen mellan en önskan att ta ett helhetsgrepp kring en komplex fråga och möjligheten att rikta tillräckligt fokus mot en specifik konflikt för att kunna lösa den. Utifrån kommunernas egna beskrivningar och perspektivsammanställningarna är bilden av både sociala problem och möjligheter i Östberga, Västerleden, Fagersta och Berga Centrum så komplex, och rymmer så många potentiella konfliktdimensioner, att den paradoxalt nog kan göra det lätt för deltagare i en dialog att undvika kontroversiella frågor eller att bara behandla dem ytligt.

De här mekanismerna innebär en möjlig risk att konflikter skjuts på framtiden och blir skarpare när de väl aktiveras. Samtidigt har lyckosam social mobilisering potential att hantera konflikter, både genom att identifiera framgångsrika åtgärder och genom att undanröja grogrunden för problem. Hur dessa risker

och möjligheter faller ut i praktiken i de berörda kommunerna är en empirisk fråga som är viktig att följa upp för att utveckla kunskapen om medborgardialoger som mobiliserande processer.

Dialogen i Burlöv hade en speciell karaktär eftersom den utgick ifrån ett redan fattat beslut. Enligt kommunens rapportering till SKL uppnåddes i stort kommunens målsättningar i termer av förtroende och minskad oro bland medborgare. Dialoger av denna karaktär är mottagliga för kritik för att de är skendemokratiska och syftar till att legitimera redan fattade beslut (Swyngedouw 2005; Haughton et al. 2013). Vi ser samtidigt att de kan förebygga konflikter genom att hantera oro och ge ökad kunskap hos medborgare. Vi menar att denna typ av konsultativ dialog ställer höga krav på transparens om dialogens syfte och öppenhet om det begränsade utrymmet för inflytande, vilket Burlövs kommun tycks ha varit tydliga med.

I Uppsala är medborgardialogen om Lina Sandells park ett intressant exempel på hur samhällsplanerare kan kombinera olika ideal för konflikthantering. De mobiliserade en viss grupp (flickor) för att ge dem mer inflytande, samtidigt som de lät synpunkter bryts och närma sig varandra genom deliberativa inslag. De slutliga besluten låg hos politiker och tjänstepersoner.

Vi ser att den tillit som samtliga genomförda medborgardialoger i SKL:s projekt tycks ha genererat kan fungera generellt konfliktförebyggande. Samma sak gäller det lärande och den generellt mer nyanserade syn på de komplexa samhällsfrågorna som kunde dokumenteras bland deltagare i Svenljunga och Fagersta, och som sannolikt har utvecklats också i de andra kommunerna. Eftersom medborgardialoger är resurskrävande är en relevant fråga om sådant tillitsbyggande och lärande kan åstadkommas på andra sätt. Delvis syftar kommuners stöd till föreningsliv och andra mötesplatser till att skapa tillit. Samtidigt visar försöken med medborgarcafèer i Fagersta att det ibland kan vara svårt att skapa engagemang kring forum och mötesplatser som är frånkopplade konkreta åtgärder och beslutsmyndighet. Den procedurrättvisa som präglar en väl genomförd medborgardialog tycks ha potential att bygga värdefull tillit till kommunen som offentlig institution. De tre idealen för konflikthantering i medborgardialog kräver delvis olika typer av procedurer avseende exempelvis rekrytering, facilitering och beslut. Därför menar vi att det är önskvärt att kommuner i så hög grad som möjligt försöker tydliggöra vilket eller vilka ideal som dialogen strävar mot.

Avslutningsvis kan vi konstatera att flera intressanta frågor avseende om och hur medborgardialoger kan hantera konflikter inom arbetsgrupper kvarstår. Vi menar att några svar kan sökas genom en mer konsekvent och fullständig tillämpning av Dryzeks idé om representation av diskurser. En sådan tillämpning skulle kunna innebära:

- Att perspektiven som samlas in sammanfattas i termer av tydligt motstående diskurser i perspektivsammanställningen, och att dessa motsättningar mellan diskurser sedan utgör utgångspunkten för medborgardialogens fokus.
- Att arbetsgrupperna rekryteras så att representation av de motstående diskurser som dialogen ska behandla säkerställs.
- Att facilitatorerna under dialogerna aktivt riktar fokus mot motsättningarna mellan diskurserna för att klargöra på vilka områden det går att nå konsensus och på vilka områden som man bör diskutera vilka andra beslutsvägar som kan accepteras i enlighet med det agonistiska idealet.

Referenser

- Abrahamsson, H. 2015. Vår tids stora samhällsömdaning. Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande medborgardialog (Mistra Urban Futures Report 2015:10). Göteborg.
- Allmendinger, P., 1998. Planning practice and the post-modern debate. *International Planning Studies*, 3(2), 227–248.
- Andersson, P., 2015. Scaffolding of task complexity awareness and its impact on actions and learning. *Action Learning and Action Research Journal*, 21(1), 124–147.
- Bäck, H., Teorell, J. & Westholm, A., 2011. Explaining Modes of Participation: A Dynamic Test of Alternative Rational Choice Models. *Scandinavian Political Studies*, 34(1), 74–97.
- Bond, S., 2011. Negotiating a “democratic ethos”: moving beyond the agonistic - communicative divide. *Planning Theory*, 10(2), 161–186.
- Briggs, X. de S., 2008. *Democracy as problem solving: civic capacity in communities across the globe*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Castell, P., 2013. Stegen och trappan – olika syn på deltagande, Från: I J. Stenberg et al., red. *Framtiden är redan här – hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*. Göteborg: Chalmers University of Technology, 36–40.
- Davidoff, P., 1965. Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(4), 331–338.
- Demokratiutredningen, 2000. *En uthållig demokrati! - Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. (SOU 2000:1). Stockholm: Kulturdepartementet
- Demokratiutredningen, 2016. *Låt fler forma framtiden!* (SOU 2016:5). Stockholm: Kulturdepartementet
- Demokratiutvecklingskommittén, 1996. *Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd : rapport från Demokratiutvecklingskommittén* (SOU 1996:71). Stockholm: Inrikesdepartementet
- DiSalvo, C., 2010. Design , Democracy and Agonistic Pluralism. I *Proceedings of the DRS 2010 conference Design & Complexity*, Montreal (Quebec), Canada. Montreal.
- Dryzek, J.S., 2000. *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J.S., 2005. *Deliberative Democracy in Divided Societies : Alternatives to Agonism and Analgesia*. *Political Theory*, 33(2), 218–242.
- Dryzek, J.S. & Niemeyer, S., 2008. Discursive representation. *American Political Science Review*, 102(4), 481–493.
- Van Epp, M. & Garside, B., 2016. Solving ‘wicked’ problems: can social learning catalyse adaptive responses to climate change?, IIED Working Paper. IIED, London.
- Fainstein, S., 2000. New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review*, 35(4), 451–478.
- Flyvbjerg, B. & Richardson, T., 2002. Planning and Foucault: In Search of the Dark Side of Planning Theory. I P. Allmendinger & M. Tewdwr-Jones, red. *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. London & New York: Routledge, 44–63.
- Forester, J., 1999. *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Fox-Rogers, L. & Murphy, E., 2014. Informal strategies of power in the local planning system. *Planning Theory*, 13(3), 244–268.
- Fraser, N., 1993. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actual existing democracy. I C. Calhoun, red. *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: Cambridge University Press, 109–142.

- Fröberg, M., 2017. Negotiating matters - supporting agonistic pluralism in community planning |Konferensbidrag ServDes, Köpenhamn, Danmark 24-26 maj 2016. Köpenhamn
- Fung, A., 2003. Recipes for public spheres: Eight institutional design choices and their consequences. *Journal of Political Philosophy*, 11(3), 338–367.
- Gilljam, M., 2003. Deltagardemokrati med förhinder. I M. Gilljam & J. Hermansson, red. *Demokratis mekanismer*. Malmö: Liber.
- Grimes, M., 2005. *Democracy's Infrastructure: The Role of Procedural Fairness in Fostering Consent*. Göteborg University.
- Grimes, M.F., 2008. The Civic Benefits of Imperfect Deliberation. *Journal of Public Deliberation*, 4(1).
- Habermas, J., 2008. *Between naturalism and religion: philosophical essays*, New York: Wiley.
- Haidt, J., 2001. The Emotional Dog and Its Rational Tail: A Social Intuitionist Approach to Moral Judgment. *Psychological review*, 108(4), 814–834.
- Hajer, M.A., 1995. *The politics of environmental discourse*, Oxford: Clarendon Press.
- Haughton, G., Allmendinger, P. & Oosterlynck, S., 2013. Spaces of Neoliberal Experimentation: Soft Spaces, Postpolitics, and Neoliberal Governmentality. *Environment and Planning A*, 45(1), 217–234.
- Healey, P., 1997. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Vancouver: UBC Press.
- Hellquist, A. & Westin, M., 2018. Medborgardialog om komplexa samhällsfrågor - Delrapport 2 från följeforskarna, Uppsala: Swedesd, Uppsala universitet. Tillgänglig på: <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1187441/FULLTEXT02.pdf>.
- Hertting, N. & Kugelberg, C., 2017. *Local Participatory Governance and Representative Democracy. Institutional Dilemmas in European Cities*, London: Routledge.
- Hibbing, J. & Theiss-Morse, E., 2002. *Stealth Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hillier, J., 2003. Agonizing Over Consensus: Why Habermasian Ideals cannot be 'Real'. *Planning Theory*, 2(1), 37–59.
- Huxley, M., 2000. The Limits to Communicative Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 19(4), 369–377.
- Innes, J.E., 1995. Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice. *Journal of Planning Education and Research*, 14(3), 183–189.
- Jodal, O., 2003. Fem frågetecken för den deliberativa teorin. I M. Gilljam & J. Hermansson, red. *Demokratis mekanismer*. Malmö: Liber, 267–288.
- Mackie, G., 2006. Does democratic deliberation change minds? *Politics, Philosophy & Economics*, 5(3), 279–303.
- Maktutredningen, 1990. *Demokrati och makt i Sverige: Maktutredningens huvudrapport (SOU 1990:44)*. Stockholm: Statsrådsberedningen
- Meppem, T. & Gill, R., 1998. Planning for sustainability as a learning concept. *Ecological Economics*, 26(2), 121–137.
- Mezirow, J., 1997. Transformative Learning: Theory to Practice. *New Directions for Adults and Continuing Education*, 1997(74), 5–12.

- Moore, A., 2012. Following from the front: theorizing deliberative facilitation. *Critical Policy Studies*, 6(2), 146–162.
- Morrell, M.E., 1999. Citizens' evaluations of participatory democratic procedures: Normative theory meets empirical science. *Political Research Quarterly*, 52(2), 293–322.
- Mouat, C., Legacy, C. & March, A., 2013. The Problem is the Solution: Testing Agonistic Theory's Potential to Recast Intractable Planning Disputes. *Urban Policy and Research*, 31(2), 150–166.
- Mouffe, C., 2005. *On the Political*, London: Routledge.
- Mouffe, C., 2000. *The Democratic Paradox*, New York: Verso.
- Sager, T., 2009. Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities. *European Planning Studies*, 17(1), 65–84.
- Scharpf, F.W., 1999. *Governing Europe: effective and democratic?*, Oxford University Press, Oxford.
- Sniderman, P.M., Brody, R.A. & Tetlock, P.E., 1991. *Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Steyaert, P. & Jiggins, J., 2007. Governance of complex environmental situations through social learning: a synthesis of SLIM's lessons for research, policy and practice. *Environmental Science & Policy*, 10, 575–586.
- Strandberg, K., Himmelroos, S. & Grönlund, K., 2019. Do discussions in like-minded groups necessarily lead to more extreme opinions? *Deliberative democracy and group polarization*. *International Political Science Review*, 40(1), 41–57.
- Sunstein, C.R., 2000. *Deliberative Trouble? Why Groups Go to Extremes*. *The Yale Law Journal*, 110(1), 71–119.
- Swyngedouw, E., 2005. *Governance Innovation and the Citizen: Face of Governance-beyond-the-State*. *Urban Studies*, 42(11), 1991–2006.
- Tahvilzadeh, N., 2014. *Det våras för medborgardialoger*. Underlagsrapport för SOU 2016:5, Stockholm: Kulturdepartementet
- Tversky, A. & Kahneman, D., 1974. Judgment under uncertainty: heuristics and biases. *Science New Series*, 185(4157).
- Wagenaar, H., 2007. Governance, Complexity, and Democratic Participation. *The American Review of Public Administration*, 37(1), 17–50.
- Wärnström, J., 2013. *Demokratisk förankring i skolnedläggningsprocesser*. Förutsättningar för medborgardialog i en känsloladdad fråga, Göteborg: Nationella kommunforskningsprogrammet, rapport 15.
- Westin, M., Calderon, C. & Hellquist, A., 2016. *Att leda samverkan. En handbok för dig som vill hantera komplexa samhällsutmaningar*, Uppsala: Swedesd, Uppsala universitet.
- Westin, M. & Hellquist, A., 2015. *Medborgardialog om komplexa samhällsfrågor En studie av SKL:s utvecklingsarbete*. Sveriges kommuner och landsting. Tillgänglig på: <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-306-2.pdf>
- Westin, M. & Hellquist, A., 2018. *Vad är rätt när folk tycker olika? – En berättelse om medborgardialog, makt och kritisk pragmatism*. *Plan*, 73(4–5), 53–69.
- Westin, M., Hellquist, A. & Calderon, C., 2016. *Medborgardialog om komplexa samhällsfrågor En delrapport från följeforskarna*, Uppsala: Swedesd, Uppsala universitet. Tillgänglig på: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:967426/FULLTEXT02.pdf>

Bilaga I

Kommunernas målsättningar

Av utrymmesskäl har vi kortat kommunernas ursprungliga formuleringar. Vi har inte identifierat någon tydlig målformulering för Ljusnarsbergs kommun, som ville angripa en mycket komplex fråga kopplad till EU-migranter och andra marginaliserade grupper i det lilla samhället Mossgruvan.

Kommun	Målformuleringar
Burlöv	<ul style="list-style-type: none">Fånga upp kommuninvånarnas oro kring bygget av ny tågräls genom samhällena Arlöv och ÅkarpEn smidigare situation för kommuninvånarna under byggtidenSkapa större förståelse och förtroende för den demokratiska processen, minska det upplevda avståndet mellan myndighet och medborgareBättre information. Ingen medborgare ska kunna överklaga på felaktiga grunder för att de inte har fått, eller förstått, informationen korrektArbeta fram förslag kring nybyggnationen åt politiker
Enköping	<ul style="list-style-type: none">Ökad framtidstro bland barn i stadsdelen VästerledenÖkad tillit, trygghet, känsla av delaktighet i Västerleden
Enskede-Årsta-Vantör	<p>Dialogomgång 1:</p> <ul style="list-style-type: none">Testa SKL:s modellBli fler som arbetar med trygghetssituationen i ÖstbergaPå längre sikt ökad trygghet, ökad egenmakt till de boende i Östberga och ökad tillit till kommunen <p>Dialogomgång 2:</p> <ul style="list-style-type: none">Utformning och inriktning för Allaktivitetshus i ÖstbergaUppväxt utan våld
Fagersta	<ul style="list-style-type: none">Motverka utanförskap och segregation och främja integration och inkludering <p>Dialogomgång 1:</p> <ul style="list-style-type: none">Ta fram förslag på meningsfulla, angelägna och genomförbara åtgärder som främjar integration och inkludering <p>Dialogomgång 2:</p> <ul style="list-style-type: none">ta fram förslag på hur en skraddarsydd föräldrautbildning bör se ut för att möta upplevda behov hos föräldrar i Fagersta
Linköping	<ul style="list-style-type: none">Ökad kunskap i kommunkoncernen om boendes och verksammas upplevda möjligheter och problem i stadsdelen BergaÖkad samsyn och kunskap hos boende om kommunens service och ansvarÖkad resurseffektivitet och förbättrad prioriteringsgrund för kommunala åtaganden och åtgärder i stadsdelenÖkad samsyn och kunskap hos olika aktörer i stadsdelen om kort- och långsiktig inriktning för att utveckla stadsdelenÖkat engagemang och vilja till medskapande för att utveckla stadsdelenBoende och verksamma i stadsdelen uppfattar kommunen som en aktivt lyssnande och intresserad partUtvecklad metodik och kompetens om komplexa medborgardialoger som kan användas i flera sammanhang inom kommunkoncernenBidra till måluppfyllelse av kommunfullmäktige mål 7, "En sammanhållen kommun med framtidstro och delaktighet"
Sollentuna	<ul style="list-style-type: none">Pröva medborgardialog för att hantera och förebygga konflikter i komplexa samhällsfrågor genom att ta tillvara kraften för kreativa lösningar från medborgare, intressenter och andra.Utveckla metod för dialog.

Svenljunga	<ul style="list-style-type: none"> • Syftet var att med medborgardialogen som tillvägagångssätt försöka nå en konsensus i skolfrågan
Uppsala	<ul style="list-style-type: none"> • Utveckla former och arbetssätt för dialog och delaktighet med särskilt fokus på berörda grupper som vanligen inte kommer till tals. • Stärka arbetet med dialog- och delaktighetsformer i arbetet lokalt i Gottsunda likväl som former för arbete generellt i Uppsala.
Västra Hisingen	<ul style="list-style-type: none"> • Nå andra än vi brukar nå, invånare som vanligtvis inte blir hörda. Fokus på barn. • Föra samman personer och perspektiv som inte brukar mötas. • Öka tillit och engagemang hos boende
Östhammar	<ul style="list-style-type: none"> • Ta fram underlag för investeringsbeslut för idrotts- och friskvårdsanläggningar

Bilaga II

Exempel på åtgärdsförslag från kommunerna

Av utrymmesskäl är listan inte uttömmande.

Kommun	Åtgärdsförslag
Burlöv	<ul style="list-style-type: none"> • sänkta hastighetsgränser och begränsningar i biltrafik • belysning stationsområde och gångstråk Arlov • kommunalt köp av stationshus i Åkarp
Enköping	<ul style="list-style-type: none"> • läxhjälp i skola • delaktighet och information vid ombyggnation av skolan • delaktighet vid rastaktiviteter • respekt i skolan • information till föräldrar • skapande av föräldraförening • större inblick i olika yrken • information om aktiviteter, mötesplatser och föreningsliv • trivsel och aktivitet på Västerleds torg • en fotbollsplan på Västerleden
Enskede-Årsta-Vantör	<ul style="list-style-type: none"> • informationsspridning om vad som är på gång i Östberga • belysning och papperskorgar på torget • trygghetsvandringar • stadsodling • allaktivitetshus • stöd för att lämna kriminalitet, dialog om uppväxt utan våld • påtryckningar på landstinget angående kollektivtrafik
Fagersta	<ul style="list-style-type: none"> • uppsökande verksamhet mot arbetsgivare • arbetsplatskuvös • föräldrautbildning • utbildning kring kulturkrockar för personal i skola och socialtjänst • höjda lärarlöner • rekrytera nytexaminerade lärare • positiva förebilder • koordinatör för föreningsliv • mötesplatser

Linköping	<ul style="list-style-type: none"> • gym, lekplatser, badplats, skulpturpark, mötesplatser, allaktivitetshus • förteckning över lokaler att hyra • förbättrad belysning • översyn kommunalt stöd till föreningar • mentorsverksamhet • uveckling av Berga-app • tryggare centrum
Svenljunga	Övergripande teman innehållande principer för skolutveckling: tillgänglighet, kvalitet & likvärdighet, transport, arbetsro, kompetensutveckling, skolmat
Uppsala	<ul style="list-style-type: none"> • konstgräs på grusyta • utveckling av Lina Sandells park med särskilt fokus på unga tjejer • belysningssatsning för trygghet på sju platser i området • utveckling av Valsätraparken
Västra Hisingen	<ul style="list-style-type: none"> • föräldradiolog • diverse insatser för barns språkutveckling • diverse evenemang för gemenskap i området • rörligt medborgarkontor • samtal med bostadsbolag • mötesplats för unga HBTQ-personer • invånarråd för Biskopsgårdens utveckling



UPPSALA
UNIVERSITET