



Karlstads Universitet

Avdelningen för politiska och historiska studier

**Christina Johansson
Eva Stjernström
Margaretha Thörnqvist**

Medborgardialog

Att organisera medborgardeltagande i prioriteringsprocessen

Magisteruppsats, MPA
Höstterminen 2007

Datum/termin: 2008-01-11
Handledare: Curt Räftegård
Examinator: Alf Sundin

FÖRORD

Uppsatsen är den avslutande delen av *Master of Public Administration* (MPA) utbildningen, vilken är ett samarbetsprojekt mellan Karlstads Universitet, Högskolan i Falun och Høgskolen i Hedmark. Utbildningen påbörjades hösten 2005. Vi hoppas att ämnesvalet *Medborgardialog* och innehållet i uppsatsen skall vara till praktisk nytta i det fortsatta arbetet inom såväl vårt eget landsting i Värmland liksom till att ge inspiration till andra landsting och även kommuner. I arbetet med uppsatsen har litteraturstudierna fördelats oss emellan och likaså när det gäller ansvar för respektive *case* från Europa, Kanada samt Sverige. Planering av studiebesök och intervjuer med olika företrädare i Toronto Kanada, Norrbottens läns landsting samt med företrädare för landstinget i Östergötland, har fördelats i gruppen. Vi har tillsammans bearbetat det som har framkommit av litteraturstudier, studiebesök och intervjuer. Analysmodellen bygger på vår gemensamma kunskap och har tillämpats på respektive *case*. Analysen har vi utfört tillsammans och därefter har vi dragit slutsatser samt bedrivit diskussion.

Vi vill rikta ett stort tack till nedanstående som genom sitt stöd, kunskap samt positiva inställning gett oss möjlighet att fullfölja utbildningen:

- Lars Henriksson, Honorary Consul, Svenska konsulatet Toronto
- Vår handledare, Curt Räftegård, docent, Karlstads Universitet
- Sjukhusbiblioteket i Karlstad
- Lena Langlet, tjänsteman, Sveriges Kommuner och Landsting
- Britt Westerlund, landstingsråd med flera, Norrbottens läns landsting
- Monica Jönsson, utredningssekreterare, Landstinget i Östergötland
- Vår arbetsgivare, Landstinget i Värmland
- Sist men inte minst vill vi tacka våra närmast anhöriga för det stöd vi fått under studieperioden samt att de stått ut med att utbildningen tagit en stor del av tid i anspråk av kvällar och helger!

Karlstad, januari 2008

Christina Johansson

Eva Stjernström

Margaretha Thörnqvist

SAMMANFATTNING

Vi har inspirerats av en föreläsning av Jennifer Gibson från *University of Toronto*. I denna presenterades hur man förankrat beslut kring prioriteringar hos medborgarna, och hur man därigenom undvikit kraftiga negativa reaktioner. Det etiska ramverket byggde på den deliberativa demokratiteorin. Erfarenheterna av processen visade att det fanns möjlighet att få acceptans och legitimitet bland medborgarna för svåra prioriteringar, så kallade *wicked-issues*.

Syftet med uppsatsen var att ta reda på om och hur deliberativa metoder är ett sätt att hantera *wicked-issues*. Den övergripande frågeställningen är: Vilka kännetecken bör en medborgardialog ha för att vara framgångsrik? För att få svar på frågeställningarna undersöktes följande fall som vi valt ut som *star cases*: Barcelona, Lewisham, Toronto, Norrbottens läns landsting och Landstinget i Östergötland. Vi beskriver även andra praktiska exempel som får utgöra ytterligare erfarenhetsbas i studien.

I arbetet med att identifiera viktiga framgångsfaktorer har vi använt oss av fem forskare inom deliberativ demokratiteori; Habermas, Räftegård, Fishkin, Dryzek och Dahl. Med utgångspunkt i deras teorier har vi tagit fram en analysmodell som innehåller fyra huvudområden; kontext, arrangemang, dialog och effektivitet. Dessa fyra områden innehåller i sin tur ett antal egenskaper. Analysmodellen har använts i en jämförande analys av de valda *casen*.

Vårt resultat visar att nödvändiga kännetecken för att medborgardialogen ska vara framgångsrik är:

- Syftet är att samla synpunkter och att diskutera.
- *Wicked-issues* finns i kontexten.
- Besluten fattas i ordinarie beslutsinstans
- Medborgardialogen genomförs som öppna offentliga möten, dialoger till riktade grupper och dialog via informationsteknologi
- Öppet för alla och till berörda av frågeställningen
- Tidigt genomförd i processen
- Systematiken är delvis utvecklad
- Underlag för beslut om prioriteringar
- Dialogen är öppen, jämlik, ansvarig och dialogisk
- Dialogen är delvis kunskaps- och erfarenhetsbaserad

Inte nödvändiga kännetecken är:

- Lagstiftning
- Parallell intern dialog i organisationen

ABSTRACT

This study has been inspired by a lecture given by Jennifer Gibson from University of Toronto. She described how the health care providers had been able to avoid black headlines by public engagement in priority setting. They had used an ethical framework based on the theory of deliberative democracy. Experiences from Toronto gave us a hint of a way to achieve acceptance and legitimacy even for tough decisions concerning priority setting and other wicked-issues.

The aim of the study is to find out if and how deliberative methods are a way to deal with wicked-issues. Our main purpose is to point out the qualities of a successful deliberation. In order to get the answer to our scientific questions we examined star cases from Barcelona, Lewisham, Toronto, the County Council of Norrbotten and the County Council of Östergötland. The study also includes experiences from public consultations elsewhere.

We have studied theories of the scientists Habermas, Räftegård, Fishkin, Dryzek and Dahl in order to identify the key elements of the theory of deliberative democracy. We have chosen four main components from these theories and put them together in a model that describes the process of public consultations. This model has been used to analyze and compare the cases. The four components for deliberation are context, arrangements, dialogue and effectiveness.

Our results show that necessary variables to make a successful dialogue are:

- The purpose is to listen and discuss.
- *Wicked-issues* is a component in the context.
- Decisions are taken in ordinary forums
- Citizen consultation through open public meetings, dialogues with stakeholders and using information technology
- Open for everybody and for those who are concerned by the issues
- Early in the process
- Partly developed systematic structure
- Decisions of priority settings
- An open, equal, responsible dialogue
- The dialogue is partly evidencebased

Not necessary variables are:

- Legislation
- A parallel dialogue within the organisation

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 ÄMNESVAL OCH FORSKNINGSFRÅGA	1
1.1 Ämnesval	1
1.2 Syfte och forskningsfråga.....	2
2 DISPOSITION	2
3 PRIORITERINGAR och WICKED-ISSUES	3
3.1 Sjukvård och prioriteringar – nationellt och internationellt	3
3.1.1 Utmaningar för offentlig sektor i Sverige	3
3.1.1.2 Sammanfattning.....	6
3.1.2 Ökande krav på transparens	7
3.1.3 Vad krävs för att beslut om prioriteringar inom hälso- och sjukvården ska uppfattas som legitima och accepteras?	8
3.1.4 Etiskt ramverk för prioriteringar	11
3.1.5 Studier av prioriteringar utifrån det etiska ramverket.....	14
3.2 Wicked-issues i teori	18
3.2.1 Sammanfattning av teorier om wicked-issues	20
3.3 Hanterandet av wicked-issues; partiernas och intresseorganisationernas uppgift	20
3.3.1 Partiernas uppgift	20
3.3.2 Intresseorganisationerna och wicked-issues	21
3.4 Demokratiutvecklingen i Sverige	22
3.4.1 Lagstiftning.....	22
3.4.2 Syfte för demokratipolitik	22
3.4.3 Arbetet med demokratiutveckling i kommuner och landsting	24
4 DELIBERATIV DEMOKRATITEORI	25
4.1 Allmänt om demokratiteorier	25
4.2 Deliberativ demokratiteori	27
4.3 Jürgen Habermas	27
4.3.1 Kommunikativt och strategiskt handlande	28
4.3.2 Kommunikativ rationalitet.....	28
4.3.3 Språkets betydelse	28
4.3.4 Den ideala talsituationen	29
4.3.5 Livsvärld och systemvärld	29
4.3.6 Sammanfattning	30
4.4 Curt Räftegård	31
4.4.1 Idén.....	31
4.4.2 Räftegårds teori och teser i forskningen	32
4.4.3 Dåligt prat	33
4.4.4 Demokratiskt och bra prat	33
4.4.5 Handlingsråd.....	34
4.4.6 Räftegårds slutsatser och våra egna tolkningar	35
4.5 Fishkin – deliberativ demokrati – folkets röst	36
4.5.1 Exemplet Magic Town	36
4.5.2 Medborgare som är medvetna och engagerade	37

4.5.3	<i>Fyra förutsättningar för den ideala demokratin</i>	37
4.5.4	<i>Försök med medborgarpaneler</i>	38
4.5.5	<i>Sammanfattning</i>	38
4.6	Deliberativ demokratiteori enligt John Dryzek	39
4.6.1	<i>Syftet med och genomförandet av medborgardialog</i>	40
4.6.2	<i>Sammanfattning</i>	41
4.7	Robert Dahls demokratitankar	42
5	NÅGRA EXEMPEL PÅ MEDBORGARDIALOG	43
5.1	Sverige	43
5.1.1	<i>Medborgarpanel</i>	44
5.2	Norge	44
5.3	Europeiska Unionen (EU)	45
5.3.1	<i>Bakgrund</i>	45
5.3.2	<i>Genomförande av EMR i Sverige</i>	46
5.3.3	<i>Utvärdering</i>	47
5.4	Kanada	47
5.4.1	<i>Waterfront Toronto</i>	47
5.4.1.1	<i>Policy och strategi för konsultationsprocesserna</i>	47
5.4.2	<i>City of Toronto</i>	49
6	ANALYSMODELL MED PRECISERADE FORSKNINGSFRÅGESTÄLLNINGAR	52
6.1	Metod	52
6.2	Analysmodell	52
6.2.1	<i>Kontext</i>	54
6.2.2	<i>Arrangemang</i>	56
6.2.3	<i>Dialog</i>	60
6.2.4	<i>Effektivitet</i>	63
6.3	Urval	65
7	CASE BESKRIVNINGAR	65
7.1	Inledning	65
7.2	Barcelona	66
7.2.1	<i>Inledning</i>	66
7.2.2	<i>Kontexten; jämförande variabler</i>	67
7.2.3	<i>Arrangemang; jämförande variabler</i>	67
7.2.4	<i>Dialog, jämförande variabler</i>	68
7.2.5	<i>Effektivitet; jämförande variabler</i>	69
7.2.6	<i>Jämförelse från analysmodell</i>	70
7.3	Lewisham	70
7.3.1	<i>Inledning</i>	70
7.3.2	<i>Kontext; jämförande variabler</i>	71
7.3.3	<i>Arrangemang; jämförande variabler</i>	72
7.3.4	<i>Dialog; jämförande variabler</i>	73
7.3.5	<i>Effektivitet; jämförande variabler</i>	73
7.3.6	<i>Jämförelse från analysmodell</i>	75
7.4	Toronto	75
7.4.1	<i>Inledning</i>	75
7.4.2	<i>Kontext; jämförande variabler</i>	77

7.4.3 Arrangemang; jämförande variabler	81
7.4.4 Dialog; jämförande variabler	85
7.4.5 Effektivitet; jämförande variabler	88
7.4.6 Jämförelse från analysmodell	91
7.5 Norrbottens läns landsting	91
7.5.1 Inledning.....	91
7.5.2 Kontext; jämförande variabler.....	92
7.5.3 Arrangemang; jämförande variabler	93
7.5.4 Dialog; jämförande variabler	95
7.5.5 Effektivitet; jämförande variabler	96
7.5.6 Jämförelse från modell.....	97
7.6 Landstinget i Östergötland	98
7.6.1 Inledning.....	98
7.6.2 Kontext; jämförande variabler.....	98
7.6.3 Arrangemang; jämförande variabler	100
7.6.4 Dialog; jämförande variabler	101
7.6.5 Effektivitet; jämförande variabler	102
7.6.6 Jämförelse från modell.....	103
8 ANALYS AV RESULTAT FRÅN DEN KOMPARATIVA STUDIEN	104
8.1 Analys	104
8.1.1 Kontext	104
8.1.2 Arrangemang:	105
8.1.3 Dialog.....	106
8.1.4 Effektivitet.....	106
9 SLUTSATSER OCH DISKUSSION	107
9.1 Komparativ logik – att dra slutsatser	107
9.2 Star cases?	108
9.3 Nödvändiga kännetecken för en framgångsrik medborgardialog?	110
9.3.1 Syftet är att samla synpunkter och att diskutera	110
9.3.2. Wicked-issues finns i kontexten.	110
9.3.3 Besluten fattas i ordinarie beslutsinstans.....	111
9.3.4. Medborgardialogen genomförs som öppna offentliga möten, dialoger till riktade grupper och dialog via informationsteknologi.....	112
9.3.5 Öppet för alla och till berörda av frågeställningen.	112
9.3.6 Tidigt genomförd i processen.	113
9.3.7 Systematiken är delvis utvecklad.....	113
9.3.8 Underlag för beslut om prioriteringar.	114
9.3.9 Dialogen är öppen, jämlik, ansvarig och dialogisk.	114
9.3.10 Dialogen är delvis kunskaps- och erfarenhetsbaserad.	115
9.3.11 Sammanfattning av nödvändiga kännetecken	115
9.4 Inte nödvändiga kännetecken för en framgångsrik medborgar-dialog?.....	116
9.4.1 Lagstiftning.....	116
9.4.2 Parallell intern dialog i organisationen.....	117
9.5 Sammanfattande slutsats.....	117
9.6. Avslutande resonemang	118
9.6.1 Medias roll	118
9.6.2 Processens betydelse	118
9.6.3 Människosynens betydelse.....	118

10 REFERENSFÖRTECKNING OCH BILAGOR120

- Bilaga 1 Kommunikativ modell för EU:s medborgarråd
Bilaga 2 Intervjufrågor på engelska
Bilaga 3 *Arnstein's Ladder of Engagement*
Bilaga 4 Matris över tänkbara tekniker, Toronto Central LHIN
Bilaga 5 Analysmodellens variabelvärden

Tabell förteckning:

Tabell 1 Olika former för involvering av medborgarna	sid 51
Tabell 2 Jämförande modell	sid 53
Tabell 3 Analysmodell för jämförelse, Barcelona	sid 70
Tabell 4 Analysmodell för jämförelse, Lewisham	sid 75
Tabell 5 Analysmodell för jämförelse, Toronto	sid 91
Tabell 6 Analysmodell för jämförelse, Norrbottens läns landsting	sid 97
Tabell 7 Analysmodell för jämförelse, Landstinget i Östergötland	sid103
Tabell 8 Resultatjämförelse mellan de olika <i>casen</i>	sid104

1 ÄMNESVAL OCH FORSKNINGSPRÅG

1.1 Ämnesval

Som medarbetare i Landstinget i Värmland har vi kunnat se hur förändringar av struktur och utbud har lett till kraftiga opinionsstormar bland berörda medborgare och medarbetare. Hur kan landstinget bättre kommunicera med syftet att få ökad förståelse och acceptans? Under kursen i Master of Public Administration (MPA) har intresset väckts för problematiken kring de komplexa frågeställningarna som utmanar välfärdsstaten, s.k. *wicked-issues*.¹ Dessa frågor kan handla om svåra avvägningar i resursfördelning inom och mellan viktiga offentliga institutioner såsom hälso- och sjukvården, äldreomsorgen, skolan och barnomsorgen. Offentlig sektor kan inte leverera allt vad medborgarna behöver och vill ha, till alla och vid alla tillfällen. Utmaningen ligger i att medborgarna ska ge det politiska systemet fortsatt legitimitet att styra de viktiga välfärdsinstitutionerna trots att det tvingas till ransonering och prioritering. Inför dessa beslut tenderar organisationerna att agera reaktivt, faktaunderlagen bakom förslagen redovisas ingående, men det kommer ofta sent i processen. Den strategiska frågan blir om och i så fall hur man kan jobba proaktivt med folkopinionen och få fortsatt legitimitet trots att man tvingas till prioriteringar.

Vid den tredje svenska nationella prioriteringskonferensen 2005 presenterade Gibson från *University of Toronto Joint Centre for Bioethics* hur man där förankrade beslut kring prioriteringar hos medborgarna. Därmed undvek man kraftiga reaktioner som de som riktades mot den amerikanska delstaten Oregons prioriteringslista när den offentliggjordes.² Det etiska ramverk som användes i prioriteringsarbetet i Toronto bygger på deliberativ demokratiteori. Deliberativ demokrati översätts ibland med samtalsdemokrati och i följande citat beskriver Naurin dess grundtanke;

.... politik kan och bör utformas genom dialog där deltagarna, ... , betraktar varandra med respekt och försöker finna ömsesidigt godtagbara lösningar. Under goda samtalsförhållanden kan de som deltar fås att modifiera sina ursprungliga uppfattningar. Man tar intryck av andra deltagares verklighetsuppfattningar och värderingar.³

Erfarenheterna från Toronto visade att det finns möjligheter att få legitimitet och acceptans bland medborgarna för de svåra vägval som de förtroendevalda tvingas att göra inom hälso- och sjukvården. Här väcktes nyfikenheten att ta reda på mer om de erfarenheter som har gjorts

¹ Master of Public Administration (MPA III) augusti 2005 – januari 2008

² <http://e.lio.se/prioriteringscentrum/Nyhetsbrev%20pdf/Nyhet0510.pdf>, 2007-11-26

³ Naurin, D.: *Lobbyism, korporatism eller den stängda dörrens politik? Institutionella reformer för och emot organiserade intressen*, SNS Författningsprojekt, 2001, s. 65 - 66

i Toronto att undersöka om det finns andra goda exempel inom och utom Sverige att lära sig av. I Sverige är *medborgardialog* en frekvent benämning på deliberativa metoder som används för att engagera medborgarna i samhällsfrågor. Att det förekommer allt flitigare inom det svenska samhället visar en sökning på Google på begreppet medborgardialog. Den ger knappt 10 000 träffar från svenska hemsidor.⁴ Vi ställer oss frågan om medborgardialog har relevans för prioriteringsfrågorna inom hälso- och sjukvården.

I uppsatsen förs resonemang om läget för den offentliga sektorn och särskilt då hälso- och sjukvården som tvingas till svåra beslut om prioriteringar. Vidare kommer begreppen och teorierna kring *wicked-issues* och deliberativ demokrati att utvecklas mer ingående liksom några modeller för medborgardialog samt erfarenheterna därav.

Under arbetet med uppsatsen har den politiska ledningen i vårt landsting uttalat att medborgardialog är ett satsningsområde i landstingsplanen för 2008 – 2011. Förhoppningen är att uppsatsen ska kunna bidra i den processen med att ge ett kunskapsunderlag.

1.2 Syfte och forskningsfråga

Syftet med uppsatsen är att undersöka om deliberativa metoder är ett sätt att hantera *wicked-issues* och i så fall hur. Studien fokuserar på hur medborgarnas deltagande i prioriteringsprocessen kan organiseras och arrangeras för att vara framgångsrik.

Utifrån litteraturstudier samt genom den kunskap som har inhämtats från intervjuer och studiebesök preciseras frågeställningen till; **Vilka kännetecken bör en medborgardialog ha för att vara framgångsrik?** Med framgångsrik menar vi att två värden ska vara uppfyllda; demokrati och effektivitet. I kapitel 4 utvecklas demokratiteori och då särskilt den deliberativa demokratin. Vad som avses med effektivitet preciseras i kapitel 6. Det kapitlet innehåller även ytterligare preciserade frågeställningar.

2 DISPOSITION

Uppsatsen inleds i kapitel 3 med att närmare granska Ansvarskommitténs slutsatser kring de utmaningar som offentlig sektor står inför. Inom hälso- och sjukvården är utmaningen att besluta om prioriteringar och ransoneringar som innebär att vissa insatser inte kommer att kunna ges till alla medborgare. Frågan blir hur prioriteringar ska kunna uppfattas som rättvisa och

⁴ <http://www.google.se/search?hl=sv&q=medborgardialog&btnG=Google-s%C3%B6kning&meta=cr%3DcountrySE>, 2007-12-16

därmed accepteras av medborgarna. PrioriteringsCentrum har studerat olika modeller för prioriteringar samt utvärderat den svenska. I ett etiskt ramverk skapat av en psykiatriker och en filosof är fokus lagt på att skapa en rättvis process kring besluten om prioriteringar. Kapitel 3 innehåller en presentation av deras ramverk och därefter följer forskningsresultat, från *University of Toronto*, om tillämpning av ramverket vid prioriteringsarbete inom hälso- och sjukvården. I kapitlet redovisas också teorier kring de komplexa frågeställningarna som utmanar välfärdsstaten, *wicked-issues*. Kapitlet avslutas med en beskrivning av demokratiutvecklingen i Sverige där en närmare dialog med medborgarna förespråkas.

Det etiska ramverket är baserat på den deliberativa demokratiteorin och därför ägnas kapitel 4 åt att mer ingående ge några demokrati- och dialogteoretikers syn på hur den kan bidra till att utveckla demokratin. Deliberativa metoder återfinns också i de nationella och internationella försök med medborgardialoger som presenteras i kapitel 5.

I kapitel 6 presenteras analysmodellen som utifrån studier av litteratur, material från hemsidor, studiebesök och telefonintervjuer har utvecklats för att jämföra några *case* av medborgardialog. Kapitlet innehåller även en redogörelse för metod och urvalet.

I kapitel 7 presenteras de fem *casen* som appliceras i analysmodellen. Nästa avsnitt, kapitel 8, ägnas åt att analysera och jämföra de resultat som erhållits när analysmodellen har tillämpats. Slutsatser från analysen och diskussion kring den och tankar som har väckts under studierna följer i kapitel 9. Uppsatsen avslutas med en referensförteckning och bilagor.

3 PRIORITERINGAR och WICKED-ISSUES

3.1 Sjukvård och prioriteringar – nationellt och internationellt

3.1.1 Utmaningar för offentlig sektor i Sverige

Ansvarskommitténs uppdrag var att ur ”... ett framtidsperspektiv analysera dagens samhällsorganisation och föreslå förändringar som skall ge bättre förutsättningar för att hantera morgondagens problem och utmaningar”.⁵ Utredningsmaterialet från kommitténs arbete är aktuellt och beskriver väl de utmaningar som offentlig sektor står inför.

⁵ Hållbar samhällsutveckling med utvecklingskraft, Ansvarskommitténs slutbetänkande, SOU 2007:10, s. 6

Hur Sverige ska klara av det offentliga välfärdsåtagandet i framtiden var huvudfrågan för kommitténs arbete.⁶ Delbetänkandet redovisar ett antal genomgripande förändringar som högst påtagligt har påverkat förutsättningarna för den offentliga sektorn. Den beskriver hur globaliseringen har påverkat förutsättningen för den offentliga välfärden genom ökad rörlighet på den finansiella marknaden, internationalisering av företagandet, allt fler människor som blir rörligare såväl i studier och i arbete som på fritiden, politikens villkor ändras, ökad institutionell konkurrens mellan länder och regioner.⁷

Ansvarskommittén pekar på att informationsteknikens utveckling är en förutsättning för den ökade globaliseringen och den har radikalt och på kort tid väsentligen påverkat den enskilda människans sätt att kommunicera och leva. Internet ger nya möjligheter för att ge service och ha dialog med medborgarna. Initialt handlade det mest om att Internet ska tillhandahålla information men möjligheten till interaktivitet har kommit att utvecklas allt mer på senare tid. Kommittén lyfter fram informationsteknologin som ett viktigt verktyg för demokratin för att öka medborgarnas delaktighet och förnya den politiska processen.⁸ Den betonar att just inom hälso- och sjukvården bidrar informationsteknologin till att patienterna och deras anhöriga kommer att bli alltmer pålästa och medvetna, inte minst om vad som är möjligt och om sina rättigheter. Trycket på sjukvården från medborgarnas sida kommer att öka.

Ansvarskommittén visar också på hur den snabba utvecklingen av medicinsk vetenskap och teknik radikalt har förändrat förutsättningar för hälso- och sjukvården både genom att möjliggöra effektivisering men också genom att erbjuda nya och bättre möjligheter att diagnostisera och behandla sjukdomar framgångsrikt.⁹ Man visar på att den totala ekonomiska effekten av utvecklingen innebär rejäla kostnadsökningar. Nya möjligheter leder till ökad efterfrågan samt nya krav och förväntningar. Den snabba utvecklingen med ny kunskap och nya möjligheter slår tillbaka på organisationerna och dess medarbetare genom att den leder till kraftigt ökade kostnader, utvecklingen tvingar fram ransoneringar och prioriteringar. Detta kan i sammanfattning sägas vara ett uttryck för en paradox. Offentlig sektor kommer att möta medborgare som både har väsentligt ökade kunskaper och möjligheter att utöva inflytande på välfärds-tjänsterna.¹⁰ Det är redan särskilt uppenbart inom hälso- och sjukvården. Patienten går från att vara passiv till att bli mer aktiv, ta eget ansvar men också kräva inflytande. Medborgarna

⁶ Utvecklingskraft för hållbar välfärd, Ansvarskommitténs delbetänkande, SOU 2003:123

⁷ Utvecklingskraft för hållbar välfärd, Ansvarskommitténs delbetänkande, SOU 2003:123, kap 2.1

⁸ Utvecklingskraft för hållbar välfärd, Ansvarskommitténs delbetänkande, SOU 2003:123, kap 2.1

⁹ Utvecklingskraft för hållbar välfärd, Ansvarskommitténs delbetänkande, SOU 2003:123, kap 2.1

¹⁰ Hållbar samhällsutveckling med utvecklingskraft, Ansvarskommitténs slutbetänkande, SOU 2007:10, kap 2.1

kommer att vara medskapande i välfärdstjänsternas utformning och innehåll samt kunna jämföra kvalitén för de olika alternativen.

Kommittén har studerat förutsättningarna för att klara välfärden framöver utgående ifrån en rad olika faktorer som den demografiska utvecklingen, tillväxten i ekonomin, sysselsättningsutvecklingen, offentliga sektorns möjlighet att klara kompetensförsörjningen, förändrade anspråk och värderingar samt levnadsmönster.¹¹ Den demografiska utvecklingen leder till att allt färre i arbetsför ålder får försörja en allt större andel äldre. Ansvarskommittén lyfter också fram, att den åldrande befolkningen medför att behovet av insatser från offentlig sektor ökar. Kommittén uttalar tydligt att det krävs en produktivitetsökning inom offentlig sektor för att inte hamna i ett omöjligt resursläge.¹² Ju sämre produktivitetsutveckling desto hårdare blir trycket på att finna alternativa sätt att hantera och finansiera det offentliga välfärdsåtagandet.

Ansvarskommittén visar på att anspråk och förväntningar på den offentliga sektorn har förändrats i de yngre generationerna.¹³ De som är födda på 70- och 80-talen har lägre förtroende för att samhället ska klara av att ta hand om dem när de blir gamla och sjuka. Kommittén ställer frågan om insikten om att individen själv får ta ett större egenansvar kommer att följas åt av en minskad vilja att solidariskt skattefinansiera välfärden.

Det faktum att medborgaren är uppdragsgivare, brukare och finansiär av välfärdstjänsterna har medfört att kommitténs analys har gjorts ur ett medborgarperspektiv.¹⁴ Som uppdragsgivare är medborgaren intresserad av att få en överblick över och insyn i hur välfärdstjänsterna organiseras och levereras. Avgörande för en välfungerande demokrati är att medborgarna ges möjlighet att förstå hur besluten fattas och av vem. Som brukare av tjänster av såväl kollektiv som individuell karaktär har medborgaren intresse av att de är förmånliga och av hög kvalitet. Det handlar om att få tillgång till resurser som gör det möjligt för medborgaren att vara aktiv och kunna påverka sina egna livsvillkor. Som finansiär är medborgaren intresserad av att välfärden får en hållbar finansiering som är långsiktig samt att verksamheter bedrivs effektivt.

Ansvarskommittén lyfter fram att den framtida utvecklingen kommer att ställa krav på det demokratiska uppdraget att utveckla ledarskapet för att kunna genomföra prioriteringar och

¹¹ Utvecklingskraft för hållbar välfärd, Ansvarskommitténs delbetänkande, SOU 2 003:123, kap 2.3

¹² Utvecklingskraft för hållbar välfärd, Ansvarskommitténs delbetänkande, SOU 2 003:123, kap 2.3

¹³ Utvecklingskraft för hållbar välfärd, Ansvarskommitténs delbetänkande, SOU 2 003:123, kap 2.3

¹⁴ Utvecklingskraft för hållbar välfärd, Ansvarskommitténs delbetänkande, SOU 2 003:123, kap 3.1

förbättra samverkan inom och mellan de olika offentliga organisationerna.¹⁵ Lyckas inte staten, kommunerna och landstingen att hantera gapet mellan de ökade kraven och de begränsade resurserna kommer medborgarnas förtroende för de folkvalda att försämras. Kommittén menar att om offentlig sektor inte lyckas att hantera prioriteringarna mellan olika verksamhetsområden ökar risken för att det demokratiska uppdraget utmanas.

Som en av fyra förutsättningar för den framtida utvecklingen pekar kommittén på att förhållningssättet gentemot medborgarna måste förändras. Den beskriver det som att utvecklingen förutsätter ”... ett ökat medskapande, det vill säga att medborgaren ses som aktiva och ansvarstagande individer som så långt som möjligt vill styra sina egna livsvillkor, ...”.¹⁶ Kommittén anser att medborgarperspektivet är centralt i diskussionen kring samhällsorganisationens utformning. Man lyfter några värden som är särskilt viktiga;¹⁷

- tydlighet och begriplighet: beslut, processer och prioriteringar skall kunna överblickas och förstås av de medborgare som berörs,
- möjligheter för medborgarna att påverka de verksamheter som de direkt berörs av,
- likvärdighet och respekt för olikhet: medborgare är olika och har olika behov, något som ställer krav både på bemötandet och på hur olika behoven ska tillgodoses.

Kommittén pekar på att kraven på tydlighet och möjligheten att påverka är direkt kopplad till den övergripande principen om demokrati och legitimitet. Samhällsorganisationens komplexitet och flernivåstyrning försvårar för medborgarna att förstå hur ansvaret fördelas mellan och inom de olika huvudmännen.

3.1.1.2 Sammanfattning

Ansvarskommittén pekar på den mycket tuffa utmaning som offentlig sektor i allmänhet, och hälso- och sjukvården i synnerhet, står inför. Bakgrunden ligger i en ökande globalisering, demografiska förändringar och en lysande medicinteknisk utveckling. Dessa medför att hälso- och sjukvården i framtiden tvingas till än hårdare prioriteringar och ransoneringar. Det sker i en tid när det växer fram en mer krävande attityd hos medborgarna till följd av ökad kunskap och minskad auktoritetstro. Kommittén menar att samhället i än högre grad måste involvera medborgarna i lösningen av de komplexa välfärdsfrågorna för att de ska ha fortsatt förtroende för och ge legitimitet för det demokratiska styret

¹⁵ Hållbar samhällsutveckling med utvecklingskraft, Ansvarskommitténs slutbetänkande, SOU 2007:10, kap, 2,1

¹⁶ Hållbar samhällsutveckling med utvecklingskraft, Ansvarskommitténs slutbetänkande, SOU 2007:10, s. 76

¹⁷ Hållbar samhällsutveckling med utvecklingskraft, Ansvarskommitténs slutbetänkande, SOU 2007:10, s. 80

3.1.2 Ökande krav på transparens

Kravet på transparens finns i ansvarskommitténs förslag till utformning av den framtida samhällsorganisationen. Enligt Levay & Waks har det utvecklats en transparenskultur i samhället som särskilt fått fotfäste inom hälso- och sjukvården t ex när det gäller prioriteringar. Därför följer en fördjupning kring transparens.¹⁸ Enligt författarna kan transparens definieras som ”...genomskinlighet, klarhet, öppenhet och tydlighet”.¹⁹

3.1.2.1 Tre drivkrafter bakom transparenskrav

Levay & Waks sammanfattar att de ser tre drivkrafter bakom kraven på en mer transparent sjukvård; transparens för att välja, för att effektivisera och utveckla samt för att hantera misstroende. Ska medborgarna kunna välja t ex sin familjeläkare och var man vill ha sin operation utförd måste man ha tillgänglig kunskap för att kunna göra valen. Det föreligger en ömsesidighet mellan ökat patientfokus och kravet på transparens. Ökat patientfokus leder till större krav på transparens som i sin tur förstärker fokuseringen på patienten.

Transparens för att effektivisera och utveckla handlar mycket om prioriteringar enligt Levay & Waks. För att kunna prioritera måste politikerna ha kunskap. Med det föreliggande gapet mellan resurser och behov/möjligheter är det nödvändigt att genom uppföljning tillse att verksamheten är effektiv. Om den samlade sjukvården fungerar mer effektivt innebär det att färre åtgärder måste väljas bort. Författarna beskriver hur olika styr- och vårdformer efterfrågar jämförelser inte bara för kontroll utan för att kunna utveckla möjligheter att lära, samarbeta och effektivisera. Det förutsätter transparens och enhetliga system för redovisning av insatser och resultat.

Transparens i hälso- och sjukvården har enligt Levay & Waks också tillkommit för att bättre hantera misstroende som allt oftare riktas mot sjukvården. Det ställs krav på transparens för granskning, kontroll och ansvarsutkrävande av sjukvården både från externt och internt håll. Media intar en mycket central roll i sin granskning av sjukvården som enligt författarna sannolikt bidrar till att minska förtroendet hos allmänheten för styrande politiker.

3.1.2.2 Olika logiker bakom sjukvårdens styrning

Levay & Waks beskriver hur sjukvården har styrts utifrån olika logiker. Initialt styrdes sjukvården med den professionella logiken som ersattes av den demokratiska där medborgarna via

¹⁸ Levay, C., Waks, C.(red): *Strävan efter transparens*, SNS Förlag, Stockholm, 2006, kap 1

¹⁹ Levay, C., Waks, C.(red): *Strävan efter transparens*, SNS Förlag, Stockholm, 2006, s.19

sina förtroendevalda påverkade sjukvården och fick kontroll över professionen. Efterhand ersattes den av marknadens logik, *New Public Management*, som på sent 1980 och 1990-talet snabbt fick stort genomslag i offentlig sektor. Därur har ett utökat patienträttighetstänkande uppstått med krav på att allmänheten ska ha en inblick i sjukvården. Kraven på transparens förstärks och intensifieras enligt, Levay & Waks, under mitten av 1990-talet då intresset övergår från fokus på produktivitet till att synliggöra vårdens kvalitet vilket blir möjligt tack vare den nya informationsteknologin. Den dominerande institutionella logiken i dagens sjukvård är, hävdar de, strävan efter transparens, till vilken såväl profession, förvaltning och förtroendevalda måste underordna sig.

3.1.3 Vad krävs för att beslut om prioriteringar inom hälso- och sjukvården ska uppfattas som legitima och accepteras?

3.1.3.1 Vårdens alltför svåra val

Socialstyrelsen gav PrioriteringsCentrum, vid Landstinget i Östergötland, i uppdrag att göra en kartläggning och analys om hur prioriteringsarbetet fungerar hos hälso- och sjukvårdshuvudmännen samt om det överensstämmer med riksdagens beslut och med hälso- och sjukvårdslagen.²⁰ Socialstyrelsen har, efter att ha tagit del av utredningen, föreslagit regeringen att det görs en genomgripande översyn och omarbetning av principerna för prioriteringar.²¹

PrioriteringsCentrum konstaterar att beslut om prioriteringarna inte sker tillräckligt öppet; huvudmännen redovisar inte vilka olika alternativ som har övervägts innan beslutet tagits, vilka grunderna för besluten är samt de inte görs kända för dem som vill ta del av dem. Vidare konstateras att sjukvårdspersonalen ofta fattar beslut om prioriteringar utan att vara medveten om de principer som prioriteringar ska grunda sig på. Förutsättningar för tillämpningen av riksdagsbeslutet i vardagen saknas i hög grad och även strategier för hur de ska skapas. Utredningen pekar på att medborgarna i mycket liten utsträckning är involverade i prioriteringsarbetet. Finns det en ökad öppenhet gentemot brukare är det i samverkan med handikapporganisationer och hos sjukvårdshuvudmännen etablerade handikapp- och pensionärsråd. Via patientenkäter och genom klagomål till patientnämnderna erhålls synpunkter från brukare. En strukturerad dialog med medborgare i allmänhet, saknas på de flesta håll.

²⁰ Carlsson et al; *Vårdens alltför svåra val. Kartläggning av prioriteringsarbete och analys av riksdagens principer och riktlinjer för prioriteringar i hälso- och sjukvården*, PrioriteringsCentrum inom Landstinget i Östergötland ISSN 1650-8475, mars 2007

²¹ www.sos.se

Av förarbetena till riksdagens beslut framgår att medborgarna ska ha kunskaper om på vilka grunder prioriteringarna görs, möjligheter att påverka besluten och hur besluten kan påverkas och eventuellt överklagas. Det krävs för att kunna delta i det demokratiska samtalet kring prioriteringar och acceptera besluten som fattas. PrioriteringsCentrum har i sin utredning studerat hur det förhåller sig med öppenhet och demokratisk förankring. De konstaterade att kontakt med medborgarna blir allt vanligare, dock inte i prioriteringsfrågorna. Det fanns hos en del huvudmän en viss tveksamhet om medborgarnas förmåga att ta ställning till prioriteringar. Andra, som insåg att det var nödvändigt, saknade metoder för att systematiskt ta reda på patienters och medborgares syn på prioriteringar. En del ställde sig frågan huruvida det är värdefullt med öppenhet kring prioriteringar om inte medborgarna efterfrågar det. Bland sjukvårdshuvudmännen fanns en osäkerhet om dialogen med medborgarna omkring prioriteringar; vilket var målet och syftet, hur skulle den genomföras och av vem var frågor som man ställde sig.

Utredningen pekar på att det finns flera olika skäl till att skapa öppenhet kring prioriteringar. Skälen är demokratiidealet, att det är nödvändigt med kunskap för att medborgarna ska acceptera prioriteringarna samt att ökad insyn och påverkansmöjligheter från andra än sjukvårdspersonal förväntas bidra till bättre beslutsunderlag. Enligt vår bedömning är det avgörande att samhället har tilltro till människans förmåga att kunna delta i resonemanget kring prioriteringar. Carlsson et al lyfter fram att medborgarnas medverkan kan ske indirekt via den representativa parlamentarismen eller direkt i omröstningar. De pekar på möjliga konflikter mellan den representativa demokratin och deltagardemokratin; om hur de förtroendevalda ska hantera om det blir de resursstarka medborgarna som kommer att vara överrepresenterade i omröstningarna. Carlsson et al pekar här på den deliberativa demokratin, som de översätter med samtalsdemokrati, som en möjlig form för medborgarnas medverkan. Inflytandet sker där genom att man medverkar med sina argument i en öppen diskussion. PrioriteringsCentrum slår således fast i sin utredning att befolkningens förtroende för hälso- och sjukvården är direkt beroende av att grunderna för prioriteringar diskuteras öppet. De bakomliggande värderingarna måste delas av flertalet av befolkningen och upplevas som rimliga och rättvisa. Det ger medarbetarna inom hälso- och sjukvården uppgiften att förmedla kunskap som bidrar till bättre förståelse för de prioriteringar som görs. Det förutsätter att den av utredarna funna bristen på kunskap, om riksdagens prioriteringsbeslut och bakomliggande värderingar, åtgärdas genom utbildning och information. Sjukvårdens professioner bör även mer aktivt involveras i det lokala arbetet med att utveckla den praktiska tillämpningen av riksdagsbeslutet.

3.1.3.2. Erfarenheter från andra länders prioriteringsarbete

Carlsson et al har studerat olika länders prioriteringsarbete och hos de flesta används strategin ”... att fyndigt hanka sig fram”.²² Det görs öppna prioriteringar på den övergripande nivån men på såväl organisations- som individnivå sker det i det fördolda. Författarna ser dock en utveckling mot två huvudstrategier för att möta svårigheterna kring öppna prioriteringar. Den ena fokuserar på att skapa en gemensam värdegrund och den andra på att utveckla medborgardialogen. Man skulle kunna säga att det finns en tredje strategi; att göra prioriteringarna i det fördolda, men det är enligt vår mening inte en strategi för öppna prioriteringar.

Carlsson et al lyfter fram Daniels & Sabins teori om diskursiv rättvisa, *Accountability for Reasonableness*, som har fått stort genomslag internationellt. Vi har därför valt att mer ingående studera deras teorier och presenterar den längre fram i uppsatsen.

Carlsson et al lyfter fram att den externa processen med medborgarna förutsätter en intern prioriteringsprocess inom hälso- och sjukvårdens organisationer för att uppnå intern legitimitet. Vi har också i den egna organisationen erfarenhet av hur medarbetare har använt media för att ge uttryck för sin kritik till framtagna förslag om prioriteringar för att påverka förtroendevalda inför beslutet. Det skulle kunna bero på att medarbetarna inte varit tillräckligt involverade i det interna processandet.

Carlsson et al menar att det ligger en utmaning i att engagera medborgarna i prioriteringsfrågorna, om de kommer, kommer de då att vara tillräckligt intresserade. Samtidigt har det vid upprepade tillfällen getts exempel på att det finns ett utbrett engagemang hos befolkningen. Det har varit i samband med att beslut om förändringar i strukturen och utbudspunkter inom hälso- och sjukvården ska fattas. Erfarenheten från Landstinget i Värmland talar för att intresset och engagemanget kring hälso- och sjukvårdsfrågorna finns. Carlsson et al hävdar ändå att:

Det åligger politikerna i Sverige att tydliggöra att beslut om fördelning av resurser inom hälso- och sjukvården handlar om att betydelsefulla värden står på spel för att debatten om prioriteringar ska komma igång innan alla beslut redan i praktiken är fattade.²³

²² Carlsson, P.(red): *Prioriteringar inom hälso- och sjukvården – erfarenheter från andra länder*, PrioriteringsCentrum 2005:2, Landstinget i Östergötland, s. 4

²³ Carlsson, P.(red): *Prioriteringar inom hälso- och sjukvården – erfarenheter från andra länder*, PrioriteringsCentrum 2005:2, Landstinget i Östergötland, s. 5

3.1.3.3 Sammanfattning

PrioriteringsCentrum konstaterar att prioriteringarna inom den svenska hälso- och sjukvården inte genomförs enligt intentionerna bakom lagstiftningen som uttalar att dessa ska ske öppet. I stället fattas besluten i det fördolda och utan kunskap om de styrande principer som prioriteringarna ska göras utifrån. PrioriteringsCentrum pekar på att det krävs en öppenhet och transparens kring prioriteringar för att de ska accepteras av medborgarna. Det är en förutsättning för att behålla förtroendet för hälso- och sjukvården. Man lyfter fram den deliberativa demokratin och dess metoder som ett sätt för att involvera medborgarna. I sina studier av andra länders prioriteringsarbete finner PrioriteringsCentrum att Daniels & Sabins etiska ramverk, som bygger på den deliberativa demokratin, är en intressant modell.

3.1.4 Etiskt ramverk för prioriteringar

Som tidigare nämnts har det etiska ramverket, av Daniels & Sabin, *Accountability for Reasonableness* fått ett internationellt genomslag i prioriteringar inom hälso- och sjukvården. Vi har därför valt att närmare studera detta. Daniels & Sabin menar att de begränsade resurserna i alla samhällen, såväl i högt utvecklade ekonomier som i utvecklingsländer, leder till prioriteringar inom hälso- och sjukvård. Det är de medicinteknologiska framgångarna som gör att man kan göra allt mer för allt fler och högre upp i åldrarna som ytterligare påskyndar prioriteringar. ”*Limits are the price of medical success not medical failure.*”²⁴

Psykiatrikern Sabin och filosofen Daniels har tillsammans kommit fram till att en prioriteringsmodell måste vila på en försvarbar moralisk grund och ge vägledning till såväl organisationen som i det kliniska arbetet. PrioriteringsCentrum har i sin utredning funnit att de svenska riktlinjerna för prioriteringar inte ger tillräcklig vägledning i det dagliga kliniska arbetet. Daniels & Sabin för ett resonemang om två olika modeller för prioriteringar; den svenska respektive den för Oregon.²⁵ De beskriver hur den svenska modellen för prioriteringar sätter behovsprincipen i första ledet, oavsett kostnaden för åtgärden eller dess effekt. En del menar att den modellen är orättfärdig eftersom man tvingas offra avsevärt mer framgångsrika behandlingar för ett större antal individer för att kunna ge de mest sjuka vad de behöver. Oregonlistan däremot prioriterade utifrån åtgärdens relativa kostnadseffektivitet. Initialt gavs ingen prioritet till de mest sjuka vilket ledde till motstånd hos allmänheten. I media förmedlades bilden av att man inte värnade om de mest behövande. Daniels & Sabin menar att ovanstående

²⁴ Daniels, N. & Sabin, J.E.: *Setting limits fairly: can we learn to share scarce resources?* Oxford University Press, Inc., New York 2002, s. 2

²⁵ Daniels, N. & Sabin, J.E.: *Setting limits fairly: can we learn to share scarce resources?* Oxford University Press, Inc., New York 2002, kap.1

de erfarenheter visar att medborgarna inte är beredda att offra allt för de mest sjuka men är inte beredda att överge dem. De vill att systemet ska ligga emellan de båda ytterligheterna.

Författarna ställer frågan om vilka förhållanden som måste gälla för att samhället ska ge individer och organisationer mandat att prioritera. ”*Under what condition should people put their lives in the hands of others in this way and give legitimacy to the authority they exercise?*”²⁶ Enligt Daniels & Sabin är det den grundläggande etiska frågeställningen inom hälso- och sjukvården under 2000-talet, oavsett hur den är organiserad och finansierad.

3.1.4.1 Processens betydelse

Daniels & Sabin menar att rättvisan kräver att det tydliggörs vilka begränsningar som gäller för vården.²⁷ Eftersom det saknas konsensus om vilka principer som ska gälla för prioriteringarna krävs en rättvis process kring beslut om ransoneringar. Resultatet av en rättvis process är att det beslut som följer uppfattas som rättvist och legitimt. En rättvis process kräver att allmänheten engageras i debatten. Det leder till ett fördjupat lärande kring prioriteringar vilket i sin tur leder till ett myndiggörande av allmänheten att utöva demokratisk insyn och kontroll över hälso- och sjukvårdssystemet. Daniels & Sabin redovisar den kritik som finns mot öppna prioriteringar och som i stället förespråkar att besluten fattas i det fördolda och av experter. Dessa kritiker betraktar allmänhetens delaktighet i processen som önskvärd men orealistisk, det är inte möjligt att få acceptans för begränsningar. De menar också att lobbyorganisationer kan komma att få för stort inflytande vilket leder till spänningar mellan olika grupper som i sin tur kan leda till instabilitet i samhället. Därför menar kritikerna till öppna prioriteringar att det är bättre att lämna över besluten till experter.

Daniels & Sabin förordar att deliberativa metoder används kring prioriteringar där deltagarna delger förklaringar och argument för sina ståndpunkter. Den enskilde kan därmed ta intryck av andras argument, eventuellt ändra sin egen ståndpunkt och slippa fatta felaktiga beslut. För den enskilde som har en avvikande mening räcker det inte att få höra att de flesta inte tycker som en själv. Man måste få ta del av deras fakta och argument för att bli övertygad och därför bör en medborgardialog föregå ett majoritetsbeslut. Dialogen främjar en medveten process och målet är att det ska leda till fördjupad kunskap och medvetandegörande. Däremot är målet inte att deltagarna måste ändra sin uppfattning.

²⁶ Daniels, N. & Sabin, J.E.: *Setting limits fairly: can we learn to share scarce resources?* Oxford University Press, Inc., New York 2002, s. 4

²⁷ Daniels, N. & Sabin, J.E.: *Setting limits fairly: can we learn to share scarce resources?* Oxford University Press, Inc., New York 2002, kap.1

3.1.4.2 Accountability for Reasonableness

Daniels & Sabins etiska ramverk har på svenska översatts till ”ansvarstagande för rimlighet”.²⁸ Det består av fyra villkor som ska vara uppfyllda för att processen ska kännetecknas som rättvis.²⁹ Här redovisas villkoren enligt Carlssons et al översättning:³⁰

1. Grunderna för prioriteringsbeslut måste vara offentliga (*publicity condition*)
2. Dessa förklaringsgrunder (bevis, saksål och principer) måste anses vara relevanta för prioriteringsbeslut (*relevance condition*) av människor med känsla för rättvisa (*fair-minded people*)
3. Det måste finnas mekanismer för att ompröva besluten och revidera dem i ljuset av nya bevis och argument, (*appeals condition*)
4. Det måste finnas antingen en frivillig eller offentlig reglering av beslutsprocesser för att se till att villkor 1-3 uppfylls (*enforcement condition*)

Villkoren har sammanfattats i begreppen; relevans, öppenhet, revision och genomdrivande.³¹ Det mest grundläggande är att allmänheten ges insikt om att prioriteringar måste göras, vilka villkor som ska gälla och sedan ges kunskap så att man förstår de beslut som fattas.

Författarna menar att särskild uppmärksamhet ska riktas mot lärandet kring prioriteringar som äger rum i mötet mellan läkare och patient.³² Förmodligen är det den kunskap som förmedlas i mötet som har störst betydelse för allmänhetens insikt om att prioriteringar behövs och på vilka grunder de görs. Daniels & Sabin menar att de kliniskt verksamma måste agera som försvarare för en rättvis fördelning av sjukvården till en population. Lärandet som uppstår i mötet mellan kliniker och patient samt mellan sjukvårdshuvudman och allmänheten kan leda till en bättre demokratisk debatt kring hur rättvisa prioriteringsprocesser kan implementeras på alla nivåer. Lärandet växer då underifrån och inte genom att det initieras på ett nationellt och övergripande plan. Vi menar att det tydligt visar på att det inte räcker med att det sker en extern dialog utan den måste synkroniseras med en intern dialog i organisationen. Risken finns annars för att patienten i det enskilda mötet med kliniker ges en annan och motstridig bild mot den som har förmedlats till allmänheten av förtroendevalda.

²⁸ Carlsson, P.(red): *Prioriteringar inom hälso- och sjukvården – erfarenheter från andra länder*, PrioriteringsCentrum 2 005:2, Landstinget i Östergötland, s.2

²⁹ Daniels, N. & Sabin, J.E.: *Setting limits fairly: can we learn to share scarce resources?* Oxford University Press, Inc., New York 2002, kap. 4

³⁰ Carlsson, P.(red): *Prioriteringar inom hälso- och sjukvården – erfarenheter från andra länder*, PrioriteringsCentrum 2 005:2, Landstinget i Östergötland, s.2

³¹ Rapport från den tredje nationella prioriteringskonferensen i Göteborg den 22 – 23 september 2005, PrioriteringsCentrum och Västra götalsregionen, s.19

³² Daniels, N. & Sabin, J.E.: *Setting limits fairly: can we learn to share scarce resources?* Oxford University Press, Inc., New York 2002, kap.11

3.1.5 Studier av prioriteringar utifrån det etiska ramverket

En forskargrupp vid *Joint Centre of Bioethics* vid *University of Toronto* har genomfört en rad studier kring prioriteringar där de har tillämpat Daniels & Sabins etiska ramverk.³³ Gruppen pekar på att det finns studier om prioriteringar på såväl övergripande nivå som patientnivå. Däremot menar de att det saknas forskning om prioriteringar på mellannivån och har därför bedrivit forskning kring prioriteringar genom ett flertal studier om prioriteringar på sjukhus.

3.1.5.1 Kan ramverket tillämpas som stöd för prioriteringar?

Gibson et al konstaterar att det är en utmaning för beslutsfattarna att fatta beslut om prioriteringar i en begränsad ekonomi där motstridiga intressen ställs mot varandra och många faktorer och hänsyn ska vägas in i besluten.³⁴ Det saknas enkla metoder och tillvägagångssätt för att fatta dessa komplexa beslut. En bra process ökar sannolikheten för att prioriteringarna ges acceptans och legitimitet av samhället. Gibson et al menar att Daniels & Sabins etiska ramverk är tillräckligt generell och användbar för att leda prioriteringsarbetet på olika nivåer inom hälso- och sjukvården. Den ger stöd för att utveckla en rättvis och öppen process kring prioriteringar i en organisation med trängd ekonomi.

Madden et al anser att deras studie ger stöd för att användandet av ramverket *Accountability for Reasonableness* leder till utvecklandet av en lärande organisation.³⁵ Den ger ett gemensamt språk för att lära sig god praxis; se förbättringsmöjligheter, strategi för bra beslutsfattande och involvering av intressenter genom hela processen. Författarna för fram tanken att ett brett engagemang minskar risken för att intressenter som är missnöjda med processen ska vända sig till media. De hade en hypotes om att den risken sannolikt minskas ytterligare av att intressenter ges en möjlighet att överklaga vilket intervjuer med deltagare bekräftade.

³³Martin, D., Singer, P. A Strategy to Improve Priority Setting in Health Care Institutions, *Health Care Analysis*, Vol. 11 No. 1, March 2003
Martin, D., Schulman K., Santiago-Sorell, P., Singer, P.: Priority setting and hospital planning: a quality case study, *Journal of Health Services Research & Policy* Vol. 8 No 4, 2003:197 – 201

Gibson, J.L., Martin, D.K., Singer, P.A.: Setting priorities in health care organizations- criteria, processes, and parameters of success, *BMC Health Services Research* 2004, 4:25

Madden, S., Martin, D.K., Downey, S., Singer, P.A.: Hospital priority setting with an appeals process: a quality case study and evaluation, *Health Policy* 73, 2005, 10 -20, www.sciencedirect.com

Gibson, J.L., Martin, D.K., Singer, P.A.: Priority setting in hospitals: Fairness, inclusiveness, and the problem of institutional power difference, *Social Science & Medicine* 61, 2355 – 2362, 2005

Gibson, J.L., Martin, D.K., Singer, P.A.: Evidence, Economics and Ethics: Resource Allocation in Health Services Organizations, *Healthcare Quarterly*, Vol. 8 No. 2, 2005

Gibson, J., Mitton, C., Martin, D., Donaldson, C., Singer, P.: Ethics and economics: does programme budgeting and marginal analysis contribute to fair priority setting? *J Health Serv Res Policy* Vol. 11 No. 1, January 2006

³⁴Gibson, J.L., Martin, D.K., Singer, P.A.: Setting priorities in health care organizations- criteria, processes, and parameters of success, *BMC Health Services Research* 2004, 4:25

³⁵Madden, S., Martin, D.K., Downey, S., Singer, P.A. Hospital priority setting with an appeals process: a quality case study and evaluation, *Health Policy* 73, 2005, 10 -20, www.sciencedirect.com

3.1.5.2 Relevans

Gibson et al uttalar att beslutskriterierna för prioriteringar ska bygga på organisationens vision, verksamhetsidé och värdegrund.³⁶ Det borgar för att den operativa verksamheten ska vila på en strategisk och långsiktig planering i stället för på historiska eller kortsiktiga politiska hänsynstaganden. Deras forskning har visat att trots att allmänheten ofta inte är villig att ta ansvar för prioriteringar är den intresserad av att kunna påverka hur och på vilka grunder som besluten fattas. Därför ska det vara mycket tydligt uttalat vilka grunder, villkor och fakta som ligger bakom varje prioriteringsbeslut. Forskargruppen har erfarenhet av att sjukvårdsorganisationens relation till intressenterna förbättras av att man ingående kan redovisa beslutsgrunderna och därmed svara på deras frågor.

3.1.5.3 Öppenhet

Gibson et al uttalar att en kommunikationsstrategi ska utformas för att engagera interna och externa intressenter i prioriteringarna; mål, kriterier, process och beslut.³⁷ Strategin ska fokusera på att öka intressenternas förståelse för att prioriteringar måste göras vid denna tidpunkt och inom just den specifika delen av sjukvården. Den ska bidra till att ge kunskap om målen för prioriteringsprocessen och kriterierna som besluten ska grunda sig på. Kommunikationsstrategin ska även innehålla information om själva prioriteringsbesluten; vem som ska fatta besluten, hur intressenter kan medverka, hur processen kommer att utvecklas och vilka resultaten kan tänkas bli. Gibson et al hävdar att om besluten om prioriteringar, och framför allt de grunder som de vilar på, görs tillgängliga för alla intressenter ökar sannolikheten för att de ska accepteras som rättvisa.

Forskargruppen har sett hur organisationer som agerat proaktivt, genom att vara transparenta med sina beslut och beslutsgrunder, har undvikit negativ publicitet. Den ger ett exempel från hur läkemedelskommittén i Ontario förmedlade sitt beslut om vilka cancerläkemedel som skulle finansieras av provinsen. Det faktum att det var en medborgarrepresentant, en cancerpatient, som bemötte medias frågor om hur kommittén hade kommit fram till beslutet och hur cancerpatienternas intressen hade beaktats, fick effekt på hur beslutet beskrevs i media.

³⁶ Gibson, J.L., Martin, D.K., Singer, P.A.: Evidence, Economics and Ethics: Resource Allocation in Health Services Organizations, *Healthcare Quarterly*, Vol. 8 No. 2, 2005

³⁷ Gibson, J.L., Martin, D.K., Singer, P.A.: Evidence, Economics and Ethics: Resource Allocation in Health Services Organizations, *Healthcare Quarterly*, Vol. 8 No. 2, 2005

3.1.5.4 *Möjlighet till revision eller överklagande*

Enligt det etiska ramverket måste det finnas en möjlighet att överklaga eller ompröva ett beslut. Det kan ske om nya data eller information i ärendet har framkommit. Gibson et al konstaterar att gällande de svåraste besluten bedömdes det angeläget att involvera intressenterna i revisionen av beslutet. Även om det innebar en ökad risk för konflikt mellan dem och beslutsfattarna.³⁸ Madden et al menar att det är just kring revisionsdelen i prioriteringsprocessen som gapet mellan dem som fattar besluten och intressenterna kan överbryggas.³⁹ Möjligheten till revisionen och överklagande handlar inte bara om att besluten utmanas. Den lyfter fram nödvändigheten av att grunderna för besluten är tydligt uttalade genom hela prioriteringsarbetet. Författarna har visat att delprocessen med revision gav mer information som underlag till det slutgiltiga beslutet som därmed blev kvalitetssäkrat. De framför att med ledning av studien kan man förmoda att möjligheten till överklagande ökar rättvisan i prioriteringsarbetet. Fler vill bli involverade och deras tillfredsställelse ökar. En utveckling av delprocessen med revision skulle kunna vara att ha en neutral panel som granskar och omprövar beslut.

3.1.5.5 *Genomdrivande*

Gibson et al uttalar att det är den högsta ledningen som anger tonen för det etiska prioriteringsarbetet.⁴⁰ Den ska tydliggöra att det är rent spel som gäller, att lobbying inte lönar sig samt att det inte heller sker uppgörelser bakom stängda dörrar. Genom att processen präglas av öppenhet och en vilja att involvera intressenter sker därigenom en kontroll av processen. Beslutsfattarna kan å sin sida uttrycka farhågor för att öppenheten kan bidra till att intressenterna får för höga förväntningar. Intressenter kan befara att hela processen är ett spel för galleriet och att besluten fattas oberoende av vad de har uttryckt. Här menar Gibson et al att det kommer an på ledarskapet att tydliggöra att syftet med att involvera intressenter i en dialog är att i besluten beakta vad de har sagt. Forskarna slår fast att en organisation som ärligt anstränger sig för att besluten om resursfördelning ska ske i en öppen, inkluderande och transparent process kommer att med tiden vinna sina intressenters förtroende.

3.1.5.6 *Mellancheferna ska involveras*

Deltagarna vid en workshop kring prioriteringar i en studie utförd av Gibson et al, identifierade att mellancheferna har en nyckelroll i prioriteringsarbetet.⁴¹ Mellancheferna deltar inte i

³⁸ Gibson, J.L., Martin, D.K., Singer, P.A.: Setting priorities in health care organizations- criteria, processes, and parameters of success, *BMC Health Services Research* 2004, 4:25

³⁹ Madden, S., Martin, D.K., Downey, S., Singer, P.A. Hospital priority setting with an appeals process: a quality case study and evaluation, *Health Policy* 7, 2005, 10 -20, www.sciencedirect.com

⁴⁰ Gibson, J.L., Martin, D.K., Singer, P.A.: Evidence, Economics and Ethics: Resource Allocation in Health Services Organizations, *Healthcare Quarterly*, Vol. 8 No. 2, 2005

⁴¹ Gibson, J.L., Martin, D.K., Singer, P.A.: se fotnot 38

besluten men ska kommunicera dem till personalen samt implementera dem och det är först då som besluten får praktiskt genomslag. Därför måste ledningsstrategin för organisationen utvecklas till att stödja involverandet av mellancheferna.

3.1.5.7 Beakta maktskillnaderna

Gibson et al hävdar att hälso- och sjukvården karaktäriseras av att det finns tydliga skillnader i förutsättningar hos olika parter att effektivt delta i formandet av prioriteringar.⁴² Om individer eller grupper med större påverkansmöjligheter på besluten tillåts dominera prioriteringsarbetet kan det leda till att resultatet inte blir rättvist. Skillnader i påverkansmöjlighet, eller makt, kan härröras till profession, kön, etnicitet, traditioner och i patientens ställning gentemot personalen och påverkar hur effektivt en individ eller grupp kan medverka i prioriteringsarbetet. Gibson et al studerade prioriteringar inom verksamhetsplaneringen för en ny sjukhusorganisation. Där framkom att deltagarna upplevde att beslutsprocessen var en strävan efter konsensus och att många kände sig tvingade att tycka som flertalet i stället för att ge uttryck för sin åsikt. En öppen röstningsprocedur användes vilket för en del var besvärande då en del starka personer kom att påverka deltagarna. Det blev uppenbart att alla inte hade lika mycket att säga till om. Den reella auktoriteten låg hos de högsta cheferna och deltagarna upplevde att en rad beslut redan var bestämda på förhand. De saknade ett reellt inflytande men utåt framställdes det som deras beslut och att alla förväntades ta det fulla ansvaret. Några valde därför att direkt försöka påverka beslutsfattarna via lobbying och använde media för att få publicitet för sina åsikter.

Gibson et al menar att studien ger stöd för att det etiska ramverkets fyra villkor – relevans, öppenhet, revision och genomdrivande – inte är tillräckliga för att garantera att prioriteringsbesluten blir legitima och rättvisa. De föreslår ett kompletterande femte villkor; *empowerment*. Ansträngningar ska göras för att minska maktskillnader i kontexten samt optimera möjligheter för effektivt deltagande i prioriteringsbesluten. De hävdar att villkoret om *empowerment* är i överensstämmelse med kravet på deliberativ demokrati. Individer eller grupper ska inte tillåtas dominera eller förtrycka andra utan det är kraften i de bättre argumenten som blir vägvinnande. Det vilar ett ansvar på högsta ledningen att tydligt uttala att man eftersträvar en rättvis dialog och att sedan visa det i handling.

⁴² Gibson, J.L., Martin, D.K., Singer, P.A. Priority setting in hospitals: Fairness, inclusiveness, and the problem of institutional power difference, *Social Science & Medicine* 61, 2355 – 2362, 2005

3.1.5.8 Sammanfattning av *Accountability for Reasonableness*

Daniels & Sabin har utvecklat ett etiskt ramverk för rättvisa och legitima prioriteringar som grundar sig på deliberativ demokratiteori. De menar att om processen kring prioriteringar uppfattas som rättvisa, leder detta till att besluten kommer att upplevas som rättvisa och accepteras. Det är således processen som är avgörande och ramverket innehåller fyra villkor på den; relevans, öppenhet, möjlighet till revision eller överklagande och genomdrivande. Forskargruppen vid *University of Toronto* har bedrivit forskning kring tillämpningen av det etiska ramverket i prioriteringsarbetet. Den har funnit att ramverket ger god och värdefull vägledning i arbetet och även kan tillämpas för att utvärdera prioriteringar. Studierna har utmynnat i att forskargruppen vill komplettera ramverket med ett femte villkor; ett krav om *empowerment*. Maktskillnader mellan deltagare som inte balanseras i processen leder till att de inte upplever den som rättvis och därmed blir deras acceptans för beslutet lägre.

3.2 *Wicked-issues* i teori

Som ett återkommande begrepp i uppsatsen används begreppet *wicked-issues*. Direkt översatt från engelskan betyder ordet *wicked*, knäpp eller elak. Det handlar i det här fallet om svåra avvägningar mellan resurser och behov vilket ställer samhället inför till synes omöjliga prioriteringar och svåra val mellan angelägna områden. Vad kännetecknar *wicked-issues* och hur löses de bäst? Vilka definitioner finns i forskning och vilka förslag till hantering föreslås av forskarna?

Rittel & Webber beskriver i sitt resonemang bakgrunden till *wicked-issues*, hur den sociala kontexten i USA radikalt förändrats från 1950-talet till idag.⁴³ Utveckling som förutsågs var en homogen masskultur med samsyn omkring värderingar, beteenden och likartade livsstilar. Istället har den gått mot ett ökat differentierat och multikulturellt samhälle. *The American way of life* står idag för många olika *way of life*. Hur kan man få en samsyn omkring mål med en värderingsbas som är varierad? Rittel & Webber definierar *wicked-problems* med hjälp av ett antal karaktäristika som vi sammanfattat enligt följande:⁴⁴

- Det finns ingen definitiv formulering av ett *wicked-problem* som det gör för ett enkelt problem utan själva formuleringen är en del av problemet.
- Problemet förstås inte förrän efter det att lösningen formulerats.
- Varje problem är unikt och kan anses vara symtom på ett annat problem.

⁴³ Rittel H. & Webber M., "*Dilemmas of general planning*", Elsevier Scientific Publishing Company, Inc, Amsterdam, 1973, s. 167

⁴⁴ Rittel H & Webber M., "*Dilemmas of general planning*," Elsevier Scientific Publishing Company, Inc, Amsterdam, 1973, s. 161-167

- Det finns ingen slutgiltig lösning på problemet. Lösningarna är varken sanna eller falska utan mångfalden av lösningar beskrivs snarare som bättre, sämre eller tillräckligt bra.
- Konsekvenserna av problemet kan inte ses förrän effekterna har visat sig fullt ut och det är i princip omöjligt inom en begränsad tid.
- Varje lösning är av engångskaraktär (*one-shot operation*) och det finns därför ingen möjlighet att lära med hjälp av *trial och error* utan varje problemlösningsförsök är unikt.⁴⁵

Leach och Smith redogör för Stewarts beskrivning om att problemen är mångfacetterade och kan inte lösas av en besluts- eller myndighetsnivå utan många olika organisationer och verksamheter behöver involveras för att belysa problemet från olika aspekter.⁴⁶ Problemen passar inte in i den organisationsstruktur som vanligtvis hanterar problem eftersom den går över organisationsgränser. Därmed kan inte den hierarkiska organisationen lösa dem enligt traditionell lineär modell. Frågorna kräver längre tid att processas än vad som vanligtvis gäller för utarbetandet av strategier och planer i den ordinarie organisationen. Stewart förespråkar att *wicked-issues* kan hanteras genom användande av ”överbryggande grupper” och *community-forums*.

Norell återger Roberts kriterier på *wicked-issues*.⁴⁷ Hennes synpunkter är att oenighet råder om vari problemet består och det finns ingen given lösning. Hon framför att problemlösningsprocessen är komplex. Den försvåras av begränsningar både i resurser och av att den rådande politiska uppfattningen varierar över tid. Hon skiljer på tre olika slags problem; enkla som innefattar enighet om både problemets karaktär och lösningar, komplexa som innefattar enighet om problemets karaktär men inte om lösningar samt *wicked-issues* som innebär oenighet om såväl problembeskrivning som lösningar och dessutom har en hög konfliktnivå. Roberts diskuterar även sätt att lösa frågorna på. Hon beskriver tre strategier; auktoritativa, konkurrensinriktade samt samarbetsinriktade. Val av fungerande strategi är beroende av konfliktnivån, maktfördelning och grad av maktutmaning.

Det är viktigt att förstå att wicked problems är socialt definierade; det finns ingen oberoende makt som kan döma. Förtroende är nyckelfaktorn enligt Nancy Roberts om man skall använda sig av samarbetsstrategier,

⁴⁵ Conklin, J., *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*, Cog nexus, 2006.

⁴⁶ Leach R, Smith J, *Local Governance in Britain*, (Contemporary political studies), Palgrave, New York, 2001, kap 8

⁴⁷ Norell PO, Den samverkande kommunen, Rapport NOPSAs konferens, 2005, Karlstad Universitet, s.10

som underlättar lärandet mm. En medvetenhet om att man kan misslyckas, men att ändå våga ge sig in i processen. Tilltron till processen!⁴⁸

Leach & Percy-Smith påvisar vad som behöver utvecklas för att arbeta med *wicked-issues* av mer gränsöverskridande karaktär.⁴⁹ Frågorna kommer framöver att beröra flera samhällsområden. Behovet ökar av att involvera samhället och allmänheten i utvecklingen. Författarna sammanfattar vad som behöver utvecklas; evidensbaserade arbetssätt, betona resultaten som ska uppnås och mindre sättet att nå dem på samt bilda nätverk med berörda organisationer.

3.2.1 Sammanfattning av teorier om *wicked-issues*

Av definitionerna framgår att problemen *wicked-issues* är sammansatta och ofta innehåller prioriteringar mellan olika värderingar vilket gör att själva lösningsdiskussionen skapar förståelse och beredskap för acceptans för beslut.

Vi uppfattar av teorigenomgången att *wicked-issues* kräver samarbete horisontellt inom organisationer och mellan olika organisationer. Många intressenter behöver delta i lösningsdiskussioner eftersom olika infallsvinklar bidrar till en bättre problemlösning.

Wicked-issues bör ständigt diskuteras och debatteras av experter, politiker och medborgare. Det finns inte några värderingsfria lösningar, inte heller sanna eller falska utan mer eller mindre bra lösningar för olika intressenter. Arbetet med *wicked-issues* blir mer framgångsrikt med ett ökat fokus på evidens, många olika infallsvinklar i problembeskrivning och genom uppföljning av resultat. Lärande och samverkan i nätverk är nödvändiga inslag i processen kring *wicked-issues* liksom att det finns tilltro till själva processen.

3.3 Hanterandet av *wicked-issues*; partiernas och intresseorganisationernas uppgift

3.3.1 Partiernas uppgift

Demokratirådets rapport 2000, beskrev partiernas uppgift; ... *artikulera, aggregera, aktivera, kanalisera, rekrytera och lära, dvs. de har en viktig dialog, koordinerings- och folkbildningsuppgift.*⁵⁰ Deltagardemokraterna betonar i första hand aktivering och konkurrensdemokraterna lyfter fram väljarnas möjlighet att utkräva ansvar genom val. Samtalsdemokraterna prioriterar debatt och diskussion som gör att lärandefunktionen kommer i fokus. Den representativa demokratin bygger på principen att medborgarna som väljare kan ställa makthavarna till ansvar.

⁴⁸ Norell PO, Den samverkande kommunen, *Rapport NOPSA konferens*, 2005, Karlstad Universitet, s.13

⁴⁹ Leach R, Smith J, *Local Governance in Britain*, (Contemporary political studies) Palgrave, New York, 2001, s. 194-207

⁵⁰ Peterson, O., Hernes, G., Holmberg, S., Togeby, L., Wägnerud, L., *Demokrati utan partier?*, Demokratirådets rapport 2000, SNS förlag, 2000

Utan politiska partier försvåras detta ansvarsutkrävande och därmed minskar väljarnas makt. Om partierna förlorar sin folkliga förankring påverkas den representativa demokratin. Ett samhälle utan partier skulle kunna leda till ökad makt för särintressen.

En undersökning genomförd 1999 av Göteborgs universitet visade att svenskarna gav underbetyg till partierna när det gäller ansvar för svåra och långsiktiga beslut, medlemmarnas inflytande över partiets politik, rekrytering till förtroendeuppdrag samt att föra fram medborgarnas krav och önskemål.

Rådets sammanfattning blev att ett samhälle med försvagade partier leder till betydande problem ur demokratisynpunkt.

3.3.2 *Intresseorganisationerna och wicked-issues*

Vår erfarenhet är att intresseorganisationerna, särskilt patient- och handikapporganisationerna, har en väsentlig påverkan på den politiska ledningen inom hälso- och sjukvården. Det är därför av intresse att se närmare på fördelarna respektive nackdelarna med intresseorganisationer.

Naurin definierar organiserade intressen som ”... *privata organisationer som agerar för att påverka politiska beslut.*”⁵¹ De som är positiva till de organiserade intressena menar att de kompletterar det representativa systemet genom att medborgarna ges ett annat sätt för inflytande. En annan viktig funktion för de organiserade intressena är att de tillför värdefull kunskap och därmed bidrar till bättre beslut. Kritikerna menar att intresseorganisationerna domineras av en elit och kan därmed utgöra ett hot mot demokratin. Naurin refererar till ytterligare en kritik mot att de organiserade intressenas påverkan, som riktas mot de förtroendevalda, inte sker öppet. ”*Allmänheten saknar insyn och det blir svårare att utkräva ansvar när den politiska makten på ett otydligt sätt delas mellan folkets valda representanter och intresseorganisationerna ...*”⁵² Vi tillägger att intresseorganisationerna kan vara ett hot genom att de syftar till att deras särintressen ska gynnas på bekostnad av allmänintressen. Trots allt finns det enligt Naurin forskning som visat att om staten och andra myndigheter väljer att minska intresseorganisationernas inflytande blir resurssvaga grupper än mer underrepresenterade i det demokratiska arbetet.

⁵¹ Naurin, D.: *Lobbyism, korporatism eller den stängda dörrens politik? Institutionella reformer för och emot organiserade intressen*, SNS Författningsprojekt, 2001 s. 14

⁵² Naurin, D.: *Lobbyism, korporatism eller den stängda dörrens politik? Institutionella reformer för och emot organiserade intressen*, SNS Författningsprojekt, 2001, s. 17

Författaren beskriver hur deliberativa metoder kan användas där politiken utformas i dialog med vanliga medborgare. Goda och respektfulla samtal förs med syftet att uppnå gemensamma acceptabla lösningar. Under samtalen tar man intryck av andras värderingar, kunskap och argument och kan komma att ändra sina egna uppfattningar. Han beskriver det som att de mest egoistiska preferenser tvättas bort. Naurin efterlyser dock mer forskning kring deliberativa metodens möjligheter.

3.4 Demokratiutvecklingen i Sverige

3.4.1 Lagstiftning

I det följande sammanfattas det vi uppfattar som relevant lagstiftning i förhållande till uppsatsens ämne. Den nuvarande lagstiftningen bygger på 1974 års regeringsform som uttalar att folkstyret ” *Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse*”.⁵³ Kommunallagen ger medborgare möjligheter att göra sin röst hörd genom s.k. medborgarförslag. ” *Ärenden i fullmäktige får väckas av...* ” ” *...den som är folkbokförd i kommunen eller i en kommun inom landstinget, om fullmäktige har beslutat detta (medborgarförslag)*”.⁵⁴ Protokoll från fullmäktige skall finnas tillgängligt för medborgare att ta del av enligt Kommunallagen och det skall tillkännages var detta finns tillgängligt.⁵⁵

Hälso- och sjukvårdslagen säger att ” *...målet ... är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen*”. Den säger vidare att ” *Landstinget skall planera sin hälso- och sjukvård med utgångspunkt i befolkningens behov av sådan vård.* ”⁵⁶

3.4.2 Syfte för demokratipolitik

Regeringskansliet anger följande syfte för demokratipolitiken:

Demokratipolitiken har till syfte att värna och fördjupa den svenska demokratin. Politiken omfattar både insatser för ett ökat och mer jämlikt medborgerligt deltagande och insatser för att främja de mänskliga rättigheterna. En väsentlig del i demokratiarbetet är att verka för ett högt valdeltagande men även att öka medborgarnas inflytande och deltagande mellan valen.

Politiken har tre utgångspunkter:

- att stärka förutsättningarna för deltagande,
- att undanröja hinder för deltagande, samt

⁵³ Sveriges Rikets Lag, Regeringsformen 1 kap. 1 §, Norstedts Juridik, utgiven av Höglund O, Stockholm, 1999

⁵⁴ Lindquist,U., Losman, S. *Kommunallagen I lydelsen den 1 juli 2006 – en handbok med lagtext och kommentarer* , Norstedts Juridik Stockholm, 2006, Kommunallagen, KL, 5 kap.23 § punkt 5

⁵⁵ Lindquist, U., Losman, S. *Kommunallagen I lydelsen den 1 juli 2006 – en handbok med lagtext och kommentarer*, Norstedts Juridik, Stockholm, 2006, Kommunallagen, s. 139, KL 5 kap. 61 §.

⁵⁶ www.riksdagen.se/ Svensk Författningssamling, SFS – Hälso- och sjukvårdslag, 1982:763, 2007-10-20

- att skapa möjligheter för ett ökat och mer jämlikt deltagande.⁵⁷

Demokratipolitiken ska således leda till att utveckla former där medborgarna ska ges möjlighet att medverka i det demokratiska arbetet förutom att man röstar vart fjärde år. Den representativa demokratin behöver således kompletteras med t ex medborgardialoger.

3.4.2.1 Demokratiutredningen

Den senaste demokratiutredningen angav i sitt slutbetänkande; ”*Demokratiskt styrelseskick förutsätter en medborgaranda av ömsesidig respekt och att tillit hålls vid liv i familjen, på arbetsplatserna, i förskola och skola, i civilsamhället och i politiken.*”⁵⁸ Utredningen diskuterade grunderna för demokratin och viktiga värden som moraliska utgångspunkter; människans lika värde, unika värde samt egenvärde. Medborgardygder och medborgaranda är andra begrepp som utgör grunder i demokratin. Med medborgardygd menas medfödda eller förvärvade egenskaper t ex mod och rättrådighet. Dygder som laglydighet och solidaritet är innehållet i medborgarandan. Den senare utvecklas till viss del genom den representativa demokratin grunder men även genom att ”... *medborgarna måste ges autonomi...*” och möjlighet att ”... *själva ordna sina liv*”.⁵⁹

I Demokratiutredningen argumenterades för en blandning av *deltagardemokrati* med *deliberativa* kvaliteter. Deltagandedemokrati betonar gemenskap, jämlikhet, tillit och gemensamma intressen för att kunna utvecklas. Där ligger ett aktivt medborgerligt engagemang. ”*Deltagande i de gemensamma besluten är mer snarare en plikt än rättighet*”⁶⁰ Den deliberativa demokratiteorin står för argumentationens och samtalets betydelse för demokratin. Det finns behov av offentliga arenor för opinionsbildning och debatt. Det gemensamma går före individernas egna intressen. Den representativa demokratin är samtidigt beroende av folkets engagemang och vilja. För de politiska partierna angavs i utredningen att dialog är framöver den enda vägen till legitimitet. ”*Ju mer medborgaren erfar att hennes och andras deltagande ger inflytande, desto högre blir sannolikheten för att hon vill fortsätta delta*”.⁶¹ Slutsatsen i diskussionen om den representativa demokratin blev att den ska finnas kvar men är i behov av att förstärkas. Det framkom dock ingen ansats om lagstiftning för ”medborgardialog” i utredningens slutsatser enligt huvudsekreteraren Amnå.⁶²

⁵⁷ www.regeringskansliet.se – Demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter – Demokratifrågor, 2007-06-15

⁵⁸ Demokratiutredningen *En uthållig demokrati* !Statens offentliga utredningar SOU 2 000:1, s. 15

⁵⁹ Demokratiutredningen *En uthållig demokrati* !Statens offentliga utredningar SOU 2 000:1, s. 20

⁶⁰ Demokratiutredningen *En uthållig demokrati* !Statens offentliga utredningar SOU 2 000:1, s. 122

⁶¹ Demokratiutredningen *En uthållig demokrati* !Statens offentliga utredningar SOU 2 000:1, s. 33

⁶² Amnå, E., professor i Statskunskap, Örebro Universitet, telefonintervju 2007-08-13

3.4.3 Arbetet med demokratiutveckling i kommuner och landsting

I det följande beskrivs fakta som förmedlats i intervju med Lena Langlet, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Hon anger att en del förtroendevalda ser medborgardialogen som en möjlighet för att fördjupa kontakten med medborgarna och för att få ta del av deras erfarenheter och uppfattningar. Andra ser medborgardialog som något en förtroendevald är tvingad till. De befärrar att de kan riskera att hamna i situationer där de ställs till svars för snart sagt alla frågor gällande den offentliga verksamheten. Langlet menar att genom en förbättrad medborgardialog och därigenom integrering av denna i demokratiarbetet, skulle en ökad delaktighet och förståelse hos medborgarna kunna uppnås.

3.4.3.1 Brytpunkt, Nätverk samt Nya Perspektiv

Inom SKL startades 2005 projektet ”Brytpunkt” som handlar om politikens roll i framtiden.

I informationsskriften står följande:

Brytpunkt är ett projekt som inspirerats av det faktum att vi befinner oss i en brytningstid där nuvarande organisationsformer har svårt att hantera de utmaningar som den kommunala och regionala demokratin står inför.⁶³

En av uppgifterna i projektet var att identifiera vägar till förnyelse av lokala och regionala system. I projektet har det gjorts nationella och internationella jämförelser med syftet att få fram bra underlag, som att kunna identifiera ett eventuellt behov av ny lagstiftning för demokratin. De internationella jämförelserna har belyst Kanada med Toronto och Spanien med exemplet Katalonien, vilka återfinns bland *casen*.⁶⁴ Hela projektet är tänkt att avslutas under 2007. SKL:s styrelse kommer utifrån resultatet av projektet att fatta beslut om man skall gå vidare till regeringen och föreslå en provlagstiftning som innebär att kommun- och landstingsfullmäktige ska ansvara för att det sker medborgardialoger inför beslut i viktiga frågor.⁶⁵

Ett annat initiativ från SKL är att man tillsammans med landstingens nätverk ”Uppdrag Hälsa” och ”Hälsa och Demokrati” har startat projektet ”Nya Perspektiv”.^{66 67} Syftet är att mellan landsting och kommuner främja samverkan, öka kunskap om varandras förutsättningar och om den gemensamma befolkningens hälsa, behov och påverkansfaktorer. Målgrupper är ledande politiker i landstingsstyrelser, hälso- och sjukvårdsnämnder, kommunstyrelser och socialnämnder eller motsvarande. Landstinget och de 16 kommunerna i Värmland är tillsam-

⁶³ Sveriges kommuner och landsting- *Brytpunkt Demokratins utmaningar*, 2005, s. 3

⁶⁴ Sveriges kommuner och landsting- *Brytpunkt Demokratins utmaningar*, 2005, s. 24 - 25

⁶⁵ Information från Lena Langlet, SKL, via e-post 2007-09-25

⁶⁶ www.natverken.se, 2007-08-10

⁶⁷ www.skl.se – Nya Perspektiv, 2007-08-09

mans med landstinget i Halland, Falkenbergsnämnden, och Falkenbergs kommun uttagna att delta i inledningsskedet av projektet.

Avsikten med kapitel 5 har varit att försöka ge bakgrundsfakta till ämnet ”Prioriteringar och *wicked-issues*”. I beskrivningar återges såväl nationella som internationella erfarenheter. I innehållet ges exempel på studier som visar vilka villkor som måste finnas för att medborgare skall uppfatta beslut som relevanta och därigenom acceptera prioriteringar. Den definition av *wicked-issues*, som vi utgår från i uppsatsarbetet, är de komplexa frågor som handlar om svåra avvägningar mellan resurser och behov vilket ställer samhället inför till synes omöjliga prioriteringar och svåra val mellan angelägna områden. Vi relaterar även till det vi uppfattar som relevant svensk lagstiftning i förhållande till uppsatsens ämne samt ger en kort beskrivning av den svenska demokratipolitiken.

I det fortsatta innehållet i uppsatsen återkopplas innehållet i kapitel 3, framförallt i vår analysmodell (kapitel 6) samt i de två avslutande kapitlen om analys av resultat från den komparativa studien (kapitel 8) samt i slutsatser och diskussion (kapitel 9).

4 DELIBERATIV DEMOKRATITEORI

4.1 Allmänt om demokratiteorier

Hanssen et al anger demokratins former som **direkt och indirekt demokrati**. Den indirekta eller representativa demokratin beskrivs:

I den klassiska modellen skulle besluten reflektera den enighet som framkom efter en grundlig diskussion mellan medborgarna, men om man inte blev överens avgjordes det hela med hjälp av majoritetsbeslut.⁶⁸

Rose beskriver huvudinriktningar inom demokratin som; direkt demokrati, indirekt eller representativ demokrati samt kommunikativ eller deliberativ demokrati. Den **direkta demokratin** har sina rötter i antiken och innebär att ”... *alle personer som danner et politisk fellesskap, deltar direkte i prosessene som fører fram till kollektivt bindande beslutninger.*”⁶⁹

Direktdemokratins praktiska användning begränsas av samhällets och gruppens storlek. Rose använder Dahl & Tuftes ord; ”... *The number of people who can participate in a decision by*

⁶⁸ Hanssen, G.S., Helgesen, M.K., Vabo, S.I. – ”*I Politikk og demokrati*”, Gyldendal Norsk forlag AS, 2005 s. 49

⁶⁹ Rose, L.E.: Demokratiteori – forventninger og virkelighet, kapitel 3 i Baldersheim, H., Rose, L.E. (red): *Det kommunale laboratorium*, Fagbokforlaget, Bergen 2002, s. 63

*speaking directly to all other participants rarely if ever exceeds the size of ... 25-30 persons.*⁷⁰ Inslag av direkt demokrati förekommer i form av folkomröstningar.

Den **indirekta demokratins** framväxt kan ses som en följd av de praktiska begränsningarna för direktdemokratin. Medborgarna utser representanter som ”... *skal opptre på vegne av andre i vurderingen av alternative beslutningsforslag.*”⁷¹ Eftersom den representativa principen är så pass dominerande används oftare benämningen **representativ demokrati**. Det finns de, enligt Rose, som menar att den representativa demokratin är ett hot mot demokratin om medborgarna i sin helhet enbart engageras i samhällsfrågorna genom att utse sina representanter i de periodiskt återkommande valen. Det utvecklas därför en gren inom den indirekta demokratin som kallas **deltagardemokrati**. Dess anhängare menar enligt Rose att ”... *et bredt folkelig engasjement ... en viktig forutsetning for å sikre fellekskapets beste*”.⁷² Medborgarnas intressen och åsikter kommer att kunna fångas upp genom att många är engagerade men framför allt kommer det att berika samhället genom att kunskap och insikt växer. Shumpeter däremot ansåg, enligt Rose, att ”... *publikum lett kunne gjøre valg som ikke var till samfunnets beste*”.⁷³ Därför menade han att besluten ska fattas av valda representanter som är ansvariga inför medborgarna. De politiska representanterna får konkurrera med varandra om medborgarnas röst, därav begreppet **konkurrensdemokrati**. Som benämning på anhängarna av denna andra gren inom indirekt demokratin som förordar en begränsad representativ demokrati använder Teorell elitdemokrater.⁷⁴

Den tredje inriktningen enligt Rose beskrivning var den **kommunikativa eller deliberativa demokratiformen**. Den uppstår som en följd av konkurrensdemokratins tillkortakommande men även brister i deltagardemokratiska. Båda handlar enligt Rose om hur man bäst fångar upp vad medborgarna önskar sig. Den deliberativa demokratin handlar, enligt dess teoretiker, mer om hur preferenserna kommer till. Vi kommer särskilt att ägna oss åt den deliberativa demokratin i nedanstående beskrivningar då det är de formerna som bildar utgångspunkt för medborgardialogen och metoder kopplade till detta.

⁷⁰Rose, L.E.: Demokratiteori – forventninger og virkelighet, kapitel 3 i Baldersheim, H., Rose, L.E. (red): *Det kommunale laboratorium*, Fagbokforlaget, Bergen 2002, s. 64

⁷¹Rose, L.E.: Demokratiteori – forventninger og virkelighet, kapitel 3 i Baldersheim, H., Rose, L.E. (red): *Det kommunale laboratorium*, Fagbokforlaget, Bergen 2002, s. 66

⁷²Rose, L.E.: Demokratiteori – forventninger og virkelighet, kapitel 3 i Baldersheim, H., Rose, L.E. (red): *Det kommunale laboratorium*, Fagbokforlaget, Bergen 2002, s. 70

⁷³Rose, L.E.: Demokratiteori – forventninger og virkelighet, kapitel 3 i Baldersheim, H., Rose, L.E. (red): *Det kommunale laboratorium*, Fagbokforlaget, Bergen, 2002, s. 68

⁷⁴Teorell, J.: *Kan folkviljan förfinas? Om medborgarpaneler och samtalsdemokrati*, SNS Författningsprojekt, 2001

4.2 Deliberativ demokratiteori

Teorell beskriver den tredje demokratiformen, *deliberativ democracy*, som en mix av de två huvudtyperna direkt- och indirekt demokrati och översätter den med samtalsdemokrati.⁷⁵

Medborgarna utövar den representativa demokratin via val och dessemellan engageras de genom att vara delaktiga i den offentliga opinionsbildningsprocessen. Den grundläggande demokratiska rättigheten är att få vara med och bestämma sig. Idealbilden är att det sker genom att jämlika individer fritt byter åsikter med varandra, samtalet är således demokratins primära existensform.

Vi beskriver i det följande fem forskare som belyser deliberativ demokratiteori; Habermas, Räftegård, Fishkin, Dryzek samt Dahl. Analysmodellen för analys av medborgardialog som framställs i kapitel åtta utgår från deras teorier och tankar. Vi har valt dessa forskare för att de ägnat en stor del av sin forskning åt att problematisera kring demokrati, språk samt olika dialogformer. Mot bakgrund av uppsatsens ämnesval ”Medborgardialog” har vi ansett valet av forskare vara relevant.

4.3 Jürgen Habermas

Habermas, tysk sociolog och filosof, behandlar bl a begreppen kommunikativt och strategiskt handlande, kommunikativ rationalitet samt begreppen ”livsvärld” och ”systemvärld” i sin forskning. Habermas utvecklade ett antal ”diskursregler” för det ”ideala samtalet”. Begreppen beskrivs i det följande som vi har tolkat dem genom att ta del av Habermas texter översatta av olika författare i boken ”Kommunikativt handlande” samt ytterligare olika författares tolkningar av Habermas teorier.⁷⁶ Hadenius beskriver Habermas enligt följande:

... i modern tid är den deliberativa idén i synnerhet knuten till Jürgen Habermas författarskap, till önskan att kunna etablera det han kallar en ideal samtalssituation, där förnuft och eftertanke snarare än propagandism, fördomar och schabloner styr det offentliga meningsutbytet.⁷⁷

I en artikel av Burman beskrivs Habermas av artikelförfattaren som ”*den siste store tänkaren i stor stil – en tysk systemtänkare i traditionen från Kant och Hegel*”.⁷⁸

⁷⁵ Teorell, J.: *Kan folkviljan förfinas? Om medborgarpaneler och samtalsdemokrati*, SNS Författningsprojekt, 2001

⁷⁶ Habermas, J., *Kommunikativt handlande - texter om språk, rationalitet och samhälle*, Daidalos, Göteborg, 1995

Carleheden, M., *Det andra moderna – om Jürgen Habermas och den samhällsteoretiska diskursen om det moderna*, Daidalos, Göteborg, 1996

Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998

www.ski.se Carleheden, M., universitetslektor och docent vid Örebro Universitet

⁷⁷ Hadenius, A., *Demokrati en jämförande analys*, Liber, Kristianstad, 2006, s 64

⁷⁸ www.dn.se, Anders Burman, *Den siste store tänkaren*, , artikel publicerad 2007-11-04

4.3.1 Kommunikativt och strategiskt handlande

Habermas beskriver två typer av socialt handlande; det kommunikativa och det strategiska. Det ”kommunikativa handlandet” är inriktat på en ömsesidig inbördes förståelse hos de deltagande och inte på egen framgång.⁷⁹ Målet för detta handlande är samförstånd som dels ”*vilar på gemensam övertygelse*” och dels innebär att de deltagande har kunnat ta ställning i diskussionen med ett ”ja” eller ”nej”. Det strategiska, framgångsorienterade, kan vara ”förtäckta” eller ”öppet strategiska”. Med ”förtäckt” avses ”lurendrejeri och manipulation” att t ex försöka nå egen framgång och därmed dölja den egentliga avsikten. I ”öppet”, visar individen tydligt sin avsikt och enligt Räftegårds tolkning, finns här varken ”...lurendrejeri eller den systematiska förvrängningen”.⁸⁰

Det kommunikativa handlandet inbegriper, enligt Räftegårds tolkning av Habermas, ett ”konsensuellt” och ”förståelsekrävande handlande”, vilket Räftegård anser är passande för en kommunikativ demokrati.⁸¹

4.3.2 Kommunikativ rationalitet

Carleheden presenterar Habermas diskursprincip som han betecknar som demokratins yttersta grundval enligt följande: ”*Giltiga är just precis de handlingsnormer som alla berörda skulle kunna instämma i som deltagare i rationella diskurser.*”⁸² Vad är då rationella diskurser? Habermas anger att i det kommunikativa handlandet genomförs talhandlingar som ”...*förmår binda samman en aktörs handlingsplaner med andra aktörers via rationellt motiverande förståelseansträngningar...*”.⁸³ Handlingen ska för att vara rationell kunna försvaras genom argumentation där aktören kan argumentera för sin sak och föra fram det han eller hon tycker är rätt. Diskursreglerna, som ska vara grunden för störningsfrihet i talsituationen, ger uttryck för Habermas tankar om rationalitet. Räftegård har i sin avhandling tolkat Habermas rationalitetsbegrepp med bl a att detta skulle innebära ”...*seger genom kraft i bättre argument...*”.⁸⁴

4.3.3 Språkets betydelse

Habermas talar om ”förståelseprocessen” och dess mål att leda fram till ett samförstånd och en ”ömsesidig förståelse”. Syftet med språket är att skapa en förståelse eller att utföra en

⁷⁹ Habermas, J., *Kommunikativt handlande - texter om språk, rationalitet och samhälle*, Daidalos, Göteborg, 1995, s.99 - 100

⁸⁰ Räftegård C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s.196

⁸¹ Räftegård C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s.195 - 196

⁸² www.skl.se – Nätverk Tjänstemän, från föredrag av Mikael Carleheden, 2007-06-20, ur Habermas, J., *Faktizität und Geltung*, 1992:138

⁸³ Habermas J., *Kommunikativt handlande - Texter om språk, rationalitet och samhälle*, andra upplagan, Daidalos, Göteborg, 1996, s.336

⁸⁴ Räftegård C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s.211-213

kommunikativ handling. Samförståndet vilar enligt Habermas på: fyra korresponderande ”giltighetsanspråk”: förståelighet, sanning, sannfärdighet och riktighet vilket ger en meningsfull kommunikation.⁸⁵

1. Talaren måste välja ett **förståeligt** uttryck, så att talaren och lyssnaren kan förstå varandra.
2. Talaren måste ha för avsikt att meddela ett **sant** propositionellt innehåll, så att lyssnaren kan dela talarens vetande.
3. Talaren måste vilja uttrycka sina intentioner **sannfärdigt**, så att lyssnaren kan **tro** på talarens yttrande.
4. Talaren måste slutligen välja ett yttrande som är **riktigt** med hänsyn till existerande normer och värden, så att talare och lyssnaren kan acceptera yttrandet och talare och lyssnare kan **vara överens** om yttrandet i förhållande till en erkänd normativ bakgrund.⁸⁶

4.3.4 Den ideala talsituationen

Habermas har utvecklat regler för samtalet som han menar är ”...ofrånskliga, faktiska, förut-sättningar för allt pratande”. Räftegård har översatt reglerna i sin avhandling:⁸⁷

1. Varje subjekt med förmåga att tala och handla har tillåtelse att delta i diskursen.
2. a) Var och en har tillåtelse att ifrågasätta och problematisera varje påstående i diskursen
b) Var och en har tillåtelse att till diskursen introducera vilket påstående som helst
c) Var och en har tillåtelse att uttrycka sina attityder, önsknings och intressen
3. Ingen talare får genom till diskursen internt eller externt verkande tvång, hindras från att i diskursen utnyttja sina i 1 och 2 fastlagda rättigheter.
- 4 a) Ömsesidig och uppriktig öppenhet
b) Lika chans att uttrycka attityder, känslor och behov
c) Fri tillgång till test av giltigheten i de anspråk som görs i samtalen

Räftegård ser ovanstående som att Habermas tydliggör regler för det ”störningsfria” pratet och sammanfattar detta i nyckelorden ”tillåtlighet, uppriktighet, jämlikhet och frihet”.⁸⁸

4.3.5 Livsvärld och systemvärld

”Livsvärlden”, enligt Habermas, är det kommunikativa handlandets bakgrund.⁸⁹ Enligt vår tolkning, är det den verklighet man har med sig och har formats av genom kultur, sedvänjor och språkbruk. Individerna gör sig föreställningar, uppfattar händelser och gör tolkningar utifrån sina respektive ”livsvärldar”.⁹⁰ I mötet med det som Habermas kallar ”systemvärld”,

⁸⁵ Habermas J., *Kommunikativt handlande – Texter om språk, rationalitet och samhälle*, andra upplagan, Daidalos, Göteborg, 1996, s.144-145

⁸⁶ Habermas J., *Kommunikativt handlande – Texter om språk, rationalitet och samhälle*, andra upplagan, Daidalos, Göteborg, 1996, s.144-145

⁸⁷ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s.203

⁸⁸ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s.203

⁸⁹ Habermas, J., *Kommunikativt handlande – Texter om språk, rationalitet och samhälle*, andra upplagan, Daidalos, Göteborg, 1996, s.130

⁹⁰ Habermas, J., *Kommunikativt handlande – Texter om språk, rationalitet och samhälle*, andra upplagan, Daidalos, Göteborg, 1996, s.126 - 137

som t ex offentliga förvaltningar, kan missförstånd uppstå om det inte finns en förståelse för att deltagare har olika erfarenheter och s.k. ”livsvärldar” med sig i bagaget. Den kommunikativa handlingen utgör då en process för att kunna förstå och tolka situationer med deltagarnas olika erfarenheter. Det måste finnas en möjlighet till att diskutera till dess att ett samförstånd finns. Detta behöver inte alltid innebära konsensus men deltagarna skall veta vilka antaganden eller grunder de övriga utgår ifrån. Vi uppfattar det som att om inte förståelsen finns i mötet mellan *livsvärld* och *systemvärld* kan t ex delaktigheten begränsas och missförstånd vara givna. Habermas anger att det ständigt pågår en konflikt mellan dessa världar, där ”systemvärlden” ständigt är beredd att ta över ”livsvärlden” vilket han kallar för *grenzkonflikt*.⁹¹ När missförstånd uppstår skapas ett motstånd, enligt Habermas, som kan behöva ”... *reparationsinsatser av översättare, interpretatörer eller terapeuter*”.^{92 93}

För Habermas, i Carlehedens tolkning, har det i dagens samhälle kommit att bli viktigare med själva effektiviteten i verkställandet av politiska beslut än folkviljan.⁹⁴ Han tolkar Habermas vidare som att det politiska systemet (systemvärlden) kommer överens med medborgarna (i livsvärlden) om vilka mål som skall uppfyllas genom att medborgarna använder sin rösträtt.⁹⁵ Vår tolkning av detta resonemang är att det måste vara ett ömsesidigt utbyte och samtal mellan dessa båda ”världar” för att demokratin ska fungera.

4.3.6 Sammanfattning

Vår tolkning och slutsats, efter att ha tagit del av Habermas genom hans egen litteratur och andras tolkningar, är att deltagarnas språkanvändning är det grundläggande för att ömsesidig förståelse skall uppstå. Detta gör att alla aktörer känner sig bekväma och trygga i situationen. En risk för alla organisationer är att missförstånd uppstår och därmed minskas möjligheten till delaktighet och därmed förståelse. Vi tolkar Habermas diskursregler om den ”ideala talsituationen” som att dagens informationsteknologiska samhälle med webb och massmedia skulle kunna utgöra en risk eftersom det inte utgör ett egentligt samtal där man möts och kan argumentera direkt för sin sak. Frågan kan också ställas om det i dagens offentliga organisationer behövs tolkar för att underlätta språkförståelse mellan olika nivåer såväl internt som ut mot medborgarna externt? Har avståndet i dagens samhälle mellan ”världarna” blivit för stort? Är

⁹¹ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s.473

⁹² Bonniers Compact Lexikon 2000 definierar ordet Interpretation som tolkning, tydning dvs. interpretatör innebär någon som tolkar, tyder

⁹³ Habermas, J., *Kommunikativt handlande - Texter om språk, rationalitet och samhälle*, andra upplagan, Daidalos, Göteborg, 1996, s.129

⁹⁴ Carleheden, M., *Det andra moderna . Om Jürgen Habermas och den samhälls teoretiska diskursen om det moderna*, Daidalos, Göteborg, 1996, s. 88

⁹⁵ Carleheden, M., *Det andra moderna. Om Jürgen Habermas och den samhälls teoretiska diskursen om det moderna*, Daidalos, Göteborg, s. 62-63

det en anledning till sämre politiskt intresse hos medborgaren? Har politiker för stor makt? Är detta i så fall en medveten strategi eller en förtäckt?

4.4 Curt Räftegård

Räftegård, forskare knuten till Karlstads universitet, anger att de mest centrala kännetecknen på ett demokratiskt och störningsfritt prat är: *öppen, jämlik och ansvarig dialog*.⁹⁶ De återfinns som variabler för jämförelse i vår komparativa analysmodell. I förordet till avhandlingen inleder Räftegård med följande:

Det hela handlar om det kanske viktigaste mellanmänniska verktyg vi har om språket. Det handlar också om den antagligen överträffat vanligaste politiska handlingen, den vi styr och ställer våra arbetsplatser med likväl som våra samhällen, om pratet. Och det handlar om en mycket humanistisk ordning för att just styra och ställa i mellanmänniska förhållanden, om demokratin.⁹⁷

Vi har uppfattat huvudfrågan som att det är på vilket sätt *pratet* mellan människor kan utgöra ett demokratiskt verktyg. I arbetet definierar Räftegård ”*prat*” som ”... *där vi pratar direkt med varandra, öga mot öga...*” dvs.”vardagspratandet”. Följande uttryck av Räftegård anser vi tydliggör vad som avses med pratet som demokratiskt verktyg : ”...*om inte folket kan komma till det demokratiska deltagandet så får det demokratiska deltagandet komma till folket. Kanske kan deltagandet göra det, om vardagsspråket duger som verktyg?*”.⁹⁸

4.4.1 Idén

Vad lockade Räftegård till att intressera sig för pratet som demokratiskt verktyg? I det följande ges en sammanfattande beskrivning av hur vi uppfattat att det hela startade.

Under slutet av 1980-talet deltog anställda från Uddeholm Strip Steel AB i Värmland, i seminarier på Högskolan i Karlstad (nuvarande Karlstads Universitet) om ”forskarstödda utvecklingsarbeten”.⁹⁹ Under samma period pågick de nationella LOM – programmen (Ledning, Organisation och Medbestämmande) som finansierades av Arbetsmiljöfonden i syfte att arbeta med förändringar av ledningssystem, organisationsformer och medbestämmande i arbetslivet. En av de vägledande idéerna i programmen var den demokratiska dialogen och dialogkonferenserna där många eller ”*alla*” berörda skulle delta i utvecklingsarbeten.¹⁰⁰ Organisationsutvecklingen i LOM projekten kännetecknades av att involvera så många som möjligt

⁹⁶ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s.207

⁹⁷ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998

⁹⁸ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s.147

⁹⁹ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s. 14

¹⁰⁰ Räftegård, C., hänvisar i sin avhandling, i kap 2 s. 18, till Gustavsen 1985b, Janéus 1986 och Arbetsmiljöfonden 1989, 1990.

och skapa utveckling på bred front. Metoder som användes pendlade mellan dialog och handling. Fokus var mer på understödandet av utvecklingsprocessen än på lösningen av problemen. Målet för projektet var att finna metoder för en utvecklingsorganisation där varje anställd ingick. Uppgiften enligt Engelstad var ”... att organisera en god dialog...”.¹⁰¹ Detta arbete utgjorde inledningen till Räftegårds funderingar om det verkligen gick att ”prata sig till demokrati” och att se ”...om det möjliga sambandet mellan *text* pratandet under en dialogkonferens och en sammanslutnings eventuella demokratisering”.¹⁰²

4.4.2 Räftegårds teori och teser i forskningen

Räftegårds forskning utgår från två teorier. Den ena teorin grundade sig på stora delar i LOM-programmens innehåll med dialoger, samtal och diskussioner. I programmen låg en bas om ”medbestämmande” som Räftegård vidareutvecklade. Den andra teorin bestod av att analysera, rekonstruera och empiriskt pröva ”...hur pratandet människor emellan kan vara ett sätt att utöva demokrati”. Teorin handlade om ”deltagande och demokrati” samt om ”språk och prat”.¹⁰³ Räftegård har bl a inspirerats av Habermas som tidigare beskrivits i uppsatsen.

Räftegård utarbetar vad han kallar för en ”demokratiseringstes”. Den innehåller ett påstående om att pratet i sig är ett demokratiskt verktyg i varje samtalssituation och avser att vi alla med vardagsspråket kan ”... pratas på ett sådant sätt att vi samtidigt iakttar ett antal demokratiska principer...”. Sammanfattningsvis hävdar tesen att ett ”... omfattande deltagande bör kunna medföra ett styrelsesätts förändring i demokratisk inriktning” och att ”... deltagarna pratar sig fram till detta”.¹⁰⁴ Räftegård pekar på att i en kommunikativ demokrati är den ”orala och verbala” rösten den primärt intressanta. En röst som läggs i en valurna är istället ett komplement och att det viktiga egentligen är själva kommunikationen. För Räftegård blir själva tesdiskussionens utgångspunkt att ”... *allas pratande utgör idealet, inte allas väljande, röstande och representanters deltagande*”. Bredddeltagandet i den kommunikativa demokratin som ideal är viktigt, dvs ”...*alla berördas löpande deltagande och i alla typer av frågor som berör dem.*”¹⁰⁵

¹⁰¹ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s. 15

¹⁰² Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s.22

¹⁰³ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s. 26 - 28

¹⁰⁴ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s. 28 - 29

¹⁰⁵ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s.31

4.4.3 Dåligt prat

Räftegård beskriver vad han avser med s.k. ”dåligt prat” sådant som kränker demokratiska värden eller är ett allmänt rundpratande som inte mynnar ut i någon form av beslut eller överenskommelser. Han anger några kännetecken på det dåliga pratandet i tre grupper av störningar: det individgenererande, det språkgenererande samt de kontextuella;¹⁰⁶

- **Individgenererande** – individens egna brister i t ex pratfärdighet, av uttråkning, tystnad eller flykt från ämnet. Man kan ”... *bemöta andra genom att spekulera över deras motiv...*” .
- **Språkgenererande** – ”överföringsförluster” i kommunikationen, felaktiga slutsatser, ”... *genom själva språket...*” .
- **Kontextgenererande** - Organisationsstrukturen kan vara en traditionell hierarki och i denna kan störningar ske pga. envägskommunikation där ledningen har den traditionellt ”vertikala” sättet att förmedla budskap som t ex information via stormöten, intern webbsida. Styr- och kontrollsysteem i organisationen kan understödja tystnad. I den kommunikativa kulturen kan vissa ”pratstilar” eller ”koder” vara de som gäller medan andra stilar underkänns. Det kan även röra sig om enkla störningar såsom en telefonsignal som avbryter.

Ett ytterligare exempel på ”dåligt prat” är det Räftegård beskriver som ”icke-prat”, dvs. tystnad, där pratet i organisationen kortsluts t ex där ”... *ledningen pratar med ledningen, mellan chefer med mellanchefer...*” . Han konstaterar att störningar kan motverkas ”... *genom att fokusera på att arrangera bra pratsituationer istället för på bra pratare eller på tillhandahållande av bra språk...*” och förordar därför ingrepp i kontexten dvs tillgång till bra arenor för ”pratet”. Det gäller i såväl offentliga organisationer som i samhället i stort. Kännetecken för bra arenor är att tillåta individen så långt som möjligt att vara och agera som han eller hon är. Räftegård anger vidare att arenorna ska ”... *lokaliseras i tid och rum så att de i högsta utsträckning uppmuntrar till återkommande, (internt) offentligt pratande, och det mellan alla dem som har ömsesidiga beroenden till varandra*” .¹⁰⁷

4.4.4 Demokratiskt och bra prat

För Räftegård blir frågan hur själva pratandet skall gå till i en kommunikativ demokrati och han utgår från Habermas diskursregler om en ”ideal talsituation”. Det passande pratet, i den

¹⁰⁶ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s. 190 -191

¹⁰⁷ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s. 191-202

kommunikativa demokratin skall enligt Räftegård vara ”...*störningsfritt, demokratiskt, legitimt och effektivt*”.¹⁰⁸ För att detta skall uppfyllas kompletterar han med betydelsen av att arrangera sådana situationer ”...*kommunikativt demokratiska pratsituationen som ett öppet, icke-diskriminerande och ansvarspåbjudande arrangemang*”.¹⁰⁹ Habermas regler för en tal-situation anser Räftegård gäller för det störningsfria pratet. Därmed samsas störningsfrihet och demokrati.

Räftegård anger att det ”demokratiska och störningsfria pratandet” ska utföras som ”...*en öppen, jämlik och ansvarig dialog*” vilket kommer att användas i vår analysmodell.¹¹⁰

Öppen – deltagaren får delta i diskussionen och tillåts prata om vad han eller hon vill och om han eller hon vill. En deltagare får inte ”... *hämmas eller utestängas*”. Här nämns också vikten av offentlighet.

Jämlik – deltagarna ”... *respekterar varandras erfarenheter...*” ”... *som lika legitima*”.

Var och en skall bli förstörd av andra genom det sätt som samtalet genomförs på. En gemensam övertygelse är då resultatet.

Ansvarig – varje deltagare tar ansvar för det han eller hon säger. Varje deltagare har också ”... *ansvar för att varje annan deltagare ska bli förstörd och för att diskussionen ska förbli öppen, jämlik och ansvarig*”.

Dialog – öppenhet, jämlikhet och ansvarighet ”... *kan framträda först när deltagarna pratar med varandra*”.

4.4.5 Handlingsråd

Räftegård formulerar tolv ”vägledande handlingsråd” som beskriver krav på arrangemang, procedurer, arenor och former för att de skall leva upp till de tidigare beskrivna kännetecknen. Handlingsråden anges nedan i rubriker:¹¹¹

1. Dialogen skall arrangeras så att den ger möjlighet till utbyte så att argument och motargument kan röra sig fram och tillbaka mellan parterna.
2. Dialogen skall arrangeras så att alla som binds av dess utfall har möjlighet att delta.
3. Dialogen skall arrangeras så att alla uppmuntras att vara och helst också är aktiva i samtalet. Möjlighet att delta är inte tillräckligt, det är heller inte tyst närvaro.
4. Dialogen skall arrangeras så att alla som deltar som utgångspunkt är jämställda.

¹⁰⁸ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s. 202

¹⁰⁹ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s. 226

¹¹⁰ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s. 207 - 209

¹¹¹ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s. 219 - 226

5. Dialogen skall arrangeras så arbetserfarenheter utgör grunden för pratandet.
6. Dialogen skall arrangeras så åtminstone en del av den erfarenhet varje deltagare har görs relevant redan när han eller hon går in i dialogen och så att denna erfarenhet ges möjlighet att återkommande prövas.
7. Dialogen skall arrangeras så att deltagare har möjlighet att lära sig förstå de frågor som det handlar om.
8. Dialogen skall arrangeras så att alla argument som rör de frågor som diskuteras behandlas som legitima.
9. Dialogen skall arrangeras så argument och idéer som ska gå in i dialogen är representerade av en deltagande aktör.
10. Dialogen skall arrangeras så deltagarna kan tolerera en ökande grad av olikhet i uppfattningar.
11. Dialogen skall arrangeras så att den hela tiden kan resultera i överenskommelser till grund för praktiskt handlande.
12. Dialogen skall arrangeras så att påbuden i samtliga dessa råd, även detta kan ingå i dialogen.

4.4.6 Räftegårds slutsatser och våra egna tolkningar

Räftegårds forskning visade att de framtagna kännetecknen på ”kommunikativt demokratiskt pratande”, överensstämde med det som skedde i utvecklingsorganisationen vid de studerade företagen. Utvecklingsorganisationen, såg Räftegård, som den ”den tillkommande ordningen” och detta utgjorde en del av hans resonemang om kriterier för demokratisering.¹¹² Själva pratandet utgjorde ett verktyg i utvecklingsorganisationen för den kommunikativa demokratiseringen. Här tydliggjordes ”... *processens struktur (dialog-handling-dialog)*...” som en viktig del i växling mellan utvecklingsarbete och förändringar.¹¹³ De ”*pratarenor*” som kan vara aktuella i en utvecklingsorganisation är t ex dialogkonferens, erfarenhetskonferens, arbetsplatsträffar, projektgrupper samt studiecirklar. Processen och arrangemanget bidrar till delaktighet hos anställda och förståelse för förändringar skulle därmed kunna få en större genomslagskraft. Räftegård konstaterar att ”... *tesen om pratet som demokratiskt verktyg är en giltig teori*”. I sin slutsats pekar han på att denna teori är giltig inte endast i arbetslivet:

...rör inte bara arbetslivets sammanslutningar utan också sådana sammanhang där den enskilde har ställningen som ”nyttjare”, som t ex klient, patient, kund eller student, och sådana där den enskilde har ställning som medborgare.¹¹⁴

Vi tolkar Räftegårds slutsatser att det viktiga i demokratiseringen av en organisation är att arrangera möten på så sätt att *alla* eller *alla berörda* av frågan har möjlighet att delta och göra sin röst hörd. Offentlig sektor är oftast traditionellt byråkratisk och hierarkisk organiserad med information istället för dialog på återkommande arenor, vilket inte överensstämmer med

¹¹² Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s. 278

¹¹³ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s. 293-294

¹¹⁴ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s. 493-494

Räftegårds teori för en kommunikativ demokrati. Bör vi hitta tillbaka till LOM programmens tankar om utvecklingsorganisationer? Enligt vår uppfattning kan de utgöra en bra modell för människor att mötas och prata och därigenom känna en delaktighet i verksamhetens utveckling. I likhet med vår slutsats om Habermas kan frågan igen ställas om informationsteknologin gör att man missar ”pratet” och värdet av att mötas i samtalet, för att en demokratisering skall kunna uppnås. Vi anser att det borde finnas en kunskap i organisationen om att information uppfattas olika beroende på vad man har för referensramar samt att information sällan sker i dialogform.

Vanligtvis beskrivs deliberativ demokrati som ett komplement till den representativa demokratin. Vi finner det intressant att Räftegård vänder på sambandet genom att han ser den deliberativa demokratin som grunden och det är den representativa som kompletterar.

4.5 Fishkin – deliberativ demokrati – folkets röst

Fishkin tar avstamp i Dahls demokratiteori och Lasletts essä för att hitta möjliga lösningar på att överföra demokratiformer från den lilla gruppen till nations- och statsnivå.¹¹⁵ Fishkins tes är att regeringar har förlorat kontakten med medborgarnas röst och åsikter och att den ersatts av undersökningar, petitioner och lobbying. Han vill undersöka om man kan komma åt medborgarnas åsikter genom att använda tekniker som *deliberativ polling* för att ge medborgarna möjlighet att göra sin röst hörd på ett mer utvecklat sätt än enbart genom att lägga sin röst under valår. Genom att prova deliberativa metoder i två länder, USA och Storbritannien, drar Fishkin slutsatser om hur man kan utveckla demokratin i nationer och stater.

4.5.1 Exemplet Magic Town

Fishkin beskriver en filmklassiker ”Magic Town” som handlar om ett samhälle som är en statistisk kopia av ett ”mini-USA” och därför kan ses som en perfekt barometer på den nationella opinionen. När medvetenheten ökade i staden om vilken betydelse deras åsikter hade för landet ökade också känslan av ansvar. De tog ett allt större ansvar för att skaffa sig kunskap inom olika områden, såg till att ha referensbibliotek tillgängliga i olika frågor. Genom den tillägnade kunskapen, ansvarskänslan och intresset runt frågorna samt medvetenheten om sin egen betydelse förändrades deras åsikter i relation till landet i övrigt. Invånarna i Grandview kunde inte längre användas som barometer för den gängse uppfattningen i landet. Deras fak-

¹¹⁵ Fishkin J.S., *The voice of the people*, Yale University Press, London, 1995

takunskap var betydligt högre än för landets övriga medborgare och de var därför inte längre representativa.

Fishkin ställer sig frågan om uppfattningar och åsikter hos en representativ population, som i exemplet Grandview, kan användas som alternativ till konventionella opinionsmätningar. När kan ett statistiskt urval eller en liten del av landet tala för hela nationen? Med representation avses att en del av en helhet får göra sig till tolk för helheten. Vidare att det människor säger vid ett visst tillfälle, under vissa förutsättningar, är representativt för vad de verkligen tycker. Fishkin tar upp frågan om TV:s roll och ser hur den har en inverkan på människors uppfattningar om verkligheten. Det som TV förmedlar ses som reflekterade röster och bilder från verkligheten. Om något inte visas på TV så finns det inte och har aldrig hänt. Han tar även upp frågan kring självutnämnda grupper, som intresseorganisationer, och deras roll. De tycks föra folkets talan genom media och via kontakter med politikerna och för fram åsikter som i allt för hög grad styrs av egenintresse. Vi uppfattar att Fishkin menar att såväl TV som intresseorganisationer kan komma att utgöra ett hot mot demokratin.

4.5.2 Medborgare som är medvetna och engagerade

Om man tror på demokrati hur kan man då få medborgare som är mer förberedda för att ta ansvar för det gemensamma? Platon erbjöd elitistiska lösningar men framförde i sina senare verk att makten måste ges till vanligt folk.¹¹⁶ Villkoren var att deras goda bedömning skulle uppmuntras och att maktdelning skulle vara ett skydd mot tyranni. Fishkins ambition är att skapa förutsättningar för vanliga medborgare att få information och bli involverade i sociala frågor. Strategin för att lära medborgaren att styra är genom att skapa ett medborgarengagemang på lokal nivå och genom att reformera media så att meningsfull information blir allmänt tillgängligt. Fishkin vill skapa ett samhälle där innevånarna är medvetna, engagerade och där deras röst är värd att lyssnas till. Om rösten från medborgarna ska bli mer än ett eko av det som presenteras för dem så måste media förnyas och den politiska processen likaså.

4.5.3 Fyra förutsättningar för den ideala demokratin

Fishkins idé kring deliberativt deltagande är ”*den ideala ansikte mot ansikte demokratin*.” (fritt översatt från engelska). Fishkin sammanfattar förutsättningarna som ska gälla: (fritt översatt från engelska):¹¹⁷

- Allas preferenser räknas lika.

¹¹⁶ Fishkin J.S., *The voice of the people*, Yale University Press, London, 1995, s. 13-15, ,

¹¹⁷ Fishkin J.S., *The voice of the people*, Yale University Press, London, 1995, s. 34,

- Deliberation, att tänka igenom frågorna och olika argument tillsammans i liten grupp som möts ansikte mot ansikte. Den behövs för att den politiska jämlikheten skall vara meningsfull
- Deltagande, en statistiskt representativ andel av befolkningen engageras i mötet.
- Undvikande av tyranni. Fishkin uttrycker att det behöver finnas någon mekanism som förhindrar att demokratin utmynnars i tyranni. Även om folket kan föra fram sin egen talan genom deltagande, genom att frågorna debatteras och att rösterna räknas lika kan det ändå resultera i ”majoritetens tyranni”.

4.5.4 Försök med medborgarpaneler

Fishkin konstaterar att ovannämnda fyra förutsättningar är lättare att tillgodose i ett mindre sammanhang än i stor skala. Han genomförde försök med medborgarpaneler för att pröva metoden i en storskalig nation. Världens första medborgarpanel genomfördes på initiativ av Fishkin 1994 i Manchester i England.¹¹⁸ Den följdes 1996 av *The National Issues Convention* i Austin Texas USA. Medborgarpanelen, *Deliberative Poll*, skiljer sig från andra metoder för att ta reda på medborgarnas uppfattning i en fråga genom att den skapar förutsättningar för att ge deltagarna bättre möjligheter att sätta sig i en frågeställning. Fishkin använde ett nationellt statistiskt urval av medborgare som inbjöds till att medverka i en panel kring en specifik fråga. Deltagarna erhöll ett faktaunderlag och hade möjlighet att ställa frågor och samtala med sakkunniga och politiker. Panelen avslutades med att fånga upp deltagarnas åsikter och överläggningarna sändes i TV. I och med att deltagarna motsvarade ett statistiskt urval av ett lands befolkning kan man utifrån deras slutsatser göra rekommendationer till andra.

Utvärderingen av *National Issues Convention* visade att i flertalet av de kunskapsfrågor som ställdes uppvisade deltagarna en statistiskt säkerställd kunskaphöjning. Flera medborgarpaneler har därefter genomförts i olika länder och senare i uppsatsen beskrivs exempel från Norge och Europeiska Unionen.

4.5.5 Sammanfattning

Vi har funnit att Fishkins medborgarpanel har kommit att vara förebild för försök med paneler i andra länder. Han betonar värdet av ett representativt urval och att samtalen är faktabaserade. Media ges här en annan roll än i den slutsats som vi har dragit om informationsteknologin, utifrån Habermas och Räftegårds teorier. Vår tolkning är att Fishkin anser media vara ett vär-

¹¹⁸ Teorell J, *Kan folkviljan förfinas? Om medborgarpaneler och samtalsdemokrati*, SNS författningsprojekt, 2001, s.5

defullt verktyg i det demokratiska arbetet men endast under förutsättning att det är den faktiska verkligheten som speglas.

4.6 Deliberativ demokratiteori enligt John Dryzek

I den bok av Dryzek som publicerades 1990 använder han begreppet diskursiv demokrati och inte deliberativ demokrati.¹¹⁹ Han menar att diskursiv är en bättre benämning då det betonar samtalet som förutsätter en social process, en kommunikation mellan individer, till skillnad mot deliberationen. I sitt senare verk från år 2000 konstaterar Dryzek att de båda begreppen används synonymt och att deliberativ demokrati är den vanligare förekommande benämningen.¹²⁰ Därför anpassar sig han till språkbruket hos flertalet statsvetare och övergår till att använda begreppet deliberativ demokrati.

Dryzek ser att välfärden inte motsvarar medborgarnas förväntningar och att kriserna avlöser varandra.¹²¹ Pessimistiska uppfattningar sprids i samhället om att det offentliga systemet inte längre klarar av sitt uppdrag och samtidigt är tilltron till marknadens möjligheter att lösa problemen begränsade. Dryzek menar att det i dagens samhälle finns en övertro på att rationalitet ska lösa problemen, något som han är djupt kritisk till. Inom rationaliteten betraktas människan som ”en kalkylerande räknemaskin” som lätt kan fångas av antidemokratiska lösningar. Han anför att rationalitet förordar elitdemokrati och att den kan bli antidemokratisk eftersom det demokratiska arbetet enbart utövas av valda representanter mellan valen. Rationalitet och därmed elitdemokrati är enligt Dryzek ineffektivt när komplexa sociala frågor, *wicked-issues*, ska lösas.¹²² Han anför att lösningen i stället ligger i den deliberativa demokratin; ett öppet samhälle där alla erbjuds att fritt debattera. Dryzek liknar sin demokratisyn med Habermas och anser att deliberationen ger medborgarna friheten att lyfta och utmana argumenten. Deliberation är särskilt viktig när komplexa sociala frågeställningar ska lösas. I samtalet kommer goda argument att sorteras ut från de dåliga argumenten, det goda segrar. Han ser att den deliberativa demokratin är ett nödvändigt komplement till den representativa. Den möjliggör ett sätt att förmedla medborgarnas åsikter till beslutsfattarna vid sidan om det som sker i valen. I den deliberativa demokratin kan också de deltagande ändra sina åsikter, vilket däremot inte är kännetecknande för den representativa med dess voteringar.

¹¹⁹ Dryzek, J.S.: *Discursive Democracy, Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990

¹²⁰ Dryzek, J.S.: *Deliberativ Democracy and Beyond, Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press Inc., New York, 2000, s.1-7

¹²¹ Dryzek, J.S.: *Discursive Democracy, Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, kap.1

¹²² Dryzek, J.S.: *Discursive Democracy, Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, kap.3

Dryzek pekar på att två breda principer, som har förankrats i samhället under det föregående seklet tas med till 2000-talet; demokrati och rationalitet.¹²³ Val görs grundade på sakliga skäl och förmågan att effektivt lösa problem genom individuella funderingar och social interaktion. Framtidens sociala problem blir alltmer komplexa vilket enligt Webers linje kräver ytterligare centralisering av makten och byråkrati medan Dryzek argumenterar för att deliberativ demokrati är bättre lämpad att hantera de komplexa frågorna.

4.6.1 Syftet med och genomförandet av medborgardialog

Dryzek efterlyser en bred demokratisering av såväl civilsamhället som staten och den ska vara deliberativ.¹²⁴ Han pekar dock på att det finns en risk för att den deliberativa demokratin används som en metod för maktutövande med syfte att manipulera. Det krävs således en kritisk hållning även mot deliberativa metoder och dess bakomliggande syfte måste granskas.

Författaren utvecklar sina tankegångar för hur urvalet till medborgardialogen ska göras, hur dialogen ska föras samt om och i så fall hur beslut ska fattas.¹²⁵ Han menar att alla sorters frågor inte kan bli föremål för deliberation eftersom det är en tidskrävande process. Vilka frågeställningar är då lämpliga? Slutsatsen blir att om medborgarna uppfattar att det är en särskilt viktig fråga, ska deliberation äga rum. Likaså om företrädare för offentliga organisationer och myndigheter anser att frågeställningen är så komplex att den kräver en dialog med medborgarna.

4.6.1.1 Urval till dialogen

Dryzek anser att deltagarna ska ses som medborgare dvs. han förordar inte representativitet. Han menar att de medverkande besitter ingen annan bas för sin auktoritet än goda argument och att alla medborgare som är intresserade ska ges möjlighet att medverka.¹²⁶ Dryzek är medveten om kritiken som riktas mot deliberativ demokrati pga. att samtalen kan komma att domineras av resursstarka individer. Han uttalar att särskild kraft ska ägnas åt att söka upp de som normalt inte hörsammar en inbjudan till dialog, så att deras röster görs hörda i debatten. Därmed undviker man att även den deliberativa demokratin blir en form av elitdemokrati. Den demokratiska legitimiteten ligger i att alla ges rätten att delta.

¹²³ Dryzek, J.S.: *Discursive Democracy, Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, kap.11

¹²⁴ Dryzek, J.S.: *Discursive Democracy, Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990, kap.11

¹²⁵ Dryzek, J.S.: *Deliberativ Democracy and Beyond, Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press Inc., New York, 2000, kap.7

¹²⁶ Dryzek, J.S.: *Discursive Democracy, Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, kap.2

4.6.1.2. *Dialogens genomförande*

Dryzek menar att i deliberationen måste skilda uppfattningar få finnas och att det är väsentligt att även uppfattningar som ligger i ytterkanterna får komma fram.¹²⁷ Han ställer också frågan om viss kommunikation ska uteslutas, som den som är rasistisk eller fördomsfull. Hans uppfattning är att vissa synpunkter inte på förhand ska förbjudas eftersom när fördomsfulla åsikter uttalas i diskursen kommer de att mötas av bättre argument. Han menar dock att man i inledningen av deliberationen bör beröra vad som skapar det goda samtalet och vilka etiska regler som ska gälla, för att i möjligaste mån undvika avarter. Författaren menar att alla sorters kommunikation ska vara tillåten men det krävs försiktighet med vittnesbördor och berättandet av historier. Det kan bidra till att manipulera deltagarnas känslor och därmed komma att i för stor utsträckning påverka åsikterna. Man ska dock ha tilltro till processen och att balans i diskursen kommer att uppnås.

4.6.1.3 *Ska konsensus eftersträvas?*

En fråga kring syftet med deliberationen är om samtalet i sig ska leda fram till att de deltagande når konsensus eller om syftet är att det ska följas av en votering där den samlande uppfattningen tydliggörs.¹²⁸ Konsensus har för Dryzek innebörden av att man är överens om såväl beslut som skäl för beslut. Han menar att konsensus i den betydelsen är omöjlig att uppnå och inte heller nödvändig eller önskvärd. Syftet är att deltagarna ska bli överens om ett gemensamt vägval, även om de har olika uppfattningar.

4.6.2 *Sammanfattning*

Vi sammanfattar Dryzeks syn på deliberativ demokrati som att han har en grundläggande tilltro till att de goda argumenten segrar i diskursen. Habermas uttrycker det, enligt Räftegård, som ”...seger genom kraft i bättre argument...”. Deliberationen ska ge medborgarna frihet att lyfta argument och samtalet ska inte styras. Man ska inte heller styra vilka som kommer men göra ansträngningar för att nå medborgare som vanligtvis inte deltar i den demokratiska debatten. Efter att ha studerat Dryzek har vi fått insikt om att det finns en risk för att medborgarna kan uppfatta medborgardialogen som en skendemokratisk metod, där beslutet redan är fattat. Medborgarna tror då att dialogen genomförs enbart för att ge upplevelsen av att det är möjligt att påverka beslutet. Det kan vara så att beslutsfattarna avsikt med att genomföra medborgardialog kan vara att tillföra kunskap i en laddad fråga men medborgarna kan ändå uppleva det som manipulation. Det leder till att förtroendet för organisationen minskar och

¹²⁷ Dryzek, J.S., *Deliberativ Democracy and Beyond, Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press Inc., New York, 2000, kap.3

¹²⁸ Dryzek, J.S.: *Deliberativ Democracy and Beyond, Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press Inc., New York, 2000, kap.7

sannolikheten finns att det även påverkar allmänhetens förtroende för politiker och ytterst för demokratin. Vi menar att man nog måste tänka igenom syftet med att använda medborgardialog och att tydligt kommunicera det med medborgarna.

Dryzeks uppfattning om deliberativ demokrati innehåller viktiga principer kring medborgardialogens genomförande som beaktas i vår komparativa analysmodell.

4.7 Robert Dahls demokratitankar

Dahls grundläggande antagande mynnar ut i fem kriterier för en demokratisk process som han ser som ett ideal.¹²⁹

1. *Effektivt deltagande*: alla medborgare bör ha lika och adekvata möjligheter att både föra upp frågor på dagordningen och förespråka det ena utfallet framför det andra
2. *Lika rösträtt*: alla medborgare skall tillförsäkras lika möjligheter att uttrycka ett val. Allas val skall väga lika tungt vid det slutgiltiga beslutet.
3. *Upplyst förståelse*: Varje medborgare skall ha lika och adekvata möjligheter att upptäcka det val som bäst tjänar hans eller hennes intressen.
4. *Kontroll över dagordningen*: Medborgarna bör ha exklusiv rätt att föra upp frågor på dagordningen.
5. *Full inklusion*: alla vuxna permanent bosatta invånare skall ha fullständiga medborgerliga rättigheter, i enlighet med de första fyra kriterierna.

Syftet med den demokratiska processen, enligt Dahl, är just förverkligandet av folkviljan.¹³⁰ Jämlikhetsprincipen innebär att ingens intressen står över någon annans. Alla har följaktligen ”rätt” när de uttrycker sina intressen. Ingen individ eller grupp av individer har rätt att enväldigt besluta på grund av högre moralisk eller kunskapsmässig kompetens. Dahl har som utgångspunkt en stor tilltro till den enskilde individens kompetens att bedöma sina intressen. Med hjälp av kriteriet ”upplust förståelse” skall medborgarna ges möjlighet att upptäcka de beslut som bäst gynnar deras intressen.

... vid bindande beslut måste varje medborgares krav på vilka lagar, regler eller åtgärder som bör antas räknas som giltigt och lika giltigt som andras. Vidare är inga vuxna medlemmar så mycket bättre kvalificerade än de övriga att de skall anförtros att fatta bindande beslut.¹³¹

¹²⁹ Dahl, R., *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront förlag, 2003, s. 169-179, Dahl, R *On democracy*. New Haven: Yale University press, 1998, s. 37ff.

¹³⁰ Johansson, O., *Värden för demokratin eller demokrati för värden*, Örebro Universitet, Statskunskap D 10 poäng, vt 2006,

¹³¹ Dahl, R., *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront förlag, 2003, s.164

Dahl, tänker sig demokrati främst som en process och menar att den demokratiska processen är en rättvis procedur för att fatta kollektiva beslut. Den är att föredra även om den någon gång skulle leda till ett icke-önskvärt beslut, eftersom det inte finns något rimligt alternativ. Om en demokratisk process leder till ett önskvärt eller rättvist resultat är sekundärt så länge processen i sig är rättvis.

Vår uppfattning är att Dahls resonemang i flera delar liknar Daniels & Sabins uppfattning om att en rättvis process för beslut om prioriteringar är viktigare än att forma generella fördelningsprinciper. Ransoneringen kommer ovillkorligen att leda till moraliska oenigheter och därför måste processen upplevas som rättvis. Vi finner även likheter till Räftegårds resonemang om utvecklingsorganisationen som ”den tillkommande ordningen” där han betonar processens betydelse.

Innehållet i kapitel 4, om deliberativa demokratiteorier, används framöver i uppsatsarbetet, därför att vi anser det relevant för att belysa vårt valda ämne medborgardialog och hur den skall arrangeras för att bli framgångsrik.

5 NÅGRA EXEMPEL PÅ MEDBORGARDIALOG

5.1 Sverige

Montin använder begreppet ”Medborgarorienterad förnyelse” och beskriver olika former som används i Sveriges kommuner; rådgivande folkomröstningar, genomförandet av medborgardialoger, möjlighet till medborgarförslag samt dialog via kommunernas hemsidor.¹³² I debatten kring hur medborgarna kan engageras i det demokratiska arbetet i kommunerna finns tankar om att etablera olika forum för samråd med medborgarna. Formerna för samrådet kan t ex vara via kommunens hemsida eller genom öppna möten. Förespråkare för dessa tankegångar har enligt Montin synsättet att alla medborgare vill och kan engagera sig i *wicked-issues*.¹³³

¹³² Montin, S.: *Moderna kommuner*, Stig Montin & Liber AB, Lund, 2004, s. 146

¹³³ Montin, S.: *Moderna kommuner*, Stig Montin & Liber AB, Lund, 2004, s. 149-155

5.1.1 Medborgarpanel

Montin använder begreppet ”medborgarpanel” för att benämna en slumpmässigt inbjuden gruppering av 20 – 25 medborgare.¹³⁴ Tanken kring medborgarpaneler har, enligt Renn som Montin hänvisar till, sitt ursprung i försök som gjordes på 1970-talet med att komplettera beslutsunderlag med allmänhetens synpunkter. Kunskapsförmedling till panelen sker genom föreläsningar av experter, hearings mm. Resultatet av medborgarpaneler blir, enligt Montin, att beslutsfattarna får ett bättre beslutsunderlag.

Montin redogör för att deltagare, vid ett försök med medborgarpaneler, ville vara med och påverka kommunens beslutsfattare även om man inte var medlem i något politiskt parti. De ville komma in tidigt i processandet av en fråga så att de hade en reell möjlighet att påverka. Deltagarna ansåg att det både fanns behov av tillfälliga medborgarpaneler kring en specifik fråga och av paneler med ett mer långsiktigt uppdrag. Montin uppfattar att panelerna har tre olika syften; nå medborgare som inte redan är politiskt engagerade, för att medborgarnas åsikter ska påverka beslutsfattarna och vetenskapligt för att studera hur deltagarnas ståndpunkter påverkas av deliberativa metoder. Han hyser en tveksamhet inför användandet av medborgarpaneler eftersom det redan finns folkvalda som representerar medborgarna. De som medverkar i panelen är inte utsedda av någon organisation och kan därmed inte ställas till svars. Han menar dock att det finns fog för att använda medborgarpaneler som ett sätt att öka medborgarnas engagemang för det lokalpolitiska arbetet och som ett komplement till den representativa demokratin. Vi tror t o m att intresset för att engagera sig i det partipolitiska arbetet kan öka hos medborgare som har medverkat i medborgarpaneler.

5.2 Norge

I Nordland genomfördes 1998 en *deliberativ høring*, som fortsättningsvis benämns medborgardialog. Den var den första i sitt slag såväl i Norge som i Norden och handlade om olika miljöfrågeställningar som var aktuella.¹³⁵ Författarna studerade hur åsiktsbildningen gick till inom ramen för den genomförda medborgardialogen. För att fånga medborgarnas uppfattningar har en ideal modell identifierats, där deltagarna utgör ett representativt urval och en deliberativ process äger rum.¹³⁶

¹³⁴ Montin, S.: *Moderna kommuner*, Stig Montin & Liber AB, Lund, 2004, s. 150

¹³⁵ Møller Hansen, K., Nørskov Laursen, K., Rivera Vallebona, N., Aars, J., Offerdal, A.: *Deliberativ høring – er det verdt det?*, Senter for samfunnsforskning Universitetet i Bergen, 1998

¹³⁶ Møller Hansen, K., Nørskov Laursen, K., Rivera Vallebona, N., Aars, J., Offerdal, A.: *Deliberativ høring – er det verdt det?*, Senter for samfunnsforskning Universitetet i Bergen, 1998, s. 6

Utgångspunkten var att undersöka det deliberativa syftet i den ideala modellen; att se om och i så fall i vilken grad deltagarnas uppfattningar ändras av att de får information och tillfälle att resonera med andra. Författarna har därför studerat processen kring meningsbildningen; hur åsikter ändras före, under och efter medborgardialogen. De ställer frågan om ändringar har skett på aggregerad nivå och eller på individnivå. Författarna har också undersökt vilka av dem som får inbjudan till rådslaget som kommer att medverka och vilka som väljer att avstå. Trots att inbjudan gjordes som ett representativt urval visade det sig att fler var män, medelålders, politiskt aktiva och med högre utbildning deltog. Det var också uppenbart att de unga uteblev i högre utsträckning. Resultatet av studien visade att på aggregerad nivå är det relativt små genomsnittliga förändringar av åsikterna men på enskild individnivå är det upp till 58 % som har ändrat uppfattning till följd av diskussioner, paneldebatter mm. Andelen som svarade vet ej/ingen uppfattning minskar under medborgardialogens genomförande och författarna drog slutsatsen att dialogen bidrog till att fler har tagit ställning och bildat sig en uppfattning. Frågeställningarna grupperades som generella eller specifika med hänsyn till hur de kom att påverka deltagarnas vardagsliv. Det visade sig att efter medborgardialogen hade uppfattningarna i de generella frågeställningarna ändrats i en mer gemensam riktning, mot konsensus. I de specifika frågeställningarna hade förändringen gått mot mer polariserade uppfattningar.

Författarna konstaterade att medborgardialogen gav deltagarna kunskap och möjliggjorde att man har fått ta del av andras synsätt och argument. Det har skett genom skriftligt informationsmaterial, paneldebatter samt gruppdiskussioner och det har påverkat deltagarnas uppfattningar. Modellen har gett medborgare, som inte är politiskt engagerade, möjlighet att delta i diskussioner i en viktig samhällsfråga och att den kan bidra till att främja traditionella demokratiska värden.

5.3 Europeiska Unionen (EU)

5.3.1 Bakgrund

Under 2007 genomfördes de "Europeiska medborgarråden" (EMR) i medlemsländerna inom EU. De ingår som en del i kommissionär Margot Wallströms "Plan D". Den innehåller olika initiativ för att främja en bredare debatt, ett ökat deltagande ifrån medborgarna samt en verklig dialog om europeisk politik och gemensamma utmaningar. Syftet beskrivs vidare som att *"förbättra dialogen mellan de politiska ledarna och medborgarna så att människors oro och*

*förhoppningar om framtiden tydligt reflekteras i de politiska besluten*¹³⁷. Initiativet togs efter det att Frankrike och Nederländerna röstat nej till det konstitutionella fördraget och en reflektionsperiod utlystes av medlemsländerna. De Europeiska Medborgarråden gav, för första gången representanter för allmänheten i alla medlemsländerna, chansen att diskutera EU: s framtid över geografiska och språkgränser.¹³⁸ Totalt genomfördes 27 nationella evenemang med cirka tvåusen medborgare. Wallström beskrev syftet med orden: *“My hope is that this will be the beginning of a movement that will help to revitalise democracy in all of Europe. I promise that the Commission will listen and learn.”*¹³⁹

5.3.2 Genomförande av EMR i Sverige

Formen för medborgarråden liknar Fishkins framtagna modell för att utveckla *“face to face democracy.”*¹⁴⁰ I detta ligger urvalet av deltagare liksom tillgång till kunskapsinhämtning både med hjälp av faktaunderlag och tillgång till expertis. Även metoden för att underlätta dialog med hjälp av samtal i smågrupper, ledda av samtalsledare, liknar Fishkins modell.

Urvalet av deltagare gjordes, av Statistiska Centralbyrån, som ett proportionellt stratifierat obundet slumpmässigt urval ur rikets befolkning från 18 år och uppåt. Stratifieringen gjordes efter kön, åldersgrupper, utbildningsnivå och inkomstklasser. 100 svenskar deltog i genomförandet av det *“Europeiska medborgarrådet”* i Karlstad mars 2007. Samtidigt pågick motsvarande medborgarråd i andra medlemsländer. Inför evenemanget fick deltagarna bakgrundsinformation om EMR och om de aktuella frågeställningarna.

Debatterna under genomförandet garanterade att varje person kom till tals genom en kombination av process- och samtalsledning samt genom omröstningsförfarande med hjälp av mentometrar. Alla samtalsgrupper leddes av en samtalsledare som höll ihop diskussionen och såg till att alla kunde komma till tals. De olika samtalsgrupperna fick ta del av varandras slutsatser och de sammanställdes i en rapport som delgavs till övriga länder under genomförandet. Modern informationsteknologi spelade en avgörande roll för genomförandet. Arbetsformerna beskrivs i bilaga 1.

Vi medverkade som samtalsledare vid genomförandet i Karlstad. Uppgiften innebar att hålla strukturen på samtalet och understödja dialogen mellan deltagarna. Dialogen präglades av

¹³⁷ www.globalutmaning.se, 2007-11-20

¹³⁸ www.globalutmaning.se/emr, 2007-11-20

¹³⁹ www.globalutmaning.se/emr, 2007-11-20

¹⁴⁰ Fishkin, J.S., *The voice of the people*, Yale University Press, London, 1997, s. 20

kreativitet och öppenhet. Ingen vikt lades vid deltagarnas olika status och makt i samhället utan alla deltog i kraft av sig själva och med sina tankar och önskningsar. Processen var öppen och dokumenterades kontinuerligt så att alla kunde ta del av hur slutresultaten kom till och kunde påverka dem. Varje individ var ansvarig för att ge sin synpunkt på frågorna och att delta i omröstningssituationer.

5.3.3 Utvärdering

Kostnaden för genomförandet av det svenska medborgarrådet beräknades till drygt en miljon kronor. Deltagarna fick ersättning för resor, logi och uppehälle under dagarna. Processen med de Europeiska medborgarråden och dess slutrapport var ett försök att pröva metoden för hur medborgardeltagande kan organiseras effektivt.¹⁴¹ Wallström föreslog att man ska ordna liknande medborgarråd, s k. *Citizens summits*, var sjätte månad i samband med EU:s toppmöten. Råden ska fungera som modell för dialog över gränserna och syftar till att skapa en mall för EU-medborgarnas framtida medverkan kring gemensamma frågor.

5.4 Kanada

5.4.1 Waterfront Toronto

The Toronto Waterfront Revitalization Corporation (TWRC) är ett bolag som drivs i partnerskap mellan den federala regeringen i Kanada, provinsregeringen i Ontario och staden Toronto.¹⁴² Det bildades 2001 i syfte att få en tilltalande ”vattenlinje” med bebyggelse och rekreatiionsområden i Toronto stad.

5.4.1.1 Policy och strategi för konsultationsprocesserna

Lagstiftningen kring *Waterfront Toronto* kräver att det genomförs konsultationsprocesser med allmänheten och intressegrupper som en del i beslutsprocessen. Man har utformat en policy för konsultationsprocesserna med allmänheten och i den definieras vad som menas med *Public Consultation*, vilka principer som gäller samt andra former för kommunikation med allmänheten.¹⁴³ I den uttalas att företaget ska engagera sig för att etablera en effektiv tvåvägskommunikation med allmänheten. Man ser det som en framgångsfaktor för att förbättra kvalitén på besluten som fattas. Det tillförs värdefulla synpunkter från grupperna som ska nyttja området. Policyn fastslår också att de synpunkter som framförs ska vägas in i de beslut som företaget ska fatta. För att konsultationerna ska vara effektiva ska de genomföras tidigt i processen. Vid mötena ska det uppmuntras att en mångfald av åsikter kommer fram och de som

¹⁴¹ Ramsay A., *Rapport om hur projektet Europeiska medborgarråd genomfördes i Finland*, 15.1.- 31.5. 2007, s. 13

¹⁴² www.waterfronttoronto.ca

¹⁴³ www.waterfronttoronto.ca,

för fram en avvikande mening ska respekteras. När företaget överväger ett nytt projekt som har ett tydligt allmänt intresse ska man i god tid identifiera grupperingar som kan vara särskilt berörda. Genom att offentligt informera ska företaget ge nödvändig kunskap för att grupper och individer ska kunna vara med och ge sina synpunkter. Processen och formerna för konsultationerna varierar och anpassas till det aktuella projektet.

5.4.1.2 Öppenhet

Utvecklingen kring *Waterfront Toronto* ska ske öppet, vara tillgänglig och transparent. Allmänheten informeras genom att större beslut publiceras offentligt, hemsidan regelbundet uppdateras och genom att regelbundet publicera och sprida nyhetsbrev.¹⁴⁴ Vidare sammanställs en årlig rapport som sammanfattar vad som har åstadkommit under året. Årsmöten är liksom styrelsemötena öppna för allmänheten.

5.4.1.3 Genomförande av medborgardialog

Jenkins beskriver hur inbjudan till ett introduktionsmöte annonseras i media och på företagens hemsida.¹⁴⁵ Hon betonar att det vid detta möte är väsentligt att tydliggöra hur processen kommer att se ut och hur beslutsfattarna avser att ta hand om det som framförs vid de dialogerna. Företaget använder sig av externa processledare eftersom det förmodas öka förtroendet för processen. För att styra upp processen vid medborgardialogerna har man använt arbetsböcker som ger fakta och innehåller de frågeställningar som företaget vill ha svar på. Experter som arkitekter och ingenjörer samt företrädare för företaget medverkar vid konsultationerna. Deltagarna genomför samtal utifrån arbetsbokens upplägg och enligt rundabordsmodellen. En arbetsbok per bord samlas in och den innehåller då det "samlade bordets" synpunkter och svar. Dessutom kan alla som vill lämna in sina arbetsböcker för att delge sina personliga ståndpunkter. Med utgångspunkt från de inlämnade arbetsböckerna sammanställs en rapport som skickas till alla deltagare. Vid nästa möte ges en återkoppling till deltagarna på hur beslutsfattarna har hanterat det som framkom i rapporten. Det har därefter genomförts återkommande medborgardialoger under projektets planeringsprocess som pågår 12 – 24 månader.

Företaget har parallellt med medborgardialogerna, som riktar sig till allmänheten, även genomfört fokusgrupper med särskilt berörda intressentgrupper. Frågeställningarna har då varit mer specifika och detaljerade. Initialt möttes företaget av mycket misstroende från intressen-

¹⁴⁴ www.waterfronttoronto.ca

¹⁴⁵ Jenkins, K.M., Studiebesök Waterfront Toronto, 2007-08-23

terna och man insåg därför tidigt hur avgörande det var att bygga goda relationer och skapa förtroende.

Man har avsatt knappt 70 000 kronor per konsultationstillfälle och det är framför allt den externa processledaren som kostar. *Waterfront Toronto*-företaget har inte gjort någon utvärdering av konsultationsprocesserna och inte heller av samverkan med intressentgrupperna.

5.4.1.4 Resultat av medborgardialogerna

Jenkins uttalar att man vid ett flertal tillfällen har kunnat påvisa hur beslutsfattarna har tagit intryck av konsultationerna och gjort omfattande justeringar i de ursprungliga planerna. Det har kommit att överraska en del medborgare och framför allt media som hade utgått ifrån att företaget genomförde medborgardialoger som ett spel för galleriet, möjligen i syftet att ge information, men inte för att låta sig påverkas. Jenkins uttalar att medborgardialogerna har lönat sig eftersom antalet överklaganden kring byggprojektet är väsentligt färre än normalt.¹⁴⁶ Företaget har dragit slutsatsen att konsultationerna innebär en proaktiv hantering av det missnöje som finns bland intressenter och allmänheten. Idag är *Waterfront Toronto*-företaget mer öppet och transparent än vad lagstiftningen kräver. De använder medborgardialoger i ökande utsträckning eftersom erfarenheten är att det spar tid i slutänden.

5.4.2 City of Toronto

5.4.2.1 Bakgrund till konsultationsprocesserna

1998 inkorporerades sex småstäder med Toronto som därmed blev en storstad med 2,6 miljoner invånare med stor variation och komplexitet. Beslutet hade föregåtts av en folkomröstning där 75 % av rösterna var emot men trots det genomfördes sammanslagningen. I påföljande val var deltagandet mycket lågt och enligt Shields kan det vara en följd av att de styrande inte lyssnade till folkviljan.¹⁴⁷ Vår bedömning är att de styrande har tagit lärdom av det som inträffade kring sammanslagningen och det är bakgrunden till utvecklingen av det omfattande konsultationsarbetet.

5.4.2.2 Genomförande av medborgardialoger

Borgmästaren och stadskansliet lanserade ”*Listening to Toronto*” efter valen 2003 som en sammanfattande benämning på medborgardialoger som handlar om stadens budget.¹⁴⁸ De har därefter upprepats årligen och att det ger en möjlighet för staden att konsultera medborgarna i

¹⁴⁶ Jenkins, K.M., Studiebesök Waterfront Toronto, 2007-08-23

¹⁴⁷ Shields, M., Studiebesök City of Toronto, 2007-08-23

¹⁴⁸ www.toronto.ca/listeningtotoronto

viktiga frågor kring budgeten. Shields beskrev hur deltagarna i förväg fick informationsmaterial som dels beskriver stadens process kring budgeten och dels själva konsultationen samt en arbetsbok som används under konsultationen. Arbetsboken innehåller ingående fakta om hur den nuvarande budgeten är fördelad på olika verksamhetsområden och den är enligt vår bedömning pedagogiskt upplagd. I Toronto talas ca 160 olika språk vilket kräver att materialet översätts eftersom stadens styrande vill att alla invånarna ska spela en roll i utformningen av stadens beslut. Dialogerna var upplagda som rundabordssamtal. Shields uttalade att målet med medborgardialogerna var att de medverkande samtalade med varandra i syftet att bestämma sig och hon hänvisade till deliberativa demokratiteorier. Det förelåg således inga krav på att konsensus skulle uppnås. Eftersom vissa deltagare kom för att prata om vad som helst menade Shields att det krävs en tydlig struktur för seminariet. Den skapas med arbetsmaterialet och genom att det vid varje bord fanns en samtalsledare för att styra samtalet. Mångfalden av nationaliteter och språk i Toronto ställer stora krav på de praktiska arrangemangen i samband med konsultationerna både när det gäller mat, utrymme för bön mm samt när det gäller tolkbehov.

Beslutsfattarna medverkade vid konsultationsmötena och *lyssnade* på medborgarnas åsikter men deltog inte själva i samtalen. En rapport sammanställdes över de vanligaste svaren på frågorna i arbetsboken. Rapporten presenterades för ansvariga politiker som ett viktigt underlag i den fortsatta budgetprocessen. Dessutom sammanställdes samtliga deltagares uppfattningar i en särskild och kompletterande rapport som också blev ett underlag i budgetarbetet. Avsikten med den sistnämnda rapporten var att alla skulle uppleva att det hade varit meningsfullt att medverka. Därmed ville man undvika att deltagare som hade en avvikande uppfattning upplevde att deras åsikt inte hörsammades. Rapporterna distribuerades även till alla som medverkat i konsultationerna och det genomfördes en utvärdering efter varje dialog.

5.4.2.3 Andra former för medborgarmedverkan

Konsultationsseminarierna kompletteras med andra möjligheter för medborgarna att framföra sina åsikter. Shields redogjorde för de olika formerna. En var att fullmäktigeledamöterna tillbringar halva sin tid ute i samhället med att föra en dialog med medborgarna. Vidare har alla medborgare en möjlighet att få göra en fem-minuters presentation inför en kommitté angående en av punkterna på sammanträdesagendan. Medborgarna kan även skriva ett inlägg till en kommitté och vid behov kan man få hjälp av tjänstemännen med formulerandet av skrivelsen.

5.4.2.4 Systematik kring medborgardialog

Vi finner att Toronto har en god systematik med en tydlig struktur för hur man arbetar med konsultationer av medborgarna. De anställda genomgår utbildningar om medborgarinflytande och de tränas i processledning. Att använda medborgardialog har enligt Shields blivit ett bestående arbetssätt i att ta fram underlag för utvecklingen i staden Toronto. Syftet med medborgarengagemanget ska tydligt uttalas så att deltagarna får klart för sig hur deras synpunkter kommer att beaktas. City of Toronto har utformat en matris som visar på olika former för involvering av medborgarna med hänsyn till vad syftet är:

Tabell 1 Olika former för involvering av medborgarna

Grad av involvering av medborgarna	Låg grad av involvering och möjlighet att påverka		Mellannivå		Hög grad av involvering och möjlighet att påverka
Syfte	Informera <i>eller</i> Utbilda	Samla information	Diskutera	Engagera	Partner
Modell för konsultation	Kommunicera	Lyssna	Rådfråga	Engagera	Samarbeta

Strategin omfattar hur man ska nå ut till alla de grupper i samhället som man vill nå eftersom man nöjer sig inte med att föra dialog med dem som spontant dyker upp. Toronto stad har omfattande data kring olika aspekter på befolkningen som finns tillgängliga på hemsidan.¹⁴⁹ En utförlig atlas som åskådliggör sociodemografiska data för varje stadsdel, är under utarbetande. De är viktiga underlag för beslut som ska fattas i Toronto men även för genomförandet av konsultationer av medborgarna.

5.4.2.5 Kostnad för arbetet med medborgardialoger

Shields redogör för att i budgeten för Toronto läggs knappt 700 000 kronor per år på genomförandet av olika former för konsultationsprocesser med medborgarna. Det är exklusive lönekostnaderna för ansvariga tjänstemän. Hälften av pengarna läggs på annonsering och resterande del på lokalhyror, förtäring och övriga mötesomkostnader. De flesta tjänstemän som medverkar i de öppna seminarierna gör det på sin fritid.

Mot bakgrund av material från kapitel 3, 4 och 5 har fyra huvudområden identifierats; kontext, arrangemang, dialog, effektivitet. De återkommer i analysmodellen. För oss blir de fyra områdena centrala för att undersöka vilka kännetecken som finns för en framgångsrik medborgardialog.

¹⁴⁹ www.toronto.ca/listeningtotoronto

6 ANALYSMODELL MED PRECISERADE FORSKNINGSPRÅGFRÅGESTÄLLNINGAR

6.1 Metod

Utgångspunkten för uppsatsen är som Denk redogör för i sin bok en beskrivande studie, en av de tre förekommande formerna av komparativa studier.¹⁵⁰ Analysmodellen som används i studien har konstruerats utifrån vad vi, genom studierna, har uppfattat vara betydelsefulla egenskaper för en framgångsrik modell för medborgarmedverkan. Tre metoder för datainsamlingen har använts; litteraturstudier (böcker, artiklar, rapporter, material från hemsidor), studiebesök samt telefonintervjuer. Vid såväl studiebesöken som telefonintervjun har respondenterna i förväg fått ta del av vår analysmodell med jämförelsevariabler. I Toronto ställdes frågorna som framgår av bilaga 2.

Datainsamling har skett på olika sätt och vi är medvetna om att detta kan ha gett skiftande kvalitet i underlagen. I Toronto gjordes studiebesök under en veckas tid, för Lewisham och Barcelona var vi hänvisade till litteraturstudier och information via hemsidor. Studiebesök genomfördes under två dagar i Norrbottens läns landsting och flera politiker och tjänstemän gav här sin bild. För en rättvisande jämförelse borde detta även ha gjorts för Landstinget i Östergötland men pga kostnads- och tidsskäl användes här enbart metod telefonintervju och med en informant. En enskild telefonintervju utgör inte, mot bakgrund av Räftegård och Habermas teorier, ett ”idealt samtal” eller dialog. I de återgivna casen från andra länder kan också finnas överföringsförluster på grund av språksvårigheter.

Vi har använt den komparativa metoden vid analysen av egenskaperna för de av oss utvalda modellerna för medborgarmedverkan. Analysen påvisar såväl likheter som eventuella skillnader mellan de olika *casen* och utgör en grund för slutdiskussionen.

6.2 Analysmodell

I sammanfattningen leder våra undersökningar som redovisats i kapitel 3, 4 och 5, till fyra huvudvariabler som kan vara av relevans; kontext, arrangemang, dialog samt effektivitet.

Varje huvudvariabel har i sin tur ett antal variabler. Begreppet variabel är synonymt med ”egenskap” och ”kännetecken” i vår uppsats. I matrisen återfinns preciserade frågeställningar kring de egenskaper som kan ha en inverkan på medborgardialogens framgång. För egenska-

¹⁵⁰ Denk, T.: *Komparativ modell – förståelse genom jämförelse*, Studentlitteratur, Lund 2002, kap. 1 och 2

perna anges olika variabelvärden. Vi använder oss således av fyra huvudvariabler som i sin tur består av ett antal variabler. För varje variabel finns sedan ett antal variabelvärden. När det gäller val av variabler är vi medvetna om att det kan finnas fler som kan ha avgörande betydelse för en framgångsrik medborgardialog. Det kan gälla även för val av variabelvärden. Egenskaperna som har valts ut kan enligt vår bedömning påverka hur framgångsrik medborgardialogen blir. Vi har använt oss av olika antal variabelvärden under respektive variabel som t ex finns – finns ej. För andra kan variabelvärdena beskrivas i form av ett successiv stigande värde och anges med siffror. För återigen andra egenskaper kan det finnas ett eller flera variabelvärden och då har bokstäver använts. Om det inte går att uttala sig om en specifik egenskap hos ett *case*, t ex om uppgiften saknas, markeras den i matrisen med ett vågrätt streck. Variabelvärden har formats utifrån kunskap och erfarenhet från uppsatsarbetet.

Modellen kan ses som en beskrivning av medborgardialogen som en process där kontexten anger förutsättningar, arrangemanget och dialogen anger genomförandet och effektiviteten anger resultatet. Modellen som återges i tabell 2 innehåller även de valda *casen*, urvalet kommenteras senare under 6.3

Tabell 2 Jämförande modell

	Barcelona	Lewisham	Toronto	Norrbottens läns landsting	Landstinget i Östergötland
Kontext					
Lagstiftning					
Syftet					
Kultur – varför har dialogen vuxit fram?					
Parallell intern dialog i organisationen					
Var fattas besluten?					
Arrangemang					
Typ av medborgardialog					
Urval av deltagare					
När i processen genomförs medborgardialogen?					
Systematik kring medborgardialogen					
Frågeställningar för medborgardialog					
Dialog					
Öppen					
Jämlik					
Ansvarig					
Dialogisk					
Kunskaps- och erfarenhetsbaserad					
Effektivitet					
Kostnad för medborgardialog					
Acceptans					
Dialogens påverkan på resultatet					
Hållbarhet/Stabilitet					
Uppföljning					

6.2.1 Kontext

Nationalencyklopedins ordbok definieras kontext som utvidgad social situation.¹⁵¹ I strategin för hur man i Toronto ska engagera lokalsamhället i hälso- och sjukvårdsfrågorna anges att tillvägagångssättet för att engagera intressenterna är kontextberoende och kopplat till den situation som föreligger.¹⁵²

- *Lagstiftning*

Som vi noterat i kapitel 3, kommer SKL:s styrelse, utifrån resultatet av projektet ”Brytpunkt”, att fatta beslut om man skall gå vidare till regeringen och föreslå en provlagstiftning för medborgardialoger inför beslut i viktiga frågor.¹⁵³ Det är av värde att undersöka om lagstiftning är en viktig egenskap.

Variabelvärden för **Lagstiftning**:

0: finns ej

1: finns

- *Syftet*

City of Toronto poängterar noga att i varje enskilt fall av bruk av medborgarmedverkan ska deltagarna få kännedom om hur deras synpunkter kommer att beaktas.¹⁵⁴ De variabelvärden som används är hämtade från *City of Torontos* matris som visar på att val av grad av involvering av medborgarna sker med hänsyn till syftet. Ett annat sätt att uttrycka det återfinns i *Arnstein's Ladder of Engagement* som återges i bilaga 3.

Variabelvärde för **Syftet**:

1 : Informera och eller utbilda

2 : Samla synpunkter

3 : Diskutera

4 : Involvera

5 : Hög grad av medverkan i beslut

- *Kultur – varför har dialogen vuxit fram?*

För vissa länder, geografiska områden och organisationer kan det finnas förutsättningar och förhållningssätt i den kulturella kontexten som främjar användandet av medborgardialog. Stu-

¹⁵¹ Nationalencyklopedins ordbok, www.ne.se

¹⁵² Community Engagement Strategy, www.torontocentrallhin.on.ca

¹⁵³ Information från Lena Langlet, SKL, via e-post 2007-09-25

¹⁵⁴ Shields, M.: Studiebesök City of Toronto, 2007-08- 23

dierna har gett insikt om att användandet av medborgardialogen kan ses som en möjlighet för beslutsfattarna att återvinna medborgarnas förtroende, om det har minskat till följd av någon händelse, beslut mm som har lett till stark opinion.

Variabelvärden för **Kultur – varför har dialogen vuxit fram?**

A : Ung demokrati

B : Etnisk mångfald

C : Tradition av högt samhällsdeltagande

D . *Wicked-issues*

- *Parallell intern dialog i organisationen*

I PrioriteringsCentrums rapport kring prioriteringar uttalas att den interna processen i hälso- och sjukvårdsorganisationen är en förutsättning för att extern legitimitet ska uppnås vid den externa processen.¹⁵⁵ Vi instämmer i att det budskap som medborgarna möter vid dialog omkring prioriteringar med de förtroendevalda och förvaltningen, måste stå i samklang med budskapet som ges i det enskilda mötet mellan patienter och vårdprofessionerna. I annat fall nås medborgarna av divergerande budskap som t o m kan vara motsägelsefulla.

Räftegård beskriver en ”utvecklingsorganisation” som ett exempel på hur en parallell intern dialog skall föras. Till den etablerade produktionsorganisationen och partsorganisationen skapas en utvecklingsorganisation där ”pratandet” kan ske i hög grad. Utvecklingsorganisationen ser Räftegård som ”den tillkommande ordningen” och utgör en del av hans resonemang om kriterier för demokratisering. Pratandet utgör i utvecklingsorganisationen ett verktyg för den kommunikativa demokratiseringen.¹⁵⁶

Variabelvärden för **Parallell intern dialog i organisationen:**

0 : finns ej

1 : finns

- *Var fattas besluten?*

Martin menar att medborgarna kan involveras av två anledningar. Dels för att delta i beslutsfattandet, som han benämner ”*shared decision-making*”, och dels för en konsultation inför ett

¹⁵⁵ Carlsson, P.(red): Prioriteringar inom hälso- och sjukvård – erfarenheter från andra länder, PrioriteringsCentrum 2 005:2, Östergötlands läns landsting.

¹⁵⁶ Räftegård, C. *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s. 278

beslut.¹⁵⁷ Om det genomförs som en konsultation kommer besluten att fattas i de offentliga organisationernas ordinarie beslutsforum. Martin menar att risken med medborgardialog i form av konsultation är att den kan leda till minskat förtroende för de folkvalda. Om deltagarna upplever att de synpunkter som framfördes i dialogen inte påverkade beslutet kan de dra slutsatsen att den genomfördes som ett spel för galleriet, beslutet var i praktiken redan fattat. Montin använder begreppet ”Medborgarorienterad förnyelse” och beskriver olika former av dialog som används i Sveriges kommuner.¹⁵⁸ I debatten kring hur medborgarna kan engageras i det demokratiska arbetet i kommunerna finns förespråkare för tankar om att etablera olika forum för samråd med medborgarna. Dessa förespråkare, enligt Montin, har synsättet att alla medborgare vill och kan engagera sig i *wicked-issues*.¹⁵⁹

Variabelvärden för **Var fattas besluten?**:

A : Vid dialogtillfället

B : Vid ordinarie beslutsinstans

6.2.2 Arrangemang

Räftegård betonar arrangemangets betydelse för dialogen; ”... fokusera på att arrangera bra pratsituationer istället för på bra pratere eller på tillhandahållande av bra språk...”. Han anger vidare att arenorna ska ”... lokaliseras i tid och rum så att de i högsta utsträckning uppmuntrar till återkommande, (internt) offentligt pratande, och det mellan alla dem som har ömsesidiga beroenden till varandra”.¹⁶⁰ Räftegårds handlingsråd beskriver kraven på arrangemang, procedurer, arenor och former för att de skall leva upp till en ”...öppen, jämlik och ansvarig dialog”.¹⁶¹

- *Typ av medborgardialog*

Det används många olika typer av medborgardialog som ofta kombineras med varandra.

Variabelvärden för **Typ av medborgardialog**:

A : Öppna offentliga möten

B : Dialoger till riktade grupper

C : Möten med intresseorganisationer

D : Medborgarpanel t e x ungdomsfullmäktige, kommitté

¹⁵⁷ Martin, D.: Studiebesök vid Joint Centre of Bioethics University of Toronto, 2007- 08-21

¹⁵⁸ Montin, S.: *Moderna kommuner*, Stig Montin & Liber AB, Lund, 2004, s. 146

¹⁵⁹ Montin, S.: *Moderna kommuner*, Stig Montin & Liber AB, Lund, 2004, s. 149-155

¹⁶⁰ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s. 202

¹⁶¹ Räftegård, C. *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s. 219-226

E : Dialog via informationsteknologi

F : Opinionsundersökningar via t ex enkäter, telefonintervju

G: Medborgarförslag

H: Öppna fullmäktige-, styrelse- eller utskottssammanträden

- *Urval av deltagare*

Det finns olika synsätt på hur urvalet ska göras. I SNS författningsprojekt lyfter Teorell fram att Fishkin hävdar att urvalet av deltagare ska vara slumpmässigt och representativt, för att kunna generalisera de medverkandes synpunkter till att gälla för hela befolkningen.¹⁶²

Även Møller Hansen et al stödjer det kravet.¹⁶³

Martin, däremot, förordar inte ett representativt urval eftersom han menar att man trots det inte kan vara säker på att alla grupper är representerade och inte heller att den utvalda representanten är representativ för sin grupp.¹⁶⁴ Han förordar en öppen inbjudan till dialogen. En vanlig kritik som riktas mot medborgardialoger och särskilt mot de med öppen inbjudan är att det är de välutbildade och välbärgade medborgarna som kommer. Därför menar Martin att man i den strategiska planeringen för medborgarmedverkan kring en frågeställning, ska analysera vilka grupper som är särskilt berörda men som med stor sannolikhet inte kommer att hörsamma inbjudan. Strategin inkluderar då särskilda åtgärder för att söka upp de berörda, på deras hemmaplaner, för att kunna ta del av deras synpunkter kring den aktuella frågeställningen. Inte heller Dryzek förordar representativitet utan menar att individerna som deltar ska ses som medborgare och inte som representanter. Han menar att de medverkande besitter ingen annan bas för sin auktoritet än goda argument.¹⁶⁵ Den tanken återfinns i Räftegårds teori om den kommunikativa demokratin som har utgångspunkten ”...*allas pratande utgör idealet, inte allas väljande, röstande eller representanters deltagande*”.¹⁶⁶ Bredddeltagandet som ideal är viktigt, då alla berördas deltagande och i alla typer av frågor som berör dem.

Medborgardialogen kan även rikta sig till representanter för olika organisationer och företag. Inom hälso- och sjukvården vänder man sig ofta till handikapp- och pensionärsorganisationer enligt den svenska modellen. Den innebär ett nära samarbete mellan intresseorganisationer och offentlig sektors beslutsfattare. Naurin menar att den bakomliggande tanken är att intres-

¹⁶² Teorell, J.: Kan folkviljan förfinas? Om medborgarpaneler och samtalsdemokrati, SNS Författningsprojekt, 2001

¹⁶³ Møller Hansen, K., Nørskov Laursen, K., Rivera Vallebona, N., Aars, J., Offerdal, A.: Deliberativ høring – er det verd det? Senter for samfunnsforskning Universitet i Bergen, 1998

¹⁶⁴ Martin, D.: Studiebesök Joint Centre of Bioethics University of Toronto, 2007-08-21

¹⁶⁵ Dryzek, J.S.: *Discursive democracy, Politics, Policy and Political Science*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990

¹⁶⁶ Räftegård, C. *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s.31

seorganisationerna förmodas ta ett samhällsansvar i utbyte mot inflytande och resurser.¹⁶⁷ Mot den gängse svenska modellen kan man ha invändningar, Naurin refererar här till Dahl som menar att eftersom intresseorganisationerna syftar till att deras särintressen ska gynnas på bekostnad av allmänintressen, är det ett hot mot principen om politisk jämvikt.

Variabelvärden för **Urval av deltagare**:

A : Öppet för alla

B : Representativt slumpmässigt urval

C : Representativt urval ur riktad grupp

D : Berörda av frågeställningen

- När i processen genomförs medborgardialogen?

Medborgarmedverkan kommer in vid olika tidpunkter under processen. Den kan, som vid byggprojektet *Waterfront Toronto*, vara ett återkommande inslag med start tidigt, för att sedan fortsätta genom hela processen.¹⁶⁸ *City of Torontos* involverande av medborgarna i budgetprocessen sker vid ett tillfälle tidigt i processandet av frågeställningen för att medborgarnas synpunkter ska ge input till den fortsatta bearbetningen.¹⁶⁹

Medborgardialog genomförs ofta sent i processen påkallat av att det har bildats en kritisk folkopinion. Martin menar att det då finns en uppenbar risk för att medborgarna upplever att beslutet redan är fattat och att beslutsfattarna inte kommer att påverkas av de synpunkter som framförs.¹⁷⁰

Syftet med medborgardialogen är oftast inte att de synpunkter som framförs ska vara helt styrande för beslutet. Teorell menar att den grundläggande demokratiska rättigheten är att få vara med och bestämma sig.¹⁷¹ Återkoppling efter fattat beslut anser vi är en central punkt. Beslutsfattarna kan då redovisa hur man i processen med den aktuella frågeställningen har påverkats av de synpunkter som framförts under dialogen. Återkopplingen efter beslutet kan vara ett sätt för att behålla och öka förtroendet för det demokratiska systemet.

¹⁶⁷ Naurin, D.: *Lobbyism, korporatism eller den stängda dörrens politik? Institutionella reformer för och emot organiserade intressen*, SNS Författningsprojekt, 2001

¹⁶⁸ Jenkins, K.M.: Studiebesök Waterfront Toronto, 2007-08-23, www.waterfronttoronto.ca

¹⁶⁹ Shields, M.: Studiebesök City of Toronto, 2007-08-23, www.toronto.ca/listeningtotoronto

¹⁷⁰ Martin, D. Studiebesök Joint Centre of Bioethics University of Toronto, 2007-08-21

¹⁷¹ Teorell, J.: *Kan folkviljan förfinas? Om medborgarpaneler och samtalsdemokrati*, SNS Författningsprojekt, 2001

Variabelvärden för **När i processen genomförs medborgardialogen?** :

- A: Under hela processen vid återkommande tillfällen
- B: Tidigt i processen vid ett tillfälle
- C: Sent i processen vid ett tillfälle innan beslut
- D: Efter beslut

- *Systematik kring medborgardialogen*

City of Toronto har en väl utvecklad systematik för hur man arbetar med medborgarmedverkan.¹⁷² I Toronto är medborgardialog ett bestående arbetssätt för att ta fram underlag för utvecklingen av staden. Vårt antagande är att det är en framgångsfaktor att det finns en systematik, liknande den *City of Toronto* har, med tydlig struktur för medborgarmedverkan och som svarar på frågorna; varför, i vilka frågor, när, hur, samt hur uppföljningen och utvärderingen ska genomföras.

Variabelvärden för **Systematik kring medborgardialogen:**

- 0: Finns ej
- 1: Finns delvis
- 2: Finns utvecklad systematik

- *Frågeställningar för medborgardialog*

Studierna som relaterats till i uppsatsen, har visat att medborgardialog kan användas i processer kring olika typer av frågeställningar. De kan användas i avgränsade och mer konkreta frågeställningar som t ex vid utformandet av det strandnära området vid *Lake Ontario* i Toronto, *Waterfront Toronto*.¹⁷³

Forskargruppen vid *Joint Centre of Bioethics University of Toronto* har visat hur intressentgrupper och företrädare för lokalsamhället engagerats i beslut om prioriteringar inom hälso- och sjukvården.¹⁷⁴ Medborgardialog har även använts i processen med att forma långsiktiga planer som den för hälso- och sjukvården i Ontario.

Variabelvärden för **Frågeställningar för medborgardialog:**

- A: Underlag inför ett beslut i en avgränsad fråga
- B: Underlag för beslut om prioriteringar mellan olika verksamheter
- C: Underlag inför ett beslut gällande långsiktiga planer och strategier

¹⁷² Shields, M.: Studiebesök City of Toronto, 2007-08-23

¹⁷³ Jenkins, K.M.: Studiebesök Waterfront Toronto, 2007-08-23, www.waterfronttoronto.ca

¹⁷⁴ Madden, S., Martin, D.K., Downey, S., Singer, P.A.: Hospital priority setting with an appeal process: a quality case study and evaluation, *Health policy* 73 (2005) 10 – 20, www.sciencedirect.com

6.2.3 Dialog

Vi har valt att se på egenskaper för dialogen med utgångspunkt från Räftegårds kännetecken på ett demokratiskt störningsfritt prat som; öppen, jämlik och ansvarig dialog.¹⁷⁵ Räftegårds beskrivning av den goda dialogen, utifrån deliberativ demokratiteori, uppfattar vi som relevant för modellen. Vi har tolkat kännetecknen i fyra variabler: öppen, jämlik, ansvarig och dialogisk. En femte variabel har lagts till; att dialogen är kunskaps- och erfarenhetsbaserad. Den sistnämnda är med anledning av att uppsatsen till stor del handlar om medborgarmedverkan i prioriteringsprocesser där fakta sannolikt är en viktig grund. Det går att återfinna varianter på Räftegårds kännetecken i t ex strategin för involveringen av lokalsamhället i hälso- och sjukvårdssystemet i *Toronto Central LHIN*.¹⁷⁶

- **Öppen**

Enligt Räftegård ska deltagaren få vara med i diskussionen och prata om vad och hur man vill och pratsituationen skall understödja detta.¹⁷⁷ Dialogen förs öppet där alla som är berörda medverkar i stället för att besluten fattas i det fördolda. Vad gäller prioriteringar på organisations- och individnivå inom hälso- och sjukvården, har PrioriteringsCentrum funnit att de nästan alltid sker i det fördolda.¹⁷⁸ Daniels & Sabin hävdar liksom Räftegård att öppenhet är ett av de kriterier som ska vara uppfyllda för att beslut om prioriteringar ska accepteras av allmänheten och anses legitima.¹⁷⁹ Besluten som fattas och grunderna till dessa ska göras allmänt kända. *Waterfront Toronto* har i sin policy för konsultationer av allmänheten uttalat att vid offentliga mötena ska en mångfald av åsikter uppmuntras och att de som för fram en avvikande mening ska respekteras.¹⁸⁰

Variabelvärden för **Öppen**:

0: finns ej

1 : finns

- **Jämlik**

Räftegård avser med ett jämlikt prat att deltagarna i dialogen respekterar varandras erfarenheter dvs ”föreställningar som lika legitima.”¹⁸¹ Att den fria dialogen kan hämmas av att det

¹⁷⁵ Teorell, J., *Kan folkviljan förfinas? Om medborgarpaneler och samtalsdemokrati*, SNS Författningsprojekt, 2001, s.15

¹⁷⁶ Community Engagement Strategy, www.torontocentrallhin.on.ca

¹⁷⁷ Räftegård, C. *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s.207

¹⁷⁸ Carlsson, P.(red): *Prioriteringar inom hälso- och sjukvård - erfarenheter från andra länder*, PrioriteringsCentrum 2 005:2, Östergötlands läns landsting

¹⁷⁹ Daniels, N., Sabin, J.: *Setting limits fairly: can we learn to share scarce resources?* Oxford University Press Inc., New York 2002: kap 4

¹⁸⁰ Jenkins, K.M. Studiebesök Waterfront Toronto, 2007-08-23, www.waterfronttoronto.ca

¹⁸¹ Räftegård, C.: *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s.207

finns maktskillnader mellan deltagarna i processen kring prioriteringar har påvisats av Gibson et al.¹⁸² Skillnader i påverkansmöjlighet kommer att påverka hur effektivt en individ eller grupp kan medverka i prioriteringsarbetet.

Variabelvärden för **Jämlik**:

0: finns ej

1: finns

- *Ansvarig*

Räftegård sammanfattar väl vad som ligger i egenskapen ansvarighet;

Varje deltagare tar för det första ansvar för det han eller hon säger och föreslår. Deltagarna ska t e x mena allvar, vara uppriktiga och visa sig beredda att fullfölja sina förslag, både genom argumentation och genom annat nödvändigt görande.¹⁸³

Dryzeks uppfattning är att man inte på förhand ska förbjuda vissa synpunkter för att de är rasistiska eller fördomsfulla.¹⁸⁴ Han menar att när den här typen av åsikter uttalas under en medborgardialog så kommer de att mötas av bättre argument och på så sätt sorteras ut.

Variabelvärden för **Ansvarig**:

0: finns ej

1: finns

- *Dialogisk*

Teorell beskriver dialogiskheten, som ett av Räftegårds fyra kännetecken på det demokratiska och störningsfria prätet; ”Deltagarna pratar faktiskt med varandra och inte bara levererar en serie osammanhängande monologer”¹⁸⁵ Naurin uttrycker det som att deltagarna under det goda samtalet tar intryck av varandras värderingar, kunskap och argument vilket kan resultera i att man ändrar sina egna uppfattningar.¹⁸⁶ Daniels & Sabin framför likaledes att målet med dialogen är att den ska leda till fördjupad kunskap och medvetandegörande men det är inte att

¹⁸² Gibson, J.L., Martin, D.K., Singer, P.A.: Priority setting in hospitals: Fairness, inclusiveness and the problem of institutional power difference, *Social Science & Medicine* 61, 2355 – 2362, 2005, www.elsevier.com/locate/socscimed

¹⁸³ Räftegård, C.: *Prätet som demokratiskt verktyg – Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s. 208

¹⁸⁴ Dryzek, J.S.: *Deliberativ Democracy and Beyond, Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press Inc., New York, 2000, kap 3

¹⁸⁵ Teorell J - Kan folkviljan förfinas? Om medborgarpaneler och samtalsdemokrati - SNS Författningsprojekt, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, 2001, s.15

¹⁸⁶ Naurin, D.: *Lobbyism, korporatism eller den stängda dörrrens politik? Institutionella reformer för och emot organiserade intressen*, SNS Författningsprojekt, 2001

deltagarna ska ändra sin uppfattning.¹⁸⁷ Även Gibson et al trycker på att individer eller grupper inte ska tillåtas dominera eller t o m förtrycka andra.¹⁸⁸

Räftegård beskriver även vad han avser med ”dåligt prat” som t ex då det kränker demokratiska värden eller är ett allmänt rundpratande där det inte mynnar ut i någon form av beslut eller överenskommelser.¹⁸⁹ Pratet får inte ge upplevelser av att vara illegitimt eller ineffektivt. Han anger några kännetecken på det ”dåliga pratandet” som angetts som tre grupper av störningar: det individgenererande, det språkgenererande samt de kontextuella.

Variabelvärden för **Dialogisk**:

0: finns ej

1: finns

- *Kunskaps- och erfarenhetsbaserad*

Gibson et al har i sina studier erfarit att deltagare har ifrågasatt att beslut om prioriteringar har fattats, trots brist på en adekvat kunskapsbas.¹⁹⁰ I Daniels & Sabin etiska ramverk är kravet på relevans uppfyllt när en omfattande mängd data samlats in som underlag för beslutet.¹⁹¹

Martin & Singer har visat att prioriteringsmodellen ska vila på evidensbaserad grund, i annat fall ökar risken för att besluten om prioriteringar inte blir konsistenta.¹⁹²

Dryzek menar att man ska tillåta all sorts kommunikation men att det krävs försiktighet med vittnesbördar och historieberättande eftersom det kan bidra till att manipulera deltagarnas känslor och därmed komma att påverka deras åsikter.¹⁹³ *Work-books* som t ex *City of Toronto* använder vid rundabordssamtalen är ett sätt att styra upp dialogen. De bidrar till att den kommer att grunda sig på fakta och erfarenheter, i stället för på myter och *storytelling*.¹⁹⁴

Variabelvärden för **Kunskaps- och erfarenhetsbaserad** :

0 : Finns ej

1 : Finns delvis

2 : Finns

¹⁸⁷ Daniels, N., Sabin, J.: *Setting limits fairly: Can we learn to share scarce resources?* Oxford University Press Inc., New York 2002, kap 3

¹⁸⁸ Gibson, J.L., Martin, D.K., Singer, P.A.: Priority setting in hospitals: Fairness, inclusiveness and the problem of institutional power difference, *Social Science & Medicine* 61, 2355 – 2362, 2005

¹⁸⁹ Räftegård, C. *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, kap 9, s. 190

¹⁹⁰ Gibson, J.L., Martin, D.K., Singer, P.A.: Priority setting in hospitals: Fairness, inclusiveness and the problem of institutional power difference, *Social Science & Medicine* 61, 2355 – 2362, 2005, www.elsevier.com/locate/socscimed

¹⁹¹ Daniels, N., Sabin, J.: *Setting limits fairly: can we learn to share scarce resources?* Oxford University Press Inc., New York 2002, kap 4

¹⁹² Martin, D. Singer, P.: A Strategy to Improve Priority Setting in Health Care Institutions, *Health Care Analysis*, Vol. 11 No 1, March 2003

¹⁹³ Dryzek, J. S., *Deliberativ Democracy and Beyond, Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press Inc., New York, 2000, kap 3

¹⁹⁴ Shields, M., Studiebesök City of Toronto, 2007-08-23.

6.2.4 Effektivitet

I studierna om medborgardialog har det funnits mycket knapphändiga uppgifter om dess effektivitet. Det är angeläget att utvärdera och vi delar Dryzeks påpekande om att medborgardialog ska användas med urskiljning då det är en tidskrävande process.¹⁹⁵ Gibson et al har formulerat parametrar för att mäta hur framgångsrik prioriteringsarbetet har varit både vad gäller resultat och process.¹⁹⁶ En analys av resultatparametrarna visade att medborgardialogen hade påverkan på; prioriteringar mellan olika verksamheter i budgetarbetet, personal och lokalsamhället. Parametrarna för att utvärdera prioriteringsprocessen var att bedöma dess effektivitet och om den upplevdes rättvis av intressenter. Det senare genom att, som Gibson et al uttrycker det, både vinnare och förlorare upplever att de har behandlats rättvist. På ett likartat sätt bör det kunna utvärderas om medborgardialogen ger den avsedda effekten, är det värt den tid och de resurser som avsätts?

- *Kostnad för medborgardialog*

Det är angeläget att det tydliggörs vad medborgardialogen kostar med tanke på den resursbrist som råder i offentlig sektor. Om inte kostnaden redovisas kan den inte ställas mot resultatet av medborgardialogen och därmed kan inte dess effektivitet bedömas.

Variabelvärden för **Kostnad för medborgardialog**:

0 : Redovisas ej

1 : Redovisas delvis

2 : Redovisas fullt ut

- *Acceptans*

Daniels & Sabins etiska ramverk för processen kring prioriteringar syftar till att öka acceptansen för de beslut som fattas.¹⁹⁷ I byggprojektet *Waterfront Toronto* har påvisats att antalet överklaganden varit färre än vad som är normalt och det tas till intäkt för att dialogerna som genomförts har bidragit till en ökad acceptans.¹⁹⁸ Gibson et al har sett hur hälso- och sjukvårdsorganisationer som agerat proaktivt, genom att vara transparenta med sina beslut och beslutsgrunder, har undvikit negativ publicitet i media.¹⁹⁹

¹⁹⁵ Dryzek, J. S., *Deliberativ Democracy and Beyond, Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press Inc., New York, 2000, kap 7

¹⁹⁶ Gibson, J.L., Martin, D.K., Singer, P.A.: Setting priorities in health care organizations: criteria, processes, and parameters of success, *BMC Health Services Research*, 2004, 4:25, www.biomedcentral.com

¹⁹⁷ Daniels, N., Sabin, J.: *Setting limits fairly: can we learn to share scarce resources?* Oxford University Press Inc., New York 2002

¹⁹⁸ Jenkins, K.M.: Studiebesök Waterfront Toronto, 2007-08-23, www.waterfronttoronto.ca

¹⁹⁹ Gibson, J.L., Martin, D.K., Singer, P.A.: Evidence, Economics and Ethics: Resource Allocations in Health Services Organizations, *Healthcare Quarterly*, Vol. 8 No.2, 2005

Variabelvärden för **Acceptans**:

0: Erhålls ej

1: Erhålls

- *Dialogens påverkan på resultatet*

Det är angeläget att kunna avgöra om det som framkommer vid medborgardialogen har en påverkan på de beslut som fattas eller ej. I *Waterfront Toronto* kan beslutsfattarna påvisa att de, till följd av synpunkter som har framkommit vid dialogerna, har ändrat sina ursprungliga planer vid ett flertal tillfällen. Dialogen har därmed kommit att påverka resultatet.²⁰⁰ Det är sannolikt en bidragande faktor till att projektet har getts en positiv bild i media. Madden et al har visat hur involveringen av en medborgarpanel i prioriteringsarbetet mycket påtagligt ändrade prioriteringsordningen jämfört med den som presenterades i det ursprungliga förslaget.²⁰¹

Variabelvärden för **Dialogens påverkan på resultatet**:

0: Ingen påverkan

1: Påverkan

- *Hållbarhet/Stabilitet*

Medborgardialogen bör bidra till att besluten som fattas blir mer hållbara och att det blir en stabilitet kring den offentliga organisationen. Samtidigt inser vi att det är väsentligt att det finns en möjlighet att ompröva fattade beslut. Ett av kriterierna i Daniels & Sabin etiska ramverk är att det ska vara möjligt att revidera och ompröva tidigare fattade beslut om det framkommer nya fakta i frågeställningen.²⁰² Madden et al menar att det är just i den delen av prioriteringsprocessen som gapet mellan beslutsfattarna och de som berörs av besluten kan överbryggas.²⁰³ Möjligheten till att revidera och ompröva tidigare fattade beslut handlar inte bara om att besluten utmanas utan det lyfter fram att grunderna för att besluten måste var tydligt uttalade genom hela processen.

Variabelvärden för **Hållbarhet/Stabilitet**:

0: Erhålls ej

1: Erhålls

²⁰⁰ Jenkins, K.M.: Studiebesök Waterfront Toronto, 2007-08-23, www.waterfronttoronto.ca

²⁰¹ Madden, S., Martin, D.K., Downey, S., Singer, P.A.: Hospital priority setting with an appeals process: a quality case study and evaluation, *Health Policy* 73, 2005 10 – 20, www.sciencedirect.com

²⁰² Daniels, N., Sabin, J.: *Setting limits fairly: can we learn to share scarce resources?* Oxford University Press Inc., New York 2002, kap 4

²⁰³ Madden, S., Martin, D.K., Downey, S., Singer, P.A.: Hospital priority setting with an appeals process: a quality case study and evaluation, *Health Policy* 73, 2005 10 – 20, www.sciencedirect.com

- *Uppföljning*

Enligt Martins synsätt är det viktigt att göra en uppföljning av medborgardialogerna i syfte att lära av sina misstag och ständigt förbättra processen kring medborgardialogen.²⁰⁴ I strategin för involverandet av lokalsamhället i hälso- och sjukvårdsfrågorna i Toronto uttalas att det ska göras en utvärdering vid varje dialogtillfälle med deltagarna samt även med dem som har arrangerat.²⁰⁵

Variabelvärden för **Uppföljning**:

0: Äger ej rum

1: Äger rum

6.3 Urval

Fem olika modeller för medborgarmedverkan kommer att studeras närmare och jämföras. Urvalet har grundat sig på det som vi har uppfattat som särskilt lyckade exempel på medborgarmedverkan, de utgör *star cases*. Urvalet har gjorts med hjälp av Lena Langlet, vid SKL med ansvar bl a för projektet ”Medborgardialog”. Informanten förmodas ha gedigen kunskap och erfarenhet inom området och hennes bedömning av goda nationella och internationella exempel på medborgarmedverkan bör därmed vara relevant.²⁰⁶ Vi är dock medvetna om att det kan finnas andra framgångsrika exempel som också skulle kunna ses som *star cases*. Följande exempel presenteras och kommer sedan att jämföras med hjälp av vår utarbetade analysmodell:

1. Barcelona (Spanien)
2. Lewisham (Storbritannien)
3. Toronto; från hälso- och sjukvården (Kanada)
4. Norrbottens läns landsting
5. Landstinget i Östergötland

7 CASE BESKRIVNINGAR

7.1 Inledning

Star cases har beskrivits utifrån de övergripande rubrikerna i den jämförande analysmodellen; kontext, arrangemang, dialog samt effektivitet.

²⁰⁴ Martin, D. Studiebesök Joint Centre of Bioethics University of Toronto, 2007-08-21

²⁰⁵ Community Engagement Strategy, www.torontocentrallhin.on.ca

²⁰⁶ Sveriges Kommuner och Landsting, www.skl.se, sök på medborgardialog

7.2 Barcelona

Med visionen *Building Barcelona* inleds beskrivningen av medborgardeltagande på stadens hemsida.²⁰⁷ Hemsidan har tillsammans med Blakeleys rapport varit informationskällor för nedanstående beskrivningar.²⁰⁸

7.2.1 Inledning

Utvecklingen av decentralisering och medborgardeltagande har sin bakgrund i att Franco dog 1975 och den demokratiseringsprocess som då startade. 1979 ägde de första demokratiska valen rum på lokal nivå och det fanns en bred politisk förankring omkring decentralisering och medborgardeltagande. Till denna utveckling bidrog att makten flyttades från staten till regional nivå som en reaktion på den centralstyrning som fanns under militärregimen. Decentraliseringen i Barcelona stärkte också den katalanska identiteten och idén samt önskan om självstyrning. Samtidigt ägde en omfattande urbanisering rum utan att utbyggnad av service och boende i städerna genomförts i motsvarande grad. Den snabba och omfattande invandringen till städerna bidrog till en ojämlig tillgång till offentlig service så att livsvillkoren blev ohållbara. Den lokala styrelsen kunde inte åtgärda problemen eftersom budgetmedlen inte var decentraliserade och deras politiska makt var svag. Besluten speglade snarare den ekonomiskt starka delen av befolkningen än de allmänna behoven i samhället. På lokalt plan fanns olika folkrörelser och ur dem uppstod en grannskapsrörelse som också blev förkämpe för demokratiseringsprocessen. Under sin starkaste period uppgick medlemsantalet i grannskapsrörelsen till ca 70 000 personer. När vänsterflygeln tog makten 1979 i kommunalvalet utgjordes den till stor del av dem som deltagit i sociala rörelser och grannskapsföreningar. Blakeley uttalar;

De försökte bygga Barcelonas legat av medborgaraktivism genom att skapa utrymme och mekanismer för deltagande. Det visar att i en kontext där det finns en historia av radikal föreningsverksamhet och där den politiska viljan existerar att vilja underlätta medborgardeltagande, kan liberala demokratier nå en högre nivå av deltagande än i elitdemokratier som Schumpeter hävdade.²⁰⁹

Mellan åren 1979 och 1988 utvecklades decentraliseringen. Blakeley beskriver utvecklingen under 1980-talet då staden påbörjade sin decentraliseringsprocess och omstruktureringsarbete med hjälp av ökat medborgarinflytande. Decentralisering var nyckeln till att förbättra medborgardeltagandet genom att föra administrationen närmare medborgarna. Medborgarna sågs

²⁰⁷ www.bcn.es, 2007-11-24

²⁰⁸ McLaverty, P, *Public Participation and Innovations in Community Governance*, Ashgate, 2002, s. 77

²⁰⁹ Blakeley, G, *Decentralization and Citizen Participation in Barcelona*, rapport i McLaverty, P, "Public Participation and Innovations in Community Governance", Ashgate, 2002, s. 77.

som en integrerad del av och motivering för decentralisering. Det anordnades *Public hearings* för att informera och rådfråga allmänheten. Barcelona indelades i tio distrikt för att ge bättre förutsättningar för medborgarinflytande och en effektivare administration. Idag har medborgarmedverkan klingat av vilket antyder att det är svårt att utveckla hållbarhet i deltagandet inom liberala demokratier över tid.

7.2.2 Kontexten; jämförande variabler

Lagstiftning: I Kataloniens lagstiftning ställs krav på konsultation med medborgarna vid viktiga beslut. Inför varje beslut tar kommunen ställning till på vilket sätt medborgarna skall konsulteras i aktuell fråga.

Syftet: Att involvera alla som lever och bor i Barcelona i byggandet och utvecklandet av staden. Medborgarna inbjuds till rådslag och inför mötet tar experter fram underlag för aktuell fråga.

Kultur - varför har medborgardialogen vuxit fram?: De politiska nyckelvärderingarna som uttalades efter diktaturens fall 1975 vid införandet av demokrati var decentralisering och medborgardeltagande. Det pågick en kraftig invandring till städerna utan att servicen byggdes ut i tillräcklig utsträckning. Den lokala styrelsen kunde inte hantera eller åtgärda problemen.

Parallell intern dialog i organisationen: Uppgift saknas om att det förekommer en parallell intern dialog i organisationen.

Var fattas besluten?: Besluten fattas i stadsfullmäktige

7.2.3 Arrangemang; jämförande variabler

Att ta vara på innevånarnas synpunkter är en grundpelare i Barcelonas konstitution. Inför varje beslut tar kommunen ställning till på vilket sätt medborgarna ska konsulteras. Det finns tillgängliga dokument på hemsidan om hur man kan delta och i vilka frågor. Syfte är att uppmuntra debatt och att genom samarbete stärka demokratiskt deltagande och göra Barcelona till ett kollektivt projekt.

Typ av medborgardialog: Rådslag sker dels genom möten där man träffas fysiskt och samtalar med varandra och dels över Internet med öppna forum för diskussion. Det anordnas direktsända möten samt erbjuds videofilmer från de mest viktiga diskussionerna och besluten.

Medborgarna kan ta del av agendorna till beslutsfattande församlingar och får återkoppling genom mötesanteckningar.

Urval av deltagare: Som individ kan man anmäla sig i *Citizen´ register*, verktyget som gör det möjligt för individer att ta aktiv del i planerings- och beslutsprocessen. Det är från detta register som man väljer ut medborgare slumpmässigt för deltagande i stadsfullmäktige eller motsvarande forum på lokal distriktsnivå. Som förening kan man anmäla sig till *General index of organisations*, där cirka 3000 organisationer och föreningar finns registrerade. För att få en bred representation på mötet bjuder man in olika grupper i samhället och medlemmar från föreningar. Syftet är att motverka ensidig lobbying samt att tvinga deltagarna att mötas och diskutera olika gruppers intressen och argument i den aktuella frågan. Man kan delta både som individ och som förening/organisation.

När i processen genomförs medborgardialogen?: Inför varje beslut tar kommunen ställning till på vilket sätt och när medborgarna ska konsulteras.

Systematik kring medborgardialog: Genom att man byggt in konsultationen som en del i beslutsprocessen och genom ett brett antal former är systematiken väl utvecklad.

Frågeställningar för medborgardialog: Som ung demokrati betonas vikten av att så många medborgare som möjligt deltar i alla slags frågeställningar som har med samhällsutvecklingen i Katalonien och Barcelona att göra. Medborgaren kan vara med och uttrycka sin åsikt om olika tema och områden samt komma med idéer. Man kan vidare medverka i den stadsdelsvisa kommunikationen som att delta i beslutande församlingar. Medborgarna kan delta även genom föreningar i samhällsbyggandet och i skapandet av olika kollektiva stadsprojekt.

7.2.4 Dialog, jämförande variabler

Öppen: Olika grupper i samhället bjuds in t ex föreningar, kyrkan, näringslivet, intresseorganisationer, medborgare i allmänhet, medborgare i berört område. Det finns tillgång till öppna rådslag på Internet.

Jämlik: Man eftersträvar en så bred representation som möjligt men flera av metoderna kräver egen aktivitet av individen vilket kan leda till att man inte når alla grupper.

Ansvarig: Rådslagen enas om förslag som de delger förtroendevalda vilket talar för att ansvarigheten finns med.

Dialogisk: Beslutsunderlag arbetas fram i en process tillsammans med medborgarna och förankringen av förslagen fortsätter tills man är överens om huvuddragen i förslagen.

Kunskaps- och erfarenhetsbaserad: Experter tar fram underlag inför rådslagen men dialogen grundar sig på vars och ens åsikter och värderingar i frågorna. Det leder till att både kunskap och erfarenhet bidrar. Experter finns också tillgängliga under rådslagen för att svara på frågor.

7.2.5 Effektivitet; jämförande variabler

Kostnad för medborgardialog: Ingen uppgift har angetts i tillgängligt material

Acceptans, Dialogens påverkan på resultatet: Medborgardeltagandet har således en starkt påverkande faktor för beslutsfattandet i Barcelona. Lagstiftningen ger medborgardialogen en stark roll. Den är inte beslutande men däremot är det rådgivande inslaget betydelsefullt. Genom att rådslag genomförs såväl i inledning av en beslutsprocess som senare vid presentationen av förslaget leder det till påverkan på och acceptans för besluten.

Hållbarhet/Stabilitet: Beslutens hållbarhet och stabilitet förmodas öka även om ingen utvärdering gjorts av denna faktor. Genom att hela beslutsprocessen är öppen med hög grad av medborgarinflytande är det troligt att stabilitet uppnås.

Uppföljning: Tidig konsultation, konsultation även i beslutsförslag, öppenhet i agenda och direktsända möten möjliggör återkoppling för medborgare av hela processen. Det framgår ej om politikerna följt upp och utvärderat effekterna. Den egentliga uppföljningen sker via val som visar om medborgarna är nöjda med politikernas arbete eller inte.

7.2.6 Jämförelse från analysmodell

Tabell 3 Analysmodell för jämförelse, Barcelona

	Barcelona
Kontext	
Lagstiftning	1
Syftet	1 2 3 4 5
Kultur – varför har dialogen vuxit fram?	A B C D
Parallell intern dialog i organisationen	0
Var fattas besluten?	B
Arrangemang	
Typ av medborgardialog	A B C D E G H
Urval av deltagare	A B D
När i processen genomförs medborgardialogen?	A
Systematik kring medborgardialogen	2
Frågeställningar för medborgardialog	A B C
Dialog	
Öppen	1
Jämlik	1
Ansvarig	1
Dialogisk	1
Kunskaps- och erfarenhetsbaserad	2
Effektivitet	
Kostnad för medborgardialog	0
Acceptans	1
Dialogens påverkan på resultatet	1
Hållbarhet/Stabilitet	-
Uppföljning	-

7.3 Lewisham

7.3.1 Inledning

”Together we will make Lewisham the best place in London to live, work and learn.”²¹⁰ Dessa är de inledande orden om Lewishams konsultationsstrategi. Hemsida har varit informationskälla till nedanstående beskrivning om Lewishams sätt att arbeta med medborgardialog. Lewisham har cirka 248 900 medborgare och är en stadsdel i London. Innevånarna är yngre än motsvarande nationell jämförelse och kännetecknas av mångfald både etniskt och kulturellt. Den konsultationsstrategi som tagits fram betonar att man måste ta hänsyn till denna förutsättning, för att bli effektiv och meningsfull. Konsultationen i Lewisham definieras i kommunens strategi som en deliberativ process. Borgmästaren skriver;²¹¹

För att göra visionen till verklighet... behöver vi veta mer om våra innevånare, vi behöver förstå deras behov, lyssna på deras åsikter, och ta tillvara på deras erfarenheter och kunnande. ... Vi behöver lyssna och svara

²¹⁰ <http://www.lewisham.gov.uk/CouncilAndDemocracy/HavingYourSay/Consultationandengagementstrategy2004-2007,2007-11-24>

²¹¹ <http://www.lewisham.gov.uk/CouncilAndDemocracy/HavingYourSay/Consultationandengagementstrategy2004-2007Lewisham,2007-11-24>

Konsultationen är en av fem nyckelingredienser i stadens *best value* - arbete. De andra fyra ingredienserna är; jämförelser, tävlan, utmaning och samarbete. Regeringen i Storbritannien förordar en utveckling med ökande användning av konsultationer och närmare samarbete med privata näringslivet i utbudet av tjänster.

Feedback till och från medborgarna behöver utvecklas för att säkerställa att offentlig sektor erbjuder rätt service. Lewishams kommunfullmäktige leder ett *Lewisham listens programme* som involverar medborgarjurys, kommunforum och fokusgrupper. Dessutom har fullmäktige involverat de lokala kommunerna i beslutsprocessen genom att använda informations- och kommunikationsteknologi. Tre områden och nivåer av frågor lyfts fram som särskilt viktiga att involvera medborgarna i; serviceutbud, prioriteringar och struktur samt framtidsfrågor.

7.3.2 Kontext; jämförande variabler

Utgångspunkten är en deliberationsprocess; att söka information och råd från medborgarna.²¹² Innevånarna erbjuds möjligheten att påverka beslut som ska tas i *Lewisham Council*. *Best Value*-arbete är en viktig del i motiven där målet är att tillgodose innevånarna krav på service.

Lagstiftning: Lagstadgade krav finns om att konsultera medborgarna; i arbetet med utvecklingsplaner och strategier, granskning av service samt i jämställdhets - och mångfaldsfrågor.

Syftet: Syftet är att förstå innevånarnas behov, lyssna till deras mening och ta vara på deras kunskap och erfarenhet. Från kommunens sida vill man utveckla såväl service som relationerna till kunderna. Utan feedback från kunderna kan inte fullmäktige fatta de rätta besluten. För varje förvaltning ska konsultationsarbetet vara en hjärtefråga enligt kommunens strategi.

Kultur - varför har medborgardialogen vuxit fram?: Medborgardialogen har vuxit fram som en del i *best-value* -arbetet. Lewisham engagerar och konsulterar för att innevånarna ska kunna påverka i viktiga samhällsfrågor. Befolkningen präglas av mångfald vilket ställer högre krav på variation i service och eftersom olika grupper gör olika prioriteringar.

Parallell intern dialog i organisationen: Lewisham genomför konsultationer med sina anställda och planerar att starta en medarbetarpanel.

Var fattas besluten?: Besluten fattas av *Lewisham Council*.

²¹² Consultation and engagement strategy of Lewisham, 2004-2207, s. 5

7.3.3 Arrangemang; jämförande variabler

Man kan bli engagerad på flera olika sätt allt ifrån att enbart bli informerad till att bli involverad så långt att man erbjuds att ta del i beslutsfattandet.

Typ av medborgardialog: Det finns många former för medborgardialog i Lewisham. Allt ifrån smala specifika frågor till konsultationer om framtida inriktningar för kommunen. En teknik räcker inte det behövs olika metoder:

- Information, en tidning, flygblad och affischer
- Undersökningar via fokus grupper, individuella intervjuer och opinionsundersökningar
- Konsultationer via fokus grupper, *Open Space conference*, *workshops*, *area forum meetings*, brukarpaneler, visionskonferenser, elektronikbaserade konsultationer
- Deltagande/Engagemang genom granskings- och utvecklingspaneler, lokala områdesmöten, involverande av allmänheten och kundgrupper i granskning/utvärdering
- Delegation; Styrelser och direktioner involverar allmänheten och eller valda representanter och tjänstemän i beslutsforum.

Urval av deltagare: Målgruppen som ska konsulteras beror på aktuell frågeställning. Konsultationerna kan vända sig till medborgare i allmänhet, kunder eller brukare, tjänstemän, medarbetare, fackliga företrädare, lokalt näringsliv, frivilligorganisationer, intressegrupper, påtryckargrupper, grupper av människor som väljs utifrån ålder, funktionshinder, kön eller etnisk grupp. Man lägger stor vikt vid att nå sådana grupper som är särskilt svåra att nå; barn och ungdomar, funktionshindrade, äldre, färgade och minoritetsgrupper (grupper som inte pratar engelska, flyktingar och asylsökande samt hemlösa).

När i processen genomförs medborgardialogen?: Medverkan sker i beslutsprocessens samtliga faser och t o m för delegation av beslut.

Systematik kring medborgardialog: Organiserandet, former och syften regleras i ”Strategi för konsultationer,” framtagen 2004-2007. Konsultationsstrategin ska säkra kvaliteten i sättet att arbeta med att engagera medborgarna i utvecklingen av service.

Frågeställningar för medborgardialog: Dialog äger rum i många olika frågor; planering av service, när utbudet skärs ner eller i slutet av en process när ett förslag finns. Det kan också ske i en *best value* - utvärdering av service, eller som en del av en kunduppföljning för att förbättra serviceutbudet. Det sker ofta en utvärdering vid jämställdhets- och eller mångfalds-

frågor. Den förs också som en del i kommunens vision och när det är lagstadgat att genomföra dialogen.

7.3.4 Dialog; jämförande variabler

Öppen: Allmänheten kan vara med och påverka och besluta om vilka ämnen och angelägenheter som ska diskuteras.

Jämlik: I konsultationsstrategin beskrivs konsultationerna som en seger för idén om formell politisk jämlikhet och inte som ett substitut.²¹³ Konsultationerna är en process i vilken man söker information från individer eller grupper. Deltagarna behöver inte nödvändigtvis vara representativa för helheten men ofta kombineras olika metoder för att inte få ensidig representativitet i frågorna.

Ansvarig: Från kommunen är man villig att ändra på relationerna till kunderna och hur man erbjuder service. Det borde medföra att varje deltagare tar ansvar för att föra fram synpunkter, göra sin röst hörd och ta ansvar för sin egen åsikt.

Dialogisk: Syftet med konsultationerna är att förstå innevånarnas behov, lyssna till deras mening samt att ta vara på kunskap och erfarenhet. Det borde leda till att de tankar och synpunkter som medborgarna har tas tillvara och respekteras.

Kunskaps- och erfarenhetsbaserad: I strategin för konsultationerna skiljer man mellan användningen av undersökningar och konsultationer. Undersökningar används vanligtvis för att ta fram nya fakta och för att mäta en särskild grupps åsikter vid en speciell tidpunkt. Representativa statistiskt reliabla undersökningar kan användas för att utvärdera olika frågor och prestationer över tid. Dessa undersökningsfakta används sedan som utgångspunkt för dialoger med olika grupper.

7.3.5 Effektivitet; jämförande variabler

Man vill åstadkomma en effektiv planeringsprocess, effektiv resursanvändning och undvika deltagandetrötthet.

²¹³ Consultation & Engagement strategy, 2004-2007, www.Lewisham.gov.uk 20071124

Kostnad för medborgardialog: Det finns en särskild budget för delar av konsultationerna.²¹⁴ De ska bl. a täcka den årliga medborgarundersökningen, medborgarpanelen och utvärderingar av *best-value* inom olika serviceutbud. Summan framgår ej.

Acceptans, Dialogens påverkan på resultat: 2003 genomfördes utvärderingsseminarier som visade att i 20 av 25 fall så var påverkan från konsultationerna signifikanta i resultaten.²¹⁵ Arbetet med att integrera konsultationen i beslutsfattandet har varit särskilt lyckosamt vid *best-value* granskning. De flesta beslutsfattare var medvetna om att konsultationer ägde rum men man hade inte helt klargjort i förväg hur man skulle ta vara på resultaten. Tidsplaneringen var inte alltid rimlig i förhållande till när besluten skulle fattas och resultaten presenterades inte alltid på ett effektivt sätt. Vid utvärderingen noterades att man behövde utveckla en process som inkluderade och nådde alla grupper. Det krävs en utveckling av konsultationerna till att bli mer meningsfulla, lägga större vikt vid feedback och att visa hur besluten påverkades. Utvärderingen visade att det finns behov av en användarvänlig checklista/verktyg för tjänstemän inför konsultationerna.

I Lewisham har allmänheten kunnat påverka och besluta om vilka ämnen och angelägenheter som ska diskuteras. Rekommendationerna och idéerna från deltagarna har påverkat kommunfullmäktiges policy. Genom en konsultationsstrategi har kvalitén säkrats i sättet att arbeta med att engagera medborgarna i utvecklingen av service.

Hållbarhet/Stabilitet: Strategin för konsultationer ger hållbarhet och stabilitet i varför, med vilka, och hur återkoppling ska ske. Konsultationen är en av fem nyckelingredienser för *best value*-arbetet.

Uppföljning: Resultaten från konsultationerna följs upp så att de är korrekt återgivna och att feedback ges. En konsultationsdatabas har skapats och det publiceras en bulletin över alla konsultationer som har ägt rum i Lewisham. Kvalitetssäkring, granskning och uppdatering sker med hjälp av *Council Consultation guidelines*.

²¹⁴ Consultation and engagement strategy of Lewisham, 2004-2207, s.48

²¹⁵ Consultation and engagement strategy of Lewisham, 2004-2207, s.21

7.3.6 Jämförelse från analysmodell

Tabell 4 Analysmodell för jämförelse, Lewisham

	Lewisham
Kontext	
Lagstiftning	1
Syftet	1 2 3 4
Kultur – varför har dialogen vuxit fram?	B D
Parallell intern dialog i organisationen	1
Var fattas besluten?	B
Arrangemang	
Typ av medborgardialog	A B C D E F G H
Urval av deltagare	A B C D
När i processen genomförs medborgardialogen?	A
Systematik kring medborgardialogen	2
Frågeställningar för medborgardialog	A B C
Dialog	
Öppen	1
Jämlik	1
Ansvarig	1
Dialogisk	1
Kunskaps- och erfarenhetsbaserad	2
Effektivitet	
Kostnad för medborgardialog	0
Acceptans	1
Dialogens påverkan på resultatet	1
Hållbarhet/Stabilitet	1
Uppföljning	1

7.4 Toronto

7.4.1 Inledning

Inom ramen för MPA- utbildningen gjordes ett studiebesök i Toronto, den största staden i provinsen Ontario i Kanada.²¹⁶ Från studiebesöket har ett case formats baserat på hur de två övergripande nivåerna inom hälso- och sjukvården i Ontario använder sig av medborgardialog. I casen refereras till tre tjänstemän; Tatum Wilson, (*Senior Policy Analyst*) vid *Ministry of Health and Long-Term Care*, Laura Pisko-Bezruchko, (*Senior Director, Planning, Integration & Community Engagement*) vid *Toronto Central LHIN* samt Helen Stevenson (*Assistant Deputy Minister and Executive Officer*) vid *Ontario Public Drug Programs*.^{217 218 219} Hänvisningar kommer även att göras till deras material samt från respektive organisations hemsida.

²¹⁶ Johansson, C. Stjernström, E., Törnqvist, M: Toronto modellen - Studiebesök inom delkursen för International Governance i Master of Public Administration 2007-08-18 - 2007-08-25, LK/080003

²¹⁷ Wilson, T., Studiebesök Ministry of Health and Long-Term Care, 2007-08-20

²¹⁸ Pisko-Bezruchko, L., Studiebesök Toronto Central Local Health Integration Network, 2007-08-23

²¹⁹ Stevenson, H., Studiebesök Ontario Public Drug Programs, 2007-08-22

Den högsta nivån för styrningen av hälso- och sjukvården i Ontario är provinsregeringens *Ministry of Health and Long-Term Care* (kommer fortsättningsvis att benämnas som ministeriet).²²⁰ Fram till och med 2006 styrdes och finansierades hälso- och sjukvården för Ontarios ca 12 miljoner invånare från ministeriet. Det var också de som fastställde budgeten och produktionsmål för de olika vårdgivarna i provinsen.²²¹

7.4.1.1 Tillkomst av en ny nivå, LHIN

Ministeriet har fortsatt det övergripande ansvaret för hälso- och sjukvården men i mars 2006 antog Ontarios provinsregering en lag som införde en ny nivå mellan ministeriet och vårdgivarna, *Local Health Integration Network (LHIN)*.²²² Ontario delades in i 14 geografiska områden, där vart och ett utgör ett *LHIN*, som fick uppdraget och ansvaret för att planera och koordinera högre specialiserad sjukvård. De ska vidare tillse att vårdgivarna, i det lokala området som ett *LHIN* representerar, samarbetar för medborgarnas bästa. En bärande tanke bakom tillkomsten av denna mellannivå är att vården planeras, koordineras och resurserna fördelas bäst nära lokalsamhället där medborgarna lever i stället för att det som tidigare skedde på den övergripande nivån, av ministeriet.

Tidigare då ministeriet beslutade om hur budgeten skulle fördelas mellan olika vårdgivare i provinsen, bedrevs ett intensivt lobbyarbete riktat mot politiken. Vid studiebesöket hos en av de 14 *LHIN*-organisationerna, *Toronto Central LHIN*, gav Pisko-Bezruchko bilden av att en tanke med att införa den nya nivån inom hälso- och sjukvården i Ontario hade varit att flytta politiken längre bort från den operativa verksamheten.

Fr.o.m. 2007 är det *LHIN*:s styrelse och tjänstemannaledning som beslutar om resursfördelningen. Organisationen, som vi vill likna vid en lokal beställarorganisation, är ansvarig inför ministeriet och är de som tecknar avtal med de olika vårdgivarna. Av avtalen framgår det tydligt vad som ska utföras för den givna resursen. Utförs inte uppdraget blir vårdgivaren återbetalningsskyldig.

7.4.1.2 Läkemedel

Finansieringen av läkemedel i provinsen Ontarios beslutades tidigare av politikerna i provinsregeringen, på rekommendation av en extern expertkommitté. Ministeriet antog 2006 en lag som syftade till att effektivisera det offentliga läkemedelssystemet och som tillskapade en ny

²²⁰ <http://www.health.gov.on.ca/english/public/ministry/about.html>, 2007-12-04

²²¹ Vårdgivare: avser sjukhus, mottagningar, vårdcentraler när vi använder begreppet.

²²² http://www.lhins.on.ca/aboutlhins.aspx?ekmense1=e2f22c9a_72_184_btlink, 2007-12-04

befattning, en verkställande chefsfunktion.²²³ Denna chef assisterar ministeriet och är den ytterst ansvariga för besluten kring läkemedelsprogrammen i provinsen. Chefens beslut går inte att överklaga inte ens av ministeriet. Stevenson, nuvarande chef för *Ontario Public Drug Programs*, redogjorde för hur tillkomsten av chefsfunktionen flyttade besluten från politiker-na.²²⁴

7.4.2 Kontext; jämförande variabler

Lagstiftning: Lagstiftningen för mellannivån, Local Health Integration Network (LHIN), kräver att medborgarna engageras för att bidra till att definiera prioriteringarna av hälso- och sjukvården i lokalsamhället.²²⁵ Lagen säger vidare att ansvarstagande och transparens är nyckelorden. Den säger också att LHIN-styrelsernas sammanträden ska vara öppna för allmänheten och att agendan, underlag för beslut och protokoll ska finnas tillgängliga på hemsidan. Man vill att medborgarna ska tillskriva styrelsens ordförande om aktuella frågor och ge uttryck för sina synpunkter. Ministern uttalade att det i lokalsamhället finns bättre förutsättningar att engagera invånarna och vårdgivarna i frågor om deras behov och prioriteringar. Tillkomsten av LHIN ger dem nya möjligheter att bidra till hälso- och sjukvårdens planering och utformning i deras närmiljö.

Stevenson redogjorde för att i lagstiftningen kring provinsens Ontarios hantering av läkemedel, *Transparent Drug System for Patients Act*, uttalas att transparensen ska öka genom att patienterna ges en roll i besluten kring läkemedel.²²⁶ Lagstiftningen säger att beslut som innebär en mer omfattande reglering ska föregås av offentliga konsultationer. Ontario blev den första provinsen i Kanada som gav patienterna en aktiv roll i både besluten kring läkemedel och i utformandet av en läkemedelspolicy. Lagstiftningen föreskriver vidare att det ska bildas ett *Citizens' Council* som ett sätt att säkra att man får de samhälliga aspekterna på prioriterings- och policyfrågor.

Syftet: Provinsregeringen insåg, enligt Wilson, att man måste uppnå en bred konsensus med medborgarna om hur sjukvårdssystemet ska se ut för att kunna möta de utmaningar som det ställs inför. Man vill tillsammans med allmänheten och övriga intressenter identifiera framtida behov, värderingar och prioriterade områden för sjukvårdssystemet.²²⁷

²²³ http://www.health.gov.on.ca/english/public/legislation/drugs/hu_drugsact.html, 2007-12-17

²²⁴ Stevenson, H., Studiebesök Ontario Public Drug Programs, 2007-08-22

²²⁵ http://www.health.gov.on.ca/english/public/legislation/lhins/hu_lhins.html, 2007-12-17

²²⁶ Stevenson, H., Studiebesök Ontario Public Drug Programs, 2007-08-22

²²⁷ Wilson, T., Studiebesök Ministry of Health and Long-Term Care, 2007-08-20

Toronto Central LHIN har fastställt en strategi, *Community Engagement Strategy*, för sitt engagemang av lokalsamhället och medborgarna.²²⁸ Strategin är tydlig och innehåller nivåer för involveringen av intressenter och uttalar också att metoden/formen ska väljas utifrån syftet. Ju mer komplex ärendet/frågeställningen är, desto angelägnare är det att engagera intressenterna och desto mer måste de involveras i beslutsfattandet. Följande nivåer för deltagande, gående från enklare till mer komplexa, beskrivs;²²⁹

1. Informera och förmedla kunskap
2. Samla in synpunkter och annan input
3. Konsultera/diskutera
4. Involvera

Vår bedömning är att de olika nivåerna för deltagande samtidigt anger syftet med medborgarmedverkan. I strategin uttalas hur medborgarengagemanget kommer att påverka besluten vilket förstärker vår tolkning av att det samtidigt är en differentiering av syften. På den lägsta nivån av deltagande handlar det inte om en egentlig dialog utan mer om envägskommunikation. Beslutsfattarna vill ge en relevant och fyllig information kring en frågeställning för att ge ökad möjlighet till förståelse. På nästa nivå är det mer av dialog där deltagarna kan ge uttryck för deras åsikter och det kan finnas viss möjlighet att det kan påverka det slutgiltiga resultatet av dialogen. På den tredje nivån är sannolikheten betydligt högre för att diskussionerna under dialogen kommer att påverka beslutet. Den högsta nivån för deltagande innebär att synpunkter, kunskaper och erfarenheter som framkommer under dialogen har ett inflytande på beslutet och deltagarna kommer att uppmuntras att vara med och ta ansvar för den lösning som blir resultatet.

Inom läkemedelsområdet anger Stevenson att man genom dialog med medborgarna vill fånga upp deras synpunkter så att de därmed bidrar med de samhälliga aspekterna på läkemedel och prioriteringar.

Kultur – varför har dialogen vuxit fram?

Sundström redogör för fakta om Kanada som är världens näst största land till ytan men är glest befolkat med 33 miljoner invånare.²³⁰ Kanada blev självstyrande 1867 och statsöverhuvudet är den engelska monarken som representeras i landet av en generalguvernör. Landet är en federation av tio provinser och tre territorier. Lagstiftande makt utövas av ett tvåkammar-

²²⁸ Toronto Central LHIN Community Engagement Strategy, April 2006

²²⁹ egen översättning av de fyra nivåerna, ES

²³⁰ Sundström, B., Rapport från Föreningen Sveriges Socialchefers Informations- och studieresa till Kanada, 2006

parlament men varje provins har dessutom ett eget parlamentariskt system med premiärminister, regering och lagstiftande församling. Den federala regeringen har ansvar för ärenden på nationell och internationell nivå och provinsregeringarna ansvarar för frågor som naturtillgångar, undervisning, hälso- och sjukvård, socialtjänst samt lag och rätt. Att provinserna har ett relativt stort självstyre har bidragit till att det är svårt att se Kanada som ett enhetligt land och det förstärks av att provinsernas olika kulturer och geografiska förhållanden.

Etnisk mångfald

Kanada har tre ursprungsbefolkningar; *aboriginals* (som är den officiella benämningen på indianer – egen anmärkning), inuiter och métiser (enligt Nationalencyklopedin är métis den franska benämningen på den del av den kanadensiska befolkningen som har indiansk och samtidig fransk eller skotsk härkomst).²³¹ Pisko-Bezruchko beskriver Kanada som ett mycket mångkulturellt land som uppmuntrar immigration.²³² Hon säger att i Toronto, med 2,4 miljoner invånare, talas 160 olika språk och medborgarna har sitt ursprung fördelade på 200 nationaliteter. Det kan jämföras med att i FN är 240 olika nationaliteter företrädda.

Volontärverksamhet

I Kanada är volontärverksamheten utbredd, enligt Sundström utför ca 1/3 av befolkningen frivilligt och obetalt arbete.²³³ Volontärsystemet bygger på gamla traditioner och kanadensarna uttrycker det som att de vill bidra till samhället genom att med sin frivilliginsats betala tillbaka något för allt det som de har fått.

SARS- epidemi

2003 bröt en epidemi av SARS (enligt Nationalencyklopedin definieras SARS som en sorts smittsam infektiös lunginflammation) ut bland 350 Ontariobor.²³⁴ Wilson redogjorde för hur sjukvården inte var tillräckligt förberedd för att möta den här typen av katastrof och hur samordningen mellan de olika vårdgivarna inte fungerade.²³⁵ Det var många bland personalen som smittades för att man inte hade insikten om att man var tvungen att skydda sig rigoröst. Wilson beskrev att allmänhetens förtroende för sjukvården sjönk markant när man insåg att sjukvården inte hade den kunskap och den beredskap som man förväntade sig. Epidemin inträffade också vid en tidpunkt när det, enligt Wilson, hade börjat bli uppenbart för allmänhe-

²³¹ <http://www.ne.se> 2007-12-11

²³² Pisko-Bezruchko, L., Toronto Central Local Health Integration Network, Studiebesök 2007-08-23

²³³ Sundström, B., Föreningen Sveriges Socialchefers Informations- och studieresa till Kanada, 2006

²³⁴ <http://www.ne.se> 2007-12-11

²³⁵ Wilson, T., Studiebesök Ministry of Health and Long-Term Care, 2007-08-20

ten att sjukvården inte kommer att ha tillräckligt med resurser för att möta medborgarnas behov av sjukvårdsinsatser. Det kommer att krävas ransonering och prioritering, ett budskap som också hade naggat på sjukvårdens förtroende.

Provinsregeringen insåg, enligt Wilson, att den var tvungen att agera för att återvinna förtroendet och uttalade en vision om ett hälso- och sjukvårdssystem som ska hjälpa medborgarna att vara friska, ge god vård när de behöver den och vara långsiktigt uthållig. En strategisk plan för de tio kommande åren skulle därefter utarbetas så att visionen för hälso- och sjukvården i Ontario kunde förverkligas. Han beskrev hur den ansvarige hälso- och sjukvårdsministern hade satt målet att en miljon Ontariobor skulle tillfrågas i utformningen av planen. Förutom allmänheten medverkade även vårdgivare, patienter, lokala sjukvårdstjänstemän, företag och andra intressenter i planeringsprocessen. Enligt Wilson ville ministeriet tillsammans med intressenterna identifiera framtida behov, värderingar och prioriterade områden för sjukvårdssystemet.

Tillkomsten av mellannivån, *LHIN*, var också ett led i att återvinna medborgarnas förtroende för sjukvården. De skulle kunna vara med och ge sin syn på sjukvårdens utformning och innehåll i det lokala området. I samband med SARS-utbrottet blev det också uppenbart att samverkan mellan de olika vårdgivarna inte fungerade och syftet med inrättandet av *LHIN* var delvis för att bättre integrera vården (*Local Health Integration Network*).

Inom läkemedelsområdet skenade kostnadsutvecklingen och det rådde oordning inom provinsen, enligt Stevenson.²³⁶ Den nya lagstiftningen tillkom således för att det krävdes bättre ledning och styrning för att återupprätta ordningen. Hon ansåg att den tidigare beslutsordning, att besluten kring läkemedel fattades på den politiska nivån, hade bidragit till en okontrollerad kostnadsutveckling eftersom hennes uppfattning var att politiker hade svårare att säga nej.

Parallell intern dialog i organisationen: Enligt lagstiftning för mellannivån ska varje LHIN-organisation ha rådgivande kommittéer bestående av företrädare för professionerna som arbetar i sjukvården. I Toronto Central LHIN beskriver Pisko-Bezruchko att man strävar man efter att utveckla en god samverkan med hälso- och sjukvårdsutförarna i områdena.²³⁷ Hon menade

²³⁶ Stevenson, H., Studiebesök Ontario Public Drug Programs, 2007-08-22

²³⁷ Pisko-Bezruchko, L., Toronto Central Local Health Integration Network, Studiebesök 2007-08-23

att det hittills har saknats systemtänkande hos vårdgivarna, de har velat sköta sig själva och slippa samverka med andra.

Av hälso- och sjukvårdsinstanserna är det således *LHIN* som har en mer uttalad samverkan med representanter för de olika professionerna och de bedriver även samarbete med företrädare för olika vårdgivare. Det uttalas dock inte några krav på att det samtidigt med den externa dialogen med medborgare ska ske en parallell intern dialog inom sjukvårdsorganisationen. Det kan, enligt vår mening, bero på att det valda caset återfinns på den övergripande nivån och att de därför utgår ifrån att respektive vårdgivare sköter den interna dialogen.

Var fattas besluten?: De båda övergripande nivåerna för hälso- och sjukvården använder olika former för medborgarmedverkan men gemensamt är att besluten fattas i de ordinarie formella organen. Stevenson redogör för att inom läkemedelsområdet ingår det representanter för patienter i den expertkommittén som ger rekommendationer till den ansvarige tjänstemannen.²³⁸ Men besluten fattas dock inte av kommittén utan av chefen.

7.4.3 Arrangemang; jämförande variabler

Typ av medborgardialog: Strategiska planen för hälso- och sjukvården i Ontario

Wilson beskriver den breda process som genomfördes under det knappa år som den strategiska planen för hälso- och sjukvården i Ontario formades.²³⁹ Man hade genomfört fokusgrupper där man riktade sig till särskilt prioriterade grupper i befolkningen som äldre, hemlösa, nya immigranter, aboriginals, HBT (homo-, bi- och transsexuella), funktionshindrade och kvinnor. Han fortsätter och beskriver konsultationsarbetet med att man gjorde telefonintervjuer och lokala konsultationer med allmänheten i form av öppna sammankomster. Rundabordssamtal genomfördes med olika intressenter till hälso- och sjukvården t ex företrädare för professionerna inom sjukvården, företagsledare och LHIN-ordförande. Separata samtal genomfördes med aboriginals och fransktalande. Wilson redogjorde också för hur modern informationsteknologi användes i processen, en särskild hemsida skapades som inbjöd besökarna att lämna synpunkter och att vara med i en interaktiv dialog. På hemsidan fanns också uppsättningar av olika verktyg, Consultation Kit, som medborgarna kunde använda som underlag för diskussioner i grannskapet. Det fanns även varianter på dem, work books, tillgängliga för politiker och tjänstemän att använda när de skulle träffa allmänheten vid öppna möten. De innehöll fakta om Ontarios befolkning, förändringar som sker till följd av medicinsk-teknisk utveck-

²³⁸ Stevenson, H., Studiebesök Ontario Public Drug Programs, 2007-08-22

²³⁹ Wilson, T., Studiebesök Ministry of Health and Long-Term Care, 2007-08-20

ling samt konsekvenserna av de förändrade förutsättningarna för hälso- och sjukvården. Vidare innehöll de också en redovisning om vad som dithills hade framkommit i processen och därefter följde några specifika frågor som man ville ha svar på.

I strategin för hur man engagerar lokalsamhället och medborgarna uttalar *Toronto Central LHIN* att tillvägagångssättet för att engagera intressenterna är såväl kontextberoende som styrt av syftet med engagerandet.²⁴⁰ Av strategin framgår att en mångfald av metoder kan användas och att de måste vara anpassade utifrån målgruppens behov. I bilaga 4 återfinns matrisen som anger olika tänkbara former för medborgardialog, kopplat till syfte och intressentgrupper

Pisko-Bezruchko beskriver att man har genomfört seminarienedagar kring var och en av de särskilt prioriterade grupperna för att fånga in deras specifika behov. Seminarierna genomfördes som rundabordsamtal och deltagarna var jämnt fördelade på patienter och vårdgivare. Den strategiska planen sätter fokus på nio olika områden och för varje område skapas ett särskilt råd, *Council*, bestående av 15 personer som har fått ansöka om att medverka under en treårsperiod.

Stevenson beskriver att vad gäller läkemedel finns en expertkommitté som ger henne, i egenkap av högsta ansvariga tjänsteman, rekommendationer inför beslutet.²⁴¹ I expertkommittén ingår två representanter för medborgare, närmare bestämt patienter. Lagstiftningen kring läkemedel anger att om beslutet innebär en mer omfattande reglering ska det föregås av offentliga konsultationer. Det kan ske genom kommunikation via hemsidor, öppna möten, intressentmöten och remiss till läkemedelsföretagen, patientorganisationer samt till hälso- och sjukvårdens interna intressenter. Efter att beslutet är taget läggs de ut på hemsidan men först efter att språket har bearbetats till ett för allmänheten begripligt språk. Informationen kring beslutet omfattar på vilka grunder som de har fattats och vilka överväganden som har gjorts.

Urval av deltagare: Wilson beskriver hur ministeriet använde sig av en allmän inbjudan till konsultationer i form av öppna möten.²⁴² Inbjudan publicerades i olika typer av medier som tidningar, ministeriets hemsida etc. Han är tydlig med att ansträngningar görs för att dessutom söka upp de grupper av medborgare som inte hörsammar inbjudningarna genom att träffa dem på deras arenor. När det gäller inbjudan till fokusgrupper har man riktat sig till medborgar-

²⁴⁰ Toronto Central LHIN Community Engagement Strategy, April 2006

²⁴¹ Stevenson, H., Studiebesök Ontario Public Drug Programs, 2007-08-22

²⁴² Wilson, T., Studiebesök Ministry of Health and Long-Term Care, 2007-08-20

grupper som är särskilt berörda och vid telefonintervjuer har man eftersträvat ett representativt urval.

Toronto Central LHIN uttalar i sin strategi att man ska engagera lokalsamhället och medborgarna allomfattande; man vill engagera sjukvårdskonsumenter, vårdgivare och grupper av invånare som har intresse av och kommer att påverkas av planerna.²⁴³ Särskild vikt ska läggas vid att involvera den marginaliserade delen av befolkningen. Av strategin framgår att man har identifierat sina intressenter; medborgare, sjukvårdskonsumenter, påtryckargrupper, vårdgivare, lokala nätverk i vården, *Ministry of Health and Long-term Care*, andra ministerier i provinsregeringen, organisationer kopplade till hälso- och sjukvården, patient- och välgörenhetsorganisationer, m fl. Pisko-Bezruchko beskriver olika vägar för att nå medborgarna; via vykort, tidningsannonser samt via hemsidan gett information och efterfrågat medborgare som vill vara med och påverka sjukvården.²⁴⁴ Liksom ministeriet har man sökt upp de marginaliserade grupperna som pga. språk, funktionshinder, socioekonomisk ställning eller andra skäl inte svarade på dessa inbjudningar. Professionella, mestadels kuratorer, sökte upp dem i deras trygga miljöer och bjöd in sig till deras möten. Pisko-Bezruchko redogör för att man också har inrättat rådgivande paneler (egen översättning) kopplade till specifika verksamhetsområden. Panelerna är presenterade på hemsidan och där återfinns ansökningsformulären där man ska beskriva varför man vill medverka i en panel och vad man kan bidra med. I sin ansökan ska man även redogöra för sin tillhörighet eftersom man eftersträvar en representation i panelerna som avspeglar befolkningen.²⁴⁵

I expertkommittén kring läkemedelsprogrammen i Ontario är två av totalt 16 medlemmar patienter. Stevenson beskriver processen kring för hur de utses; företrädare för olika patientorganisationer fastställde vilka kriterier som skulle gälla vid urvalet av representanterna till kommittén.²⁴⁶ Sex kandidater valdes ut och förbereddes genom ett utbildningsprogram och av dessa utsågs sedan två. Anledningen till att fler än två fick delta i utbildningen var för att trygga den framtida försörjningen av patientrepresentanter men även för att det var en fördel att kunskap gavs till fler än de som skulle medverka i kommittén.

²⁴³ Toronto Central LHIN Community Engagement Strategy, April 2006

²⁴⁴ Pisko-Bezruchko, L., Toronto Central Local Health Integration Network, Studiebesök 2007-08-23

²⁴⁵ http://www.torontocentrallhin.on.ca/getinvolved.aspx?ekmense=e2f22c9a_72_192_btnlink, 2007-12-08

²⁴⁶ Stevenson, H., Studiebesök Ontario Public Drug Programs, 2007-08-22

När i processen genomförs medborgardialogen?: I arbetet med framtagandet av den strategiska planen för hälso- och sjukvården i Ontario genomfördes medborgardialogerna, enligt Wilson, tidigt i processen och återkommande.

Även i Community Engagement Strategy för Toronto Central LHIN uttalas att det är viktigt att intressenterna ska involveras tidigt i processen. Det ska ske ofta och tillräckligt med tid ska avsättas för dialoger.

Medborgarrepresentanterna i expertkommittén kring läkemedel medverkar, enligt Stevenson, i hela processen inför beslut.²⁴⁷ Lagstiftningen kräver att konsultation av intressenter via hemsidan, öppna möten mm ska ske om besluten innebär omfattande regleringar. Besluten och dess grunder görs tillgängliga för allmänheten efter att de har fattats.

Systematik kring medborgardialogen: Den tidigare redovisade beskrivningen av processen kring den strategiska planen för Ontarios sjukvård visar, enligt vår bedömning på en omfattande systematik i bruket av medborgarmedverkan.

Toronto Central LHIN har i sin strategi angett fyra mål för involverandet av lokalsamhället.²⁴⁸ Det första är att fokusera på sjukvårdskonsumenter för att de har kunskap och erfarenhet om hur de vill ha vården. Nästa mål är att öka den lokala ansvarigheten genom att lokalsamhället ges direkta möjligheter att ge input till beslutsfattandet. Det tredje målet är att balansera prioriteringarna genom att skapa en känsla av delat ansvarstagande kring konkurrerande prioriteringar vilket åstadkoms genom att informera och involvera allmänheten. Det fjärde målet är att utveckla systemets kapacitet och göra det uthålligt. Strategin uttalar vidare åtta principer för engagemanget av lokalsamhället; allomfattande, i rätt tid, adekvata metoder, tillgänglighet, lyhörddhet, transparens, balans och jämlikhet samt ansvarig. Den innehåller också en beskrivning av intressenterna kring hälso- och sjukvården i det geografiska området. Av matrixen i bilaga 4 framgår enligt vår bedömning att det finns en systematik kring användningen av medborgardialog.

Stevenson beskriver hur lagstiftningen kring läkemedel kräver att det inrättas ett Citizens' Council. Chefen för läkemedelsområdet utsåg en rådgivande kommitté som utarbetade hand-

²⁴⁷ Stevenson, H., Studiebesök Ontario Public Drug Programs, 2007-08-22

²⁴⁸ Toronto Central LHIN Community Engagement Strategy, April 2006

fasta råd om olika faktorer och villkor kring medborgarpaneler som ska beaktas för att arbetet ska bli framgångsrikt.²⁴⁹ Vi finner att det dokumentet ger värdefull kunskap till offentliga organisationer som överväger medborgarpanel som en metod för medborgardialog.

Frågeställningar för medborgardialog: Ministeriet arbetar med hälso- och sjukvårdsfrågorna på en övergripande nivå. De har, enligt Wilson, använt olika former för medborgardialog för att fånga in medborgarnas och andra intressenters kunskap och synpunkter i processen kring den strategiska planen.²⁵⁰

På mellannivån har, enligt Pisko-Bezruchko, medborgarmedverkan använts i utformningen av en strategisk plan för den lokala hälso- och sjukvården.²⁵¹ Man har även involverat medborgarnas kunskap och erfarenheter mer direkt i utformningen av sjukvården för specifika grupper som den äldre befolkningen och för vissa typer av tillstånd som psykiska sjukdomar.

Frågeställningarna kring läkemedel har, enligt Stevenson, varit mycket specifikt kopplade till vilka typer av preparat som ska finansieras av provinsen och för vilka grupper av medborgare.²⁵²

7.4.4 Dialog; jämförande variabler

Öppen: Rundabordsamtalen som används av ministeriet för konsultation av medborgare och andra intressenter leds av samtalsledare i vars uppgifter ingår att se till att alla medverkande är med i samtalet och att allas åsikter respekteras.

Av strategin för *Toronto Central LHIN*:s framgår att förhållningssättet till lokalsamhället och medborgarna ska präglas av öppenhet och transparens vad gäller syfte, mål, ansvarighet, förväntningar, restriktioner och vilken effekt det kommer att få på besluten.²⁵³

Av benämningen på lagen kring läkemedel i Ontario framgår att öppenhet i dialogen är viktig, *Transparent Drug System for Patients Act*²⁵⁴ Stevenson redogör för att ett av motiven för att flytta besluten kring läkemedel från politikerna var att öka transparensen. Tidigare när politikerna fattade besluten var de konfidentiella men med en tjänsteman som högsta beslutande är

²⁴⁹ http://www.ices.on.ca/webpage.cfm?site_id=1&org_id=68 "Recommendations for Establishing a Citizens' Council to Guide Drug Policy

²⁵⁰ Wilson, T., Studiebesök Ministry of Health and Long-Term Care, 2007-08-20

²⁵¹ Pisko-Bezruchko, L., Toronto Central Local Health Integration Network, Studiebesök 2007-08-23

²⁵² Stevenson, H., Studiebesök Ontario Public Drug Programs, 2007-08-22

²⁵³ Toronto Central LHIN Community Engagement Strategy, April 2006

²⁵⁴ http://www.health.gov.on.ca/english/public/legislation/drugs/hu_drugsact.html, 2007-12-12

de offentliga, vilket innebär öppenhet och transparens för medborgarna. Hon betonar att all information ska vara möjlig för den vanliga medborgaren att förstå. Det innebär att alla beslut och deras grunder omformuleras från fackspråk till begripligt språk innan det läggs ut på hemsidan.

Jämlik: Viljan att inkludera inte bara de som spontant kommer till öppna möten talar för att dialogen bygger på respekt för varandras åsikter och att mångfald berikar. Även upplägget med arbetsböcker och samtalsledare som ger struktur för rundabordssamtalen stödjer bedömningen av att dialogen är jämlik såväl i ministeriets som i *Toronto Centrals* engagemang av medborgarna. När det gäller rundabordssamtalen framgick det av arbetsböckerna att ministeriet ville försäkra sig om att man har tagit del av allas åsikter. Förutom att varje bord lämnade ifrån sig en arbetsbok som uttalade deltagarnas sammanvägda åsikt så ville man dessutom få ta del av allas arbetsböcker. En av de åtta principerna i *Toronto Centrals* strategi för engagemang av lokalsamhället är tillgänglighet. Språk, kultur och funktionshinder får inte vara hinder för att delta.²⁵⁵ Vid själva dialogtillfällena deltog tolkar för att inte språket skulle vara ett hinder för deltagarna att tillgodogöra sig informationen eller att aktivt medverka i dialogen. En annan av principerna är att medborgardialogen ska karaktäriseras av balans och jämlikhet; deltagande och inflytande från olika intressenter ska balanseras. Trots att strategin säger att jämlikhet ska råda höjdes, enligt Pisko-Bezruchko, kritiska röster som ifrågasatte om det verkligen rädde maktbalans vid seminarierna kring prioriterade grupper.²⁵⁶ Vid de tillfällena bestod diskussionsgrupperna till hälften av vardera vårdgivare och patienter.

I expertkommittén för läkemedel ingår, som tidigare beskrivits, två patienter tillsammans med andra experter inom området. Stevenson beskrev effekten av att det var en patient som gavs rollen att hålla i presskonferensen kring ett beslut i en känslig fråga.²⁵⁷ Det talar för att dialogen är såväl jämlik som att deltagarna är ansvariga (se nästa variabel).

Ansvarig: I den fjärde och högsta nivån för deltagande som återfinns i strategin för *Toronto Central LHIN* framgår att de medverkande ska uppmanas att ta ansvar för de lösningar som beslutet innebär. En av de åtta principerna som ska gälla för medborgarmedverkan är ansvarighet och i den uttalas också att organisationen är ansvarig för att processen uppfattas som

²⁵⁵ Toronto Central LHIN Community Engagement Strategy, April 2006

²⁵⁶ Pisko-Bezruchko, L., Toronto Central Local Health Integration Network, Studiebesök 2007-08-23

²⁵⁷ Stevenson, H., Studiebesök Ontario Public Drug Programs, 2007-08-22

framgångsrik. Uppläggen av rundabordsseminarierna bidrar till bedömningen av att kriteriet om ansvarighet är uppfyllt.

Dialogisk: Återigen ser vi att strukturen för rundabordsamtalen, som är den metod som oftast används, lägger grund för en reell dialog. Vi uppfattar att andemeningen bakom användandet av medborgardialog är att uppnå goda samtal som leder till ökad kunskap och ett medvetandegörande hos deltagarna. De förtroendevalda som finns till hands vid dialogerna har uppgiften att lyssna och experterna ska tillfrågas när deltagarna har behov av det.

Kunskaps- och erfarenhetsbaserad: Wilson beskriver hur processen med framtagande av en 10-årsplan för sjukvården i Ontario inleddes med att forskare anlitas.²⁵⁸ De producerade vetenskapliga rapporter och granskade vårdkonsumtionsdata från åren 2001 – 2006 med syftet att skaffa en relevant och aktuell kunskapsgrund som dialogerna skulle baseras på. Kunskapen förmedlades via hemsidan och i arbetsböckerna som användes vid seminarier och fokusgrupper.

Toronto Central LHIN har gjort en noggrann kartläggning av befolkningen där upptagningsområdet har delats upp i mindre geografiska områden.²⁵⁹ I den beskrivs hur befolkningen i varje område avviker från genomsnittet i *Toronto Central* kopplat till en rad aspekter; åldersfördelning, kön, inkomstnivå, utbildningsnivå, språkkunskaper, andel nya immigranter, andel institutionsboende, besöksfrekvenser på akutmottagningar etc. Hela befolkningen finns sammanfattad i en hälsoprofil som innehåller hälsostatus, utnyttjandet av förebyggande insatser, livsstilsfaktorer, förekomst av kroniska sjukdomar, mortalitet, förlorade år pga. sjukdomen och behov av sjukhusvård kopplat till 25 olika diagnoser mm. Man har således omfattande kunskaper om dem som bor i området och av såväl dem som är dagens vårdkonsumenter som presumtiva. Kunskapsunderlaget förmedlas på deras hemsida samt i material som används som grund för olika former för dialog.

Efter att beslut om läkemedel har fattats ska informationen göras tillgänglig för medborgarna och övriga intressenter. Syftet är att ge kännedom kring besluten men Stevenson betonar att

²⁵⁸ Wilson, T., Studiebesök Ministry of Health and Long-Term Care, 2007-08-20

²⁵⁹ <http://www.torontocentrallhin.on.ca/factsheet.aspx>, klicka på Toronto Central LHIN Population Profile.pdf, 2007-12-12

det framför allt handlar om att ge kunskap om de grunder som besluten vilar på.²⁶⁰ Avsikten är att det ska leda till acceptans och legitimitet från medborgarna och övriga intressenter.

7.4.5 Effektivitet; jämförande variabler

Kostnad för medborgardialog: Vid studiebesöket hos ministeriet ställdes frågor om kostnaden för hela processen kring framtagandet av den 10-årsplanen. Wilson kunde inte leverera några uppgifter annat än att det var fem ordinarie medarbetare som hade planerat och genomfört den breda processen.²⁶¹ Han tillade att om upplägget av processen hade medfört att förtroendet för sjukvården ökat så var det värt allt arbete och alla extra kostnader.

Inte heller när det gäller *Toronto Central LHIN* och *Ontario Public Drug Programs* går det att få fram vilka de totala kostnaderna för medborgarmedverkan är. Bedömningen är att dialogen med medborgarna och övriga intressenter har blivit ett grundläggande moment i utformningen av hälso- och sjukvården i Ontario. Därför särredovisas inte dessa kostnader men det gör det inte heller möjligt att ställa nyttan mot kostnaden för att därmed kunna bedöma effektiviteten. Det kan vara så att man i Ontario bedömer att det får kosta vad det vill; medborgarna måste involveras för att samhället ska ges legitimitet för de prioriteringar och avvägningar som måste göras.

Acceptans: I processen kring ministeriets strategiska plan tillfrågades deltagarna om deras uppfattningar om konsultationerna. Wilson redovisade att deltagarna svarade att man vill bli tillfrågad, informerad och lyssnad på men man vill inte ta ansvar för besluten.²⁶² Från deltagarna i fokusgrupperna beskriver han att det framkom att man vill ha möjligheten att bli lyssnad till och framföra sina synpunkter samt klagomål som var grundade på deras erfarenheter. Deltagarna vill även höra från experter och delta i samtalen om hur systemet fungerar om man blir sjuk. Wilson uttalade att villigheten finns att prioritera och rangordna vad som är viktigt i hälso- och sjukvården samt att ta ansvar för sin egen hälsa. Den samlade bedömningen pekar på att acceptansen har ökat för fattade beslut.

Stevenson beskrev att när en av patienterna i expertkommittén, själv cancersjuk, höll i presskonferensen kring beslut om finansiering av läkemedel vid just cancersjukdomar uteblev den

²⁶⁰ Stevenson, H., Studiebesök Ontario Public Drug Programs, 2007-08-22

²⁶¹ Wilson, T., Studiebesök Ministry of Health and Long-Term Care, 2007-08-20

²⁶² Wilson, T., Studiebesök Ministry of Health and Long-Term Care, 2007-08-20

mediastorm som den typen av beslut annars brukar ge upphov till.²⁶³ Medborgarmedverkan bidrog, enligt vår bedömning, sannolikt till acceptans för beslutet

Sannolikt borde det framöver gå bättre att studera hur acceptansen för besluten utvecklas med tanke på att medborgardialogen har bedrivits under en relativt begränsad tid.

Dialogens påverkan på resultatet: I ministeriets arbete med den strategiska planen har den kontinuerligt ändrats utifrån vad som har framkommit i dialogerna. Wilson beskrev det som en levande process där man från ministeriets sida tog intryck av vad medborgare och andra intressentgrupper framförde.

Pisko-Bezruchko visade att man i *Toronto Central* hade tagit till sig hur avgörande det är att beslutsfattarna påverkas av det som framförs vid dialogerna. Hon refererade till deltagarnas tydliga uttalande att det var meningslöst att bli involverade, i arbetet kring strategiska planen om den inte omsätts i handling, ”*A plan without action is useless*”. I strategin uttalas också att det är sjukvårdskonsumenter som har den bästa kunskapen om hur sjukvårdssystemet fungerar och att man därför vill engagera dem i utformandet.

Hållbarhet/Stabilitet: Det har inte gått att avgöra om beslut som har fattats, där medborgardialog har funnits med i processen, blir mer hållbara. Det går inte heller att uttala sig om dialogerna har medfört en ökad stabilitet i hälso- och sjukvårdssystemet. Värderingen av variablen försvåras av att medborgarmedverkan har bedrivits under så pass begränsad tid. Men vi har mötts av en entusiasm och övertygelse om att införandet av omfattande möjligheter för medborgarnas dialog med beslutsfattarna kommer att göra skillnad. .

Uppföljning: Wilson redogjorde för att hemsidan och arbetsböckerna, som användes i ministeriets process kontinuerligt uppdaterades utifrån vad som dittills hade framkommit i dialogerna.²⁶⁴ Han beskrev också, vilket har redovisats under ”Acceptans” (s. 88), hur man tillfrågar deltagarna om deras uppfattningar om konsultationerna.

I strategin för *Toronto Central LHIN* är utvärderingsprocessen kring engagemang av medborgare och andra intressenter fastställd. Det ska sättas upp syfte för varje aktivitet som genom-

²⁶³ Stevenson, H., Studiebesök Ontario Public Drug Programs, 2007-08-22

²⁶⁴ Wilson, T., Studiebesök Ministry of Health and Long-Term Care, 2007-08-20

förs, deltagarnas uppfattning ska inhämtas vid varje aktivitet och utvärderingssättet ska individuellt anpassas till varje tillfälle. Man har även standardiserat vilka mätetal som ska följas upp; andel som fick en möjlighet att delta, andel inbjudna som deltar, antal beslutsfattare som deltar m fl. De som är med och arrangerar ska efter varje dialogtillfälle diskutera deltagarnas utvärdering samt identifiera styrkor och svagheter i den genomförda aktiviteten, utvärdera om syftet uppnåddes och resultatet av uppföljningen. Utvärderingen ska bidra till ett lärande som ska användas för att förbättra genomförandet av nästkommande aktivitet.²⁶⁵ Pisko-Bezruchko beskriver processen efter att den strategiska planen för *Toronto Central LHIN* har antagits. Öppna möten ska genomföras inom regionens sju områden. För att ge återkoppling till medborgarna och vårdgivarna om hur beslutsfattarna har tagit fasta på vad som har framkommit och varför. Möten med särskilt viktiga intressentgrupper kommer också att genomföras där det ges feedback på hur den slutgiltiga planen kom att se ut, varför och framför allt hur den ska omsättas. Av principerna för arrangerandet av medborgardialog i strategin framgår att relevanta metoder ska användas. Det krävs en flexibilitet i valet av metod utifrån den aktuella målgruppen men samtidigt sägs också att det måste vägas mot att organisationens resurser ska användas effektivt.

²⁶⁵ Toronto Central LHIN Community Engagement Strategy, April 2006

7.4.6 Jämförelse från analysmodell

Tabell 5 Analysmodell för jämförelse, Toronto

	Toronto
Kontext	
Lagstiftning	1
Syftet	1 2 3 4
Kultur – varför har dialogen vuxit fram?	A B C D
Parallell intern dialog i organisationen	0
Var fattas besluten?	B
Arrangemang	
Typ av medborgardialog	A B C D E F
Urval av deltagare	A C D
När i processen genomförs medborgardialogen?	A
Systematik kring medborgardialogen	2
Frågeställningar för medborgardialog	A B C
Dialog	
Öppen	1
Jämlik	1
Ansvarig	1
Dialogisk	1
Kunskaps- och erfarenhetsbaserad	2
Effektivitet	
Kostnad för medborgardialog	0
Acceptans	1
Dialogens påverkan på resultatet	1
Hållbarhet/Stabilitet	-
Uppföljning	1

7.5 Norrbottens läns landsting

7.5.1 Inledning

Vi valde att besöka Norrbottens läns landsting för att få information. Rapporten i sin helhet från besöket återfinns diarieförd vid landstinget i Värmland.²⁶⁶ Kontaktperson var Britt Westlund, landstingsråd, som också arrangerade studiebesöket, den 13-14 september 2007. Vid besöket deltog även Joanna Hansson och Inga Gustafsson, utrednings- och landstingssekreterare, fritidspolitiker engagerade i beredningarnas arbete samt Gunnar Persson, stabschef för kansliet. Studiebesöket inleddes med en historisk föredragning om landstinget i Norrbotten fram till idag samt en beskrivning av fördelarna med dagens nya organisation.

²⁶⁶ Johansson, C., Stjernström, E., Thörnqvist, M., Rapport från studiebesök Norrbottens läns landsting, 2007-09-13- 2007-09-14, inom ramen för uppsatsarbetet i MPA (Master of Public Administration), LK/080003

Norrbottens läns landsting är länets största arbetsgivare med cirka 8 000 anställda, varav 6 500 arbetar inom hälso- och sjukvården.²⁶⁷ I Norrbottens läns landsting finns 5 sjukhus och 33 vårdcentraler. Befolkningsmässigt serverar landstinget 255 000 invånare.

Enligt den nya organisationen som infördes 2001-06-01, är landstingets verksamhet organiserad i fem sjukvårdsområden och åtta divisioner. Den politiska organisationen består av sex beredningar varav fyra är geografiskt fördelade och två omfattar hela länet. Till de politiska beredningarna finns administrativ resurs avsatt mellan en halvtid upp till en heltids utredningssekreterartjänst. Det fanns flera motiv till behov av förändringar vad gällde den politiska organisationen. Förtroendevalda saknade möjligheter att påverka ärenden, direktionserna hade svårt att klara sin ekonomi utifrån budget, och landstingsstyrelsen hade svårt att överblicka hela länet. Det fanns svårigheter att omfördela budget mellan olika sjukhus och många direktionsfunktioner fungerade som "ett landsting i landstinget". Samordningen var svår att få att fungera mellan sjukhusen. Eftersom det fanns en stark koppling mellan driftorganisationens utformning och den politiska togs ett beslut i landstingsstyrelsen 2000-11-09 om att införa ny driftorganisation med villkor att fullmäktige skulle besluta om den politiska organisationens införande. Det nya fullmäktige har ett vidgat uppdrag att via beredningarna fånga upp medborgarnas behov vilket sker genom beredningarnas rapporter.

Ledorden i förändringsarbetet till divisionsorganisation var helhetssyn, flexibilitet och samverkan. Stabschefen uttrycker det enligt följande: *"Det som är bäst för landstinget totalt skall alltid väga tyngre än det som är bra för den enskilda verksamheten"*.

7.5.2 Kontext; jämförande variabler

Lagstiftning: Lagstiftning har tidigare beskrivits i uppsatsen och av den framgår att lagstiftning om medborgardialog saknas.

Syftet: Det har varit och är viktigt att kunna samla in synpunkter, diskutera och samtala med medborgare utifrån beredningarnas uppdrag. Partipolitik skall inte föras vid dessa tillfällen. Medborgarna skall ha en direktkanal in till högsta beslutande organ (fullmäktige) och därmed har landstinget fått fram den önskvärda fördjupningen av demokratin som man velat ha i många år. Genom beredningarna och dess rapporter för medborgarna fram åsikter och väcker frågor till fullmäktige. I det fortsatta arbetet skall medborgarnas behov återfinnas genom att åtgärder förs in i landstingsplanen. Man har under åren utvecklat möjligheterna för beredning-

²⁶⁷ www.nll.se, 2007-09-10

arna att utföra sina uppdrag. Fyra hälso- och sjukvårdsberedningar ska inom sina geografiska områden öka kunskapen om medborgarnas behov, tillgång till och konsumtion av vård i respektive geografiskt område, verka för bättre kontakter mellan medborgare och förtroendevalda, löpande lämna rapporter om genomförd verksamhet, och i sin verksamhetsrapport för året lämna underlag till beredning av landstingsplanen samt i sitt arbete söka samverka med länets kommuner. Den av hälso- och sjukvårdsberedningarna som har det största området är Beredning Mitt. Inom detta område finns nästan 100 000 av de 255 000 innevånarna. Programberedning omfattar uppgiftsmässigt hela länet och har den specifika uppgiften att bevaka och belysa aktuella etik- och prioriteringsfrågor.²⁶⁸

Kultur – varför har dialogen vuxit fram?: Medborgardialogen ses som en möjlighet att återvinna medborgarnas förtroende, om det har minskat till följd av någon händelse, beslut mm som har lett till stark opinion. *Wicked-issues* i form av ekonomiska problem i landstinget har varit grunden till det ökade arbetet med att utveckla medborgardialogen.

Parallell intern dialog i organisationen: Vår uppfattning är att Norrbottens läns landsting pekat på vikten av delaktighet i verksamheten. Denna skall finnas för samordning och samverkan mellan verksamheter utifrån lagda beslut av fullmäktige om innehåll och fokuseringar i verksamhetsplanen. Det anges också att det är av vikt att skilja på rollen som politiker och tjänsteman vilket tydliggör ansvarsförhållanden enligt vår uppfattning. Budskapet som ges i det enskilda mötet mellan patienter och vårdprofessionerna har större förutsättningar att vara enhetligt och tydligt. Det framkommer dock inte mer tydligt hur den interna dialogen utförs parallellt.

Var fattas besluten?: Besluten fattas i ordinarie beslutsinstans. Här åsyftar vi landstingsfullmäktige alternativt om fullmäktige delegerat till landstingsstyrelsen.

7.5.3 Arrangemang; jämförande variabler

Typ av medborgardialog: Öppna offentliga möten, dialoger till riktade grupper, dialog via informationsteknologi, medborgarförslag samt öppna fullmäktige-, styrelse- eller utskotts-sammanträden (viss del av sammanträdestiden vid styrelse och utskott).

²⁶⁸ www.nll.se – Landstingets organisation – politisk organisation., *Ökat medborgarinflytande- tankarna bakom den nya politiska Organisationen*, 2007-09-10

Dialoger har skett på t ex på olika arbetsplatser, skolor och vårdcentraler, marknader och mäsor samt genom öppna möten. Vid samlingar har man vid flera tillfällen haft ”fullt hus”. Ibland finns verksamhetsfolk med för att kunna svara på frågor. När beredningarna påbörjade dialogerna under 2001 fanns en rädsla hos politiker inför att möta medborgarna. Man var rädd för att man skulle behöva stå till svars för det som medborgarna var missnöjda med och att det inte skulle bli någon bra dialog. Politikerna har jobbat med att poängtera vikten av att det inte skall föras partipolitik och försvar för den egna partilinjen, utan att det sker dialog och samtal med medborgarna för att få in mer kunskap. Beredningarnas arbetssätt innebär att det är beredningarna som åker till det ställe där man vill träffa medborgarna. På ett möte med medborgare och beredning dokumenteras allt som sägs. På kommande beredningsmöte återkopplas detta. De olika beredningarna har samma problemområden att fokusera på under året. Vitsen är att kunna jämföra medborgarnas olika behov inom beredningarnas olika upptagningsområden.

Urval av deltagare: Urvalet sker genom att möten är öppna för alla samt till dem som är berörda av frågeställningen. Norrbotten har arbetat medvetet på att engagera och göra det möjligt för medborgaren att på olika sätt delta. Fokus ligger på dialogformer i definition samtal och mindre på information.

När i processen genomförs medborgardialogen?: I Norrbotten sker medborgardialogen under hela processen vid återkommande tillfällen. Vi finner detta tydligt i beredningarnas arbete.

Systematik kring medborgardialogen: Vi tycker oss se att landstinget under senare år utvecklats för systematik. Särskilt tydligt är detta i beredningarnas arbete där underlag ligger till grund för de beslut som fullmäktige skall fatta inför kommande verksamhetsår och där det som återfinns i rapporten bygger på medborgarnas synpunkter och behov. Gustafsson beskriver arbetet i beredningarna som: dialog, analys, slutrapport samt återkoppling. Beredningarnas uppdrag 2001-2006 har bl a varit att se på områden som primärvård, psykisk ohälsa, äldres behov samt framtida behov. Det är beredningarna som föreslår fullmäktige vilka uppdrag som skall fokuseras på inför kommande år. Förslagen läggs fram till fullmäktige i oktober.

Frågeställningar för medborgardialog: Landstinget använder medborgarnas medverkan för att få fram underlag för beslut om prioriteringar mellan olika verksamheter såväl för kortsikti-

ga som långsiktiga planer för prioriteringar. Utifrån den övergripande landstingsplanen ligger detta sedan till grund för verksamhetsplaner i divisionerna.

7.5.4 Dialog; jämförande variabler

Öppen: Vi anser att det finns till viss del en öppenhet hos landstinget via att medborgaren inbjuds att delta eller att politiker söker upp denne. Däremot är ämnet eller problemområdet som beredningarna diskuterar vid möten oftast förutbestämt. Därigenom är ”dagordningen” förutbestämd om vad som skall diskuteras och det innebär inte att medborgaren kan prata om vad den vill. Landstinget har ett mått av öppenhet i tillgänglighet av återförande av t ex beredningarnas arbete. Medborgare kan gå in på hemsidan för landstinget och ständigt kunna uppdatera sig om vad händer i beredningarnas arbete och de diskussioner som förs.²⁶⁹ Denna möjlighet finns gällande samtliga beredningar. Landstingsfullmäktiges protokoll är t e x offentliga och skall kungöras för tillgänglighet för allmänheten.

Jämlik: Det är svårt att avgöra hur jämlikt pratet är som sker i dialoger med medborgarna. Men utifrån den uppfattning vi fått så försöker politikerna att dels respektera varandra i att inte föra ”partipolitik” på möten med medborgare, samt att åsikter och synpunkter som framkommer skrivs ned.

Ansvarig: Vi anser att landstinget har grund i egenskapen ansvarighet där politikerna visar ”...sig beredda att fullfölja sina förslag, både genom argumentation och genom annat nödvändigt görande.”²⁷⁰ Med detta avses att underlag samlas i rapporter som går till fullmäktige för beslut. Genom att politikerna är på olika ”arenor” i möten med medborgare ses också vikten av ett bra arrangemang för dialogens resultat. Deltagandet från medborgare och politiker måste också ses som att det sker på eget ansvar.

Dialogisk: Det sker former av dialoger med medborgarna och inte enbart s.k. monologer som t e x utifrån olika informationsaktiviteter. Det är svårt att avgöra utifrån vårt underlag hur mycket deltagarna pratar med varandra vid de möten med beredningarna som beskrivits som är själva grunden för att det skall vara en dialog.

Kunskaps- och erfarenhetsbaserad: Vid studiebesöket framkommer att man i de möten som beredningarna arrangerar finns fackexpertis ibland med för att svara på frågor. Kunskapsut-

²⁶⁹ www.nll.se – beredningar – beredning Mitt, 2007-09-10

²⁷⁰ Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s. 208

byggnaden är för politikerna en ständigt pågående process och viktig för att kunna fatta rätt beslut. Under åren har det arrangerats ett stort antal föreläsningar och fullmäktigeutbildningar. Ämnen som varit aktuella är t ex: trender som påverkar hälso- och sjukvårdens utveckling, hälso- och sjukvårdens fem mål: säker, tillgänglig, evidensbaserad, kvalitativt likvärdig samt effektiv, befolkningsutvecklingen och prognoser, relation till media, dialog och kommunikation, konsten att leda samt metoder för att hålla fokus och prioritera.

7.5.5 Effektivitet; jämförande variabler

Kostnad för medborgardialog: Ingen specifik budget är avsatt för medborgardialogen. Politikerna i beredningarna i Norrbotten anger arvoden för deltagande och inkomstbortfall. Den nya organisationen har inneburit en mer gemensam syn på prioriteringar och på region och rikssjukvård och därigenom gett ökade möjligheter till kostnadseffektivitet

Acceptans: För att bedöma medborgardialogens effektivitet är det viktigt att kunna utröna om den leder till en ökad acceptans för de beslut som fattas. Vi ser en utveckling under åren av förändringar i rätt riktning genom ökade dialoger. Sannolikt är det så att om man frågar medborgaren så finns säkert olika uppfattningar om acceptans för beslut.

Dialogens påverkan på resultatet: Det finns en påverkansmöjlighet på resultatet genom förande av dialoger mellan beredningarna och medborgarna i Norrbottens läns landsting. Genom dialogerna kan medborgarna påverka det som beslutas i fullmäktige.

Hållbarhet/Stabilitet: Vi anser det svårt att avgöra utifrån vårt underlag i hur stor omfattning dialogen bidrar till stabilitet i landstingets verksamhet. Det som urskiljer sig är landstingets systematik i genomförande av dialoger och inhämtande av medborgarnas behov inför beslutfattandet. Detta kan utgöra en grund för stabilitet och hållbarhet.

Politikern är idag ute hos medborgarna och samlar in kunskap om behov som förmedlas i underlag. Under tidigare organisation var det tjänstemännen som arbetade fram underlag utan att politikerna haft dialog med medborgarna innan eller varit delaktiga i underlagen. Det som är av vikt är att när rapporten skall lämnas till fullmäktige så får beredningarna inte presentera färdiga lösningar. Det är fullmäktige som tar besluten och det man beslutar om läggs sedan in i den kommande verksamhetsplanen. Genom den nya politiska organisationen och betoningen på beredningarna har dessa stärkt sin position som maktfaktor. Medborgardialogen ger; ökad förståelse och kunskap mellan förtroendevalda och medborgare, ökad tillit till hälso- och

sjukvård, ökad delaktighet för medborgarna, ökad förståelse för den demokratiska processen samt ett ökat intresse för demokratin. Gustafsson menar att medborgardialogen har ett värde i sig och att det är ett skäl till att arbeta med denna form.²⁷¹

Uppföljning: Uppföljning anser vi sker i landstinget via beredningarnas rapporter årligen till fullmäktige. Uppföljningar sker även efter medborgardialoger för avstämningar inom beredningen. Utvärdering av beredningarnas arbete eller vad medborgarna ansett har vi ingen uppgift om.

7.5.6 Jämförelse från modell

Tabell 6 Analysmodell för jämförelse, Norrbottens läns landsting

	NLL
Kontext	
Lagstiftning	0
Syftet	2,3
Kultur – varför har dialogen vuxit fram?	D
Parallell intern dialog i organisationen	-
Var fattas besluten?	B
Arrangemang	
Typ av medborgardialog	A B E G H
Urval av deltagare	A D
När i processen genomförs medborgardialogen?	A
Systematik kring medborgardialogen	2
Frågeställningar för medborgardialog	B C
Dialog	
Öppen	1
Jämlik	1
Ansvarig	1
Dialogisk	1
Kunskaps- och erfarenhetsbaserad	2
Effektivitet	
Kostnad för medborgardialog	0
Acceptans	1
Dialogens påverkan på resultatet	1
Hållbarhet/Stabilitet	1
Uppföljning	1

²⁷¹ OH material som presenterades av Inga Gustafsson vid studiebesöket i Norrbottens läns landsting vid landstingets kansli, den 13 – 14 september 2007.

7.6 Landstinget i Östergötland

7.6.1 Inledning

Vi valde att göra en telefonintervju 2007-08-08 med Monica Jönsson, utredningssekreterare vid ledningsstaben. Intervjurapporten återfinns i sin helhet, diarieförd vid landstinget i Värmland.²⁷² Lena Langlet, tjänsteman vid SKL, var den som föreslog informanten. Information erhöles om både historik och nuvarande pågående arbete gällande prioriteringar och medborgardialog.

Landstinget i Östergötland omfattar geografiskt hela Östergötlands län med 13 kommuner och cirka 415 000 innevånare. Man ansvarar främst för hälso- och sjukvård och tandvård. Inom högspecialiserad vård har landstinget även region- och riksansvar. Hälso- och sjukvården i Landstinget i Östergötland består av närsjukvård och specialistsjukvård med 42 vårdcentraler samt sjukhus i Motala, Norrköping och Linköping. Inom landstinget i Östergötland arbetar idag cirka 11 200 medarbetare.²⁷³

7.6.2 Kontext; jämförande variabler

Lagstiftning: Lagstiftning har tidigare beskrivits i uppsatsen och av den framgår att lagstiftning om medborgardialog saknas.

Syftet: I Landstinget i Östergötland har det varit viktigt att kunna samla synpunkter och diskutera med medborgare och även brukarorganisationer genom olika utvecklingsprojekt.

Kultur – varför har dialogen vuxit fram?: I Östergötland har s.k. *wicked-issues* i form av ekonomiska problem, prioriteringar i verksamheten samt därigenom minskat förtroende för politiker varit grund för ett ökat arbete med medborgardialog.

Landstinget i Östergötland har sedan mitten av 90-talet arbetat med behovsstyrning genom först medicinska programmet, som utvecklats till dagens behovsanalyser. De är underlag till hälso- och sjukvårdsnämndens beslut avseende uppdrag till verksamheten utifrån ett befolkningsbehov. I analyserna beskrivs bl a olika sjukdomsgrupper och behovsgrupper ur olika perspektiv. Redan i de tidigare nämnda medicinska programmen visade man konsekvent behoven ur ett brukarperspektiv. Genom att ett antal förtroendevalda tillsammans med en tjänsteman träffade patienter och närstående och samtalade i fokusgrupper kunde man använda

²⁷² Johansson, C., Stjärnström, E., Thörnqvist, M., Rapport från studiebesök Norrbottens läns landsting, 2007-09-13-2007, inom ramen för uppsatsarbetet i MPA (Master of Public Administration), LK/080003

²⁷³ www.ljo.se, 2007-06-08

dessa resultat i analysen. Dessa förtroendemannagrupper finns numera i den politiska organisationen under namnet ”brukardialogberedningar”. Det finns fem sådana beredningar. Behovet av att beskriva ett medborgarperspektiv i analyserna har växt fram och bör numera ingå. Man får på det sättet en möjlighet att medborgardialogen på ett naturligt sätt kan ingå direkt i styrningen.

Landstingsfullmäktige beslutade 2000 att starta ett utvecklingsprojekt med målsättning att utveckla arenor för dialog med medborgarna i frågor som rör hälso- och sjukvård. Hälso- och sjukvårdsnämnden fick i uppdrag av fullmäktige att utse en politisk sammansatt arbetsgrupp som skulle ansvara för projektet. Det syftade till att öka det demokratiska inflytandet i samband med politiskt viktiga val/beslut som rör hälso- och sjukvård. Projektet innehöll flera delar som t ex personliga möten mellan medborgare och politiker, möte med en skolklass (åk 3 på gymnasiet) som också videofilmades samt genomförande av medborgarråd. Det sistnämnda innebar att nio medborgare hade att begrunda och uttala sig om en prioriteringsfråga i hälso- och sjukvård, med betoning på läkemedel. Förebilden hämtades från den internationella modellen för en s.k. medborgarjury (Citizens jury)

Landstingsfullmäktige uppdrog 2005 till hälso- och sjukvårdsnämnden att under våren 2005 och hösten 2006 genomföra en medborgardialog kring fokusområdet svåra etiska frågor och värderingsfrågor kopplade till resurser inom sjukvården. En enkät till 4 000 östgötar skickades ut och svaren redovisades i teman under behov och resurser, demokrati och legitimitet samt egenansvar och läkemedel. Politiker och medborgare förde dialog både på möten och via chatt.²⁷⁴ De medborgarna som ville lära sig mer fick möjlighet att ingå i en studiegrupp med politiker. Politikerna ville att medborgarna skulle ges möjlighet att aktivt delta i diskussioner om etik och prioriteringar. I och med detta skulle en bra dialog då kunna skapas om svåra val som man ställs inför i prioriteringsarbetet i vården och man såg detta som en grund i demokratiarbetet.

Parallell intern dialog i organisationen: I en forskningsrapport från PrioriteringsCentrum, som Rosén hänvisat till i sin utredning, har man varnat landstingspolitikerna för att ”...*allt för ensidigt rikta dialogen mot befolkningen, och inte in mot verksamheten*”. Även Rosén pekar

²⁷⁴ Rosén, P., *Utveckling av medborgardialoger*, Rapport till Landstinget i Östergötland. Återfinns på www.lio.se

på hur viktigt det är att föra både en yttre och inre dialog.²⁷⁵ I vår intervju framkommer inte hur man idag utvecklat den interna dialogen.

Var fattas besluten?: Besluten fattas i ordinarie beslutsinstans. Här åsyftar vi landstingsfullmäktige alternativt om fullmäktige delegerat till landstingsstyrelsen alternativt till hälso- och sjukvårdsnämnden.

7.6.3 Arrangemang; jämförande variabler

Typ av medborgardialog: I Östergötland genomförs: öppna offentliga möten, dialoger med riktade grupper, dialog via informationsteknologi, opinionsundersökningar via t ex enkäter, telefonintervjuer, medborgarförslag samt öppna fullmäktige- eller styrelsesammanträden (viss del av sammanträdestiden vid styrelse).

Under hösten 2007 slutförs ett projekt som kallas ”Ungas perspektiv på vården”. Landstinget kommer att få resultatet sammanställt, i form av en DVD-film. Utvalda gymnasieelever har engagerats för att filma och intervjua olika personer om just ungas perspektiv på vården. Projektet har pågått fr.o.m. våren 2007 fram till hösten 2007. Vid ett tillfälle provades t e x språkförståelsen. Gymnasieeleverna utrustades med ett instrument, att klämma på (vilket då gav ett ljud ifrån sig) för varje gång som man inte förstod vad en politiker menade. Resultatet från projektet skall presenteras för förtroendevalda och tjänstemän i början av 2008.

Den som är folkbokförd i någon av Östergötlands kommuner kan skicka in ett medborgarförslag till landstingsfullmäktige. Blankett för att fylla i sitt förslag finns på landstingets hemsida.²⁷⁶ Förslaget skickas till landstingets ledningsstab och därefter avgör fullmäktiges presidium om förslaget uppfyller kriterierna. Ledningsstaben bereder ärendet till landstingsstyrelsen och sedan vidare för beslut i fullmäktige.

Urval av deltagare: Urvalet i Östergötland sker till genom att man är berörd av frågeställningen eller som vid projektet om etiska svåra frågor 2005 slumpvis utvalda medborgare över 18 år. Representativt urval ur riktad grupp kan anses vara de ungdomar som ingått i det projekt som redovisas januari 2008.

²⁷⁵ Rosén, P., *Utveckling av medborgardialog kring prioriteringar*, Rapport till landstinget i Östergötland, s. 22

²⁷⁶ www.lio.se/templates/Page.aspx?id=5319, 2007-08-08

När i processen genomförs medborgardialogen?: I Östergötland sker medborgardialogen i högre grad tidigt i processen vid ett tillfälle t ex genom s.k. fokusgrupper för inhämtande av information för analys innan utarbetande av underlag som grund inför beslut.

Systematik kring medborgardialogen: Östergötland har en delvis utvecklad systematik. Den bygger på deras erfarenheter från utvecklingsprojekten från 2000 samt projekten i samband med svåra etiska frågor 2005-2006. Systematiken ligger i att inhämta synpunkter från medborgarna via beredningarna och detta ligger till grund för analys inför beslut i hälso- och sjukvårdsnämnden alternativt i fullmäktige. Resultaten ligger inte till grund för vad som inarbetas i landstingets verksamhetsplan för kommande år, utan efter beslut i hälso- och sjukvårdsnämnden går frågan för vidare åtgärd till verksamheterna direkt.

Frågeställningar för medborgardialog: I Östergötland använder man medborgarnas medverkan i avgränsade frågeområden för att få fram underlag för beslut om åtgärder i verksamheter. I detta ligger samtidigt att prioritera mellan verksamheter.

7.6.4 Dialog; jämförande variabler

Öppen: Det finns till viss del en öppenhet hos landstinget, via att medborgaren inbjuds att delta på olika sätt i dialoger. Fokus finns också på medborgarperspektivet i analyser som utförs och som ligger till grund för vidare beslut och åtgärder. Området som analyseras eller ämnet för möten med medborgare är förutbestämt och därigenom kan inte medborgaren prata om vad den vill. Medborgare kan gå in på hemsidan för landstinget för allmän information. Landstingsfullmäktiges protokoll är t e x offentliga och skall kungöras för tillgänglighet för allmänheten.

Jämlik: Räftegård avser med ett jämlikt prat att deltagarna i dialogen respekterar varandras erfarenheter, föreställningar som lika legitima.²⁷⁷ För Landstinget i Östergötland anser vi att det finns grunder för det som Räftegård avser. Det är dock i vår mening svårt att avgöra hur jämlikt pratet är som sker i dialoger med medborgarna. Exemplet från Östergötland med ungdomar som deltar i fullmäktige och som reagerar vid ordval man inte förstår, säger en del om att det finns mer att göra på det språkliga området för förståelsen hos medborgaren.

Ansvarig: Landstinget har grund i egenskapen ansvarighet men den kan sannolikt utvecklas som t ex vid exemplet ovan att ta ett ansvar som politiker och förvissa sig om att medborgaren

²⁷⁷ Räftegård, C.: *Pratet som demokratiskt verktyg – Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998, s.207

förstår. Det finns en bra grund i att man via analyser försöker få bra bilder av behov och synpunkter från medborgare som man sedan försöker ta hänsyn till vid beslut.

Dialogisk: Räftegårds fyra krav på det demokratiska och störningsfria pratet finns i landstinget enligt det som framkommit i den bemärkelsen att det faktiskt sker former av dialoger med medborgarna och att detta inte är s.k. monologer som t e x utifrån olika informationsaktiviteter.

Kunskaps- och erfarenhetsbaserad: Teorell menar att för att ytterligare höja kunskapsnivån, förutom det omfattande faktaunderlaget, ska fackexperter medverka vid medborgardialogen.²⁷⁸ I landstinget utgår medborgardialog mer från insamlande av synpunkter från medborgare, än från utgångspunkten att kunna tillhandahålla expertis för att svara på faktafrågor.

7.6.5 Effektivitet; jämförande variabler

Kostnad för medborgardialog: Ingen specifik budget är avsatt för medborgardialogen.

Acceptans: För att kunna bedöma medborgardialogens effektivitet är det viktigt att kunna utvärdera om den leder till en ökad acceptans för de beslut som fattas. Sannolikt är det så att om man frågar medborgaren så finns säkert olika uppfattningar om acceptans för beslut men vi ser ändå att det finns en inriktning som gör att det finns en vilja att få en ökad acceptans genom olika former av dialog.

Dialogens påverkan på resultatet: Genom de olika underlag, där analyser gjorts efter inhämtande av synpunkter från medborgarna, borde det vara så att medborgaren skulle kunna ta del av gjorda rapportuppföljningar eller genom besluten. Det framkommer dock inte hur landstinget återför detta till medborgarna.

Hållbarhet/Stabilitet: Prioriteringsarbetet, i Östergötland med början under 2000, var det som ledde fram till arbetet med medborgardialogen. Det finns ett större perspektiv idag och en kontinuitet i arbetet med medborgardialogen. Jönsson menar att det finns en ökad planering i processen och att det blir mindre av ”akututryckningar” av karaktären t e x nedläggning av en vårdcentral. Man försöker att få till mer ömsesidig dialog mellan både politiker och medbor-

²⁷⁸ Teorell, J.: Kan folkviljan förfinas? Om medborgarpaneler och samtalsdemokrati - SNS Författningsprojekt, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, 2001

gare. Dialogen skall vara förutsättningslös på det sättet att det är öppna frågor som ställs. Medborgardialogen bör bidra till att besluten som fattas blir mer hållbara och att det blir en stabilitet kring den offentliga organisationen.

Uppföljning: Tjänstemännen lämnar underlag med analyser till hälso- och sjukvårdsnämnd eller till landstingsfullmäktige för beslut. Det framgår inte om en regelbunden uppföljning sker av fattade beslut. Möjligen kan man se det som uppföljningar, att man i de regelbundet utförda analyserna ser behov av förbättringar. De uppföljningar som redovisats är från arbetet med prioriteringar och svåra etiska frågor under 2005 till 2006 samt utvärdering 2002 genomförd av PrioriteringsCentrum i Östergötland.

7.6.6 Jämförelse från modell

Tabell 7 Analysmodell för jämförelse, Landstinget i Östergötland

	LIO
Kontext	
Lagstiftning	0
Syftet	1 2 3
Kultur – varför har dialogen vuxit fram?	D
Parallell intern dialog i organisationen	-
Var fattas besluten?	B
Arrangemang	
Typ av medborgardialog	A B C E F G H
Urval av deltagare	A B C D
När i processen genomförs medborgardialogen?	B
Systematik kring medborgardialogen	1
Frågeställningar för medborgardialog	A B
Dialog	
Öppen	1
Jämlik	1
Ansvarig	1
Dialogisk	1
Kunskaps- och erfarenhetsbaserad	1
Effektivitet	
Kostnad för medborgardialog	0
Acceptans	1
Dialogens påverkan på resultatet	1
Hållbarhet/Stabilitet	1
Uppföljning	1

8 ANALYS AV RESULTAT FRÅN DEN KOMPARATIVA STUDIEN

Tabell 8 Resultatjämförelse mellan de olika *casen*

	Barcelona	Lewisham	Toronto	Norrbottnens läns landsting	Landstinget i Östergötland
Kontext					
Lagstiftning	1	1	1	0	0
Syftet	1 2 3 4 5	1 2 3 4	1 2 3 4	2 3	1 2 3
Kultur –varför har dialogen vuxit fram?	A B C D	B D	A B C D	D	D
Parallell intern dialog i organisationen	0	1	0	-	-
Var fattas besluten?	B	B	B	B	B
Arrangemang					
Typ av medborgardialog	A B C D E G H	A B C D E F G H	A B C D E F	A B E G H	A B C E F G H
Urval av deltagare	A B D	A B C D	A C D	A D	A B C D
När i processen genomförs medborgardialogen?	A	A	A	A	B
Systematik kring medborgardialogen	2	2	2	2	1
Frågeställningar för medborgardialog	A B C	A B C	A B C	B C	A B
Dialog					
Öppen	1	1	1	1	1
Jämlik	1	1	1	1	1
Ansvarig	1	1	1	1	1
Dialogisk	1	1	1	1	1
Kunskaps- och erfarenhetsbaserad	2	2	2	2	1
Effektivitet					
Kostnad för medborgardialog	0	0	0	0	0
Acceptans	1	1	1	1	1
Dialogens påverkan på resultatet	1	1	1	1	1
Hållbarhet/Stabilitet	-	1	-	1	1
Uppföljning	-	1	1	1	1

8.1 Analys

8.1.1 Kontext

8.1.1.1 Lagstiftning

Lagstiftning finns i tre av fem fall. I *casen* från landstingen saknas lagstiftning för medborgardialog.

8.1.1.2 Syftet

Samtliga fall har ett syfte som innehåller att samla synpunkter och diskutera. De internationella *casen* har som syfte att dessutom involvera medborgare. Endast ett *case*, Barcelona, involverar medborgarna i än högre grad så att de i viss utsträckning medverkar i beslut.

8.1.1.3 Kultur – varför har dialogen vuxit fram?

I samtliga *case* innefattar kontexten *wicked-issues* i form av ekonomiska problem som har föranlett prioriteringsdiskussioner. Det har dessutom ofta varit någon slags kris som motiverat utveckling av medborgardialog, som SARS. I de internationella *casen* finner vi att etnisk mångfald är en variabel i kontexten. Det har medverkat till att deliberativa metoder används för att få med de nya medborgarna i samhällsutvecklingen. I Barcelona och Toronto är engagemanget i samhällsfrågor mer utbrett; grannskapsrörelsen i Barcelona och voluntarismen i Toronto. De är dessutom exempel på ung (Barcelona) och yngre (Kanada) demokrati.

8.1.1.4 Parallell intern dialog i organisationen

Analysen visar att det i ett av *casen* sker en parallell dialog intern i organisationen, i Lewisham. För landstingen framkommer ingen tydlig uppgift i frågan.

8.1.1.5 Var fattas besluten?

I samtliga fall fattas besluten i formella forum och ordinarie beslutsinstans. I Barcelona deltar även utvalda medborgare i själva beslutsfattandet.

8.1.2 Arrangemang:

8.1.2.1 Typ av medborgardialog

Många olika former används för att nå en mångfald av synpunkter. Samtliga av våra *star cases* använder öppna offentliga möten, dialoger till riktade grupper och dialog via informationsteknologi. Fyra av fem använder dessutom möten med intressentorganisationer. Tre av fem använder opinionsundersökningar. Fyra av fem använder sig av medborgarförslag varav landstingen är två. Fyra av fem använder sig av öppna fullmäktige- styrelse- eller utskottssammanträden. I Lewisham används alla nämnda former.

8.1.2.2 Urval av deltagare

I alla *case* sker urval genom en öppen inbjudan och tre av fem bedriver medborgardialog till riktade grupper. Alla riktar dialogen till dem som är berörda av frågeställningen. I Toronto och Lewisham söker man även upp de som inte kommer till öppna möten för att få synpunkter från dem som inte självklart kommer vid öppna inbjudningar.

8.1.2.3 När i processen genomförs medborgardialogen?

I fyra av fem fall sker dialogen återkommande under hela processen. I Landstinget i Östergötland sker dialogen tidigt i processen vid ett tillfälle. Därmed kan man säga att i samtliga *case* genomförs dialog tidigt i processen.

8.1.2.4 Systematik kring medborgardialogen

Alla *casen* har en systematik kring medborgardialog och för fyra av fem fall är den att betrakta som utvecklad. I Toronto, Lewisham och Barcelona har en strategi fastställts som beskriver i vilka frågor, varför, när och hur medborgarmedverkan ska ske samt hur uppföljning och utvärdering ska genomföras.

8.1.2.5 Frågeställningar för medborgardialog

Samtliga fall använder medborgardialog i prioriteringar mellan verksamheter. Fyra av fem genomför den i beslut angående långsiktiga planer och strategier.

8.1.3 Dialog

8.1.3.1 Öppen, jämlik, ansvarig samt dialogisk

Räftegårds kriterier för ett demokratiskt störningsfritt prat är uppfyllda i samtliga *casen*. Smågruppsmetodik användes så att ett äkta samtal kunde föras. Det ger bättre möjlighet för alla att föra fram synpunkter och värderingar. Feedback gavs till deltagarna för att ge dem möjlighet att se om och på vilket sätt deras medverkan gjorde skillnad och för att förstå vilka utgångspunkter som låg till grund för beslutet.

8.1.3.2 Kunskaps- och erfarenhetsbaserad

I samtliga fall används delvis ett kunskapsunderlag som grund för medborgardialogen. I fyra av fem fall, alla utom för Landstinget i Östergötland, finns faktaunderlaget fullt ut.

8.1.4 Effektivitet

8.1.4.1 Kostnad för medborgardialog

Tillgänglig redovisning av de specifika kostnaderna för medborgardialog saknas i samtliga fall.

8.1.4.2 Acceptans/Dialogens påverkan på beslut

Analysen visar på att medborgardialogen i samtliga fall har haft en påverkan på beslutet och har bidragit till en ökad acceptans.

8.1.4.3 Hållbarhet/Stabilitet

I de svenska *casen* tillsammans med Lewisham har man kunnat se att medborgardialogen har bidragit till hållbara beslut och ökad stabilitet.

8.1.4.4 Uppföljning

Uppföljningen handlar dels om själva metoden och genomförandet men också om uppföljning av resultat av dialogerna. I fyra av fem *case* finns direkt angivet att och hur man arbetar med uppföljning i både metod och resultat.

9 SLUTSATSER OCH DISKUSSION

9.1 Komparativ logik – att dra slutsatser

Hur kan man dra slutsatser av de resultat som framgår av tabell 8 i kapitel 8? Studien utgör som tidigare nämnts en komparativ studie och analysmodellen presenterades i kapitel 6. Den logik som används vid komparativa analyser benämns komparativ logik, enligt Denk. Den används för att ”... undersöka om det föreligger ett samband ...”.²⁷⁹ Den metod inom den komparativa logiken som har tillämpats i denna studie kallas ”likhet förklaras med likhet” eller *The Method of Agreement*.

I studien jämförs fem olika *case* som är utvalda eftersom de förmodas vara framgångsrika och lyckade. De beroende variablerna utgörs av de kännetecken som i analysmodellen (tabell 2) ger underlag för bedömning av *casens* effektivitet; kostnad för medborgardialog, acceptans, dialogens påverkan på resultatet, hållbarhet/stabilitet samt uppföljning. De oberoende variablerna, eller kännetecken alternativt egenskaper som de också kallas i studien, återfinns sammanfattande under de tre huvudvariablerna; kontext, arrangemang och dialog.

Denk redogör för komparativ analys enligt metoden ”likhet förklaras med likhet”;

... om observationer av det studerade fenomenet (beroende faktor) endast har en av flera möjliga omständigheter (oberoende faktor) gemensamt då är det denna gemensamma omständighet som påverkar fenomenet (beroende faktor).²⁸⁰

Med metoden ”likhet förklaras med likhet” vill vi således analysera vilka kännetecken som är nödvändiga respektive inte nödvändiga för att medborgardialogen ska lyckas dvs vara effek-

²⁷⁹ Denk, T.: *Komparativ modell – förståelse genom jämförelse*, Studentlitteratur, Lund 2002, kap. 3, s. 55

²⁸⁰ Denk, T.: *Komparativ modell – förståelse genom jämförelse*, Studentlitteratur, Lund 2002, kap. 3, s. 56

tiv. Med nödvändiga menar vi att det är ett kännetecken som återfinns i samtliga fem *case*. Ett förtydligande är också att i denna studie, jämfört med citatet av Denk, kan det finnas fler än en oberoende faktor som är gemensam för de olika *casen*. För en optimal jämförelse enligt komparativ metod borde *casen* vara helt jämförbara. *Case* i vår uppsats är hämtade från olika länder vilket kan innebära att de inte är fullt jämförbara på grund av kulturella skillnader m m. Detta kan vara en osäker faktor i jämförelserna men vi anser ändå att likheterna utgör en grund för slutsatserna. Vår förhoppning är att uppsatsen med dess resultat kan komma att användas för fortsatta studier inom området.

9.2 *Star cases*?

I vilken utsträckning är de fem valda *casen* framgångsrika fall - utgör de *star cases*? Analysen påvisar att i samtliga *case* saknas redovisning av den fullständiga kostnaden för medborgardialogen. Att den uppgiften saknas kan bero på att beslutsfattarna är övertygade om att det krävs en ökad dialog med medborgarna. De kan då bli för okritiska så att de inte anstränger sig för att bedöma effektiviteten fullt ut. Rose redovisar att det bland förespråkare för deltagardemokrati finns de som ser på merkostnaderna som ”... *berrettigat ut fra de positive konsekvensene politisk aktivitet anses ha for individet og for fellesskapet*”.²⁸¹ . I Barcelona finns det synsättet, där betraktar man medborgardialog som en nödvändig kostnad för att utveckla och säkra demokratin. Vår bedömning är att det är angeläget att de fullständiga kostnaderna redovisas även om man har en övertygelse om att den representativa demokratin ska kompletteras med deliberativa metoder. Den sammanlagda kostnaden ska kunna ställas mot nytta med medborgardialogen för att därmed ge ett verkligt mått på effektiviteten. Risken är annars att medborgardialog som metod väljs bort därför att det inte går att uttala sig om dess effekter är värda den insats, i form av tid och pengar, som har gjorts.

Data från studien visar att medborgardialogen i samtliga fem *case* har medverkat till att ge ökad acceptans för beslutet och att den har haft påverkan på resultatet. Lewisham förtjänar att framhållas som *best practise* där utvärderingsseminarier visar att i 20 av 25 fall hade konsultationerna en signifikant påverkan på resultatet.

När det gäller att utröna om medborgardialogen har bidragit till mer hållbara beslut går det att få fram data i tre av de fem *casen*. De visar på att medborgardialogen har haft en positiv inverkan och bidragit till ökad stabilitet. Data från de övriga två *casen*, Barcelona och Toronto,

²⁸¹ Rose, L.E.: Demokratiteori – forventninger og virkelighet, kapitel 3 i Baldersheim, H., Rose, L.E. (red): *Det kommunale laboratorium*, Fagbokforlaget, Bergen 2002, s. 72

saknas och det går därför inte att uttala sig om medborgardialogen där har bidragit till hållbara beslut eller ej. Anledningen till att det inte har gått att få fram data från Barcelona kan bero på att datainsamlingen har skett utifrån material på deras hemsida och från litteratur. Det har inte funnits möjlighet för oss att ställa specifika frågor om den variabeln utan vi har varit hänvisade till det urval av information som författarna har gjort. När det gäller Toronto har, som tidigare redovisats, medborgardialogen endast pågått under ett fåtal år och därför har deras informanter inte kunnat uttala sig om dess bidrag till stabilitet har varit enligt förväntan. Vårt antagande är att när medborgarna involveras i kontinuerliga samtal minskas utrymmet för ad-hoc-lösningar i den offentliga sektorns verksamheter. Utrymmet för tvära kast i de politiska besluten minskar likaledes. Konsultationerna är i sig en del i strategiarbetet för att skapa långsiktiga och hållbara beslut.

Av resultaten i kapitel 8 framkommer att det i flertalet fall äger rum en uppföljning av medborgardialogen som metod och dess resultat. Det lyfts fram att uppföljningen har varit en del i organisationernas lärande för att kunna göra kontinuerliga förbättringar. För *caset* som handlar om Barcelona går det inte att finna data om det görs uppföljningar eller ej. Resonemanget som kan föras här skulle kunna vara analogt med vad som sagts ovan vad gällde data för variabeln hållbarhet/stabilitet. En annan viktig del i uppföljningen är återkoppling till deltagarna om vad som hände med underlaget som lämnades till beslutsfattarna. Medborgarna behöver se att det som framförs vid konsultationerna påverkar resultatet, för att man ska vilja fortsätta att engagera sig i hanteringen av de komplexa samhällsfrågorna. Vi förmodar att stabilitet och hållbarhet erhålls om många intressenter medverkar i en öppen dialog och att därmed högre acceptans erhålls för besluten.

Data utifrån undersökning som vi har gjort leder oss till att påstå att de redovisade *casen* har varit framgångsrika och med andra ord utgör de *star cases*. Invändningen mot slutsatsen som skulle kunna göras är att redovisningen av kostnaderna saknas. Som vi tidigare framhållit är det nödvändigt att de redovisas i sin helhet för att effektiviteten ska kunna bedömas korrekt. Allt talar för att deliberativa metoder är bra verktyg att använda sig av för att få acceptans och legitimitet. Då är det angeläget att inte ge skeptikerna till ökad medborgardialog ett argument för sin kritiska hållning.

9.3 Nödvändiga kännetecken för en framgångsrik medborgardialog?

Vilka är då de kännetecken som sammanfattats under huvudvariablerna kontext, arrangemang och dialog som leder till att medborgardialogerna i *casen* är framgångsrika? De nödvändiga kännetecknen återfinns i följande rubriker tillsammans med en resonerande text.

9.3.1 Syftet är att samla synpunkter och att diskutera

Syftena att samla synpunkter och att diskutera återkommer i samtliga fem *case* och bör därmed utgöra nödvändiga egenskaper för att medborgardialogen ska lyckas.

I analysmodellen återfinns ytterligare tre variabelvärden; informera och eller utbilda, involvera samt hög grad av medverkan i beslutet. Resultatet av analysen av de studerade *casen* ger dock inte stöd för att dessa sistnämnda syften utgör nödvändiga kännetecken för en framgångsrik medborgardialog.

Vår uppfattning är att det är angeläget att beslutsfattarna fastställer ett tydligt syfte med varje medborgardialog inför dess genomförande. Syftet ska förmedlas till medborgarna och andra intressenter som ska medverka i dialogen så att de har full klarhet i hur deras åsikter kommer att hanteras i det fortsatta processandet av frågeställningen. Det är avgörande för att skapa och bibehålla engagemanget hos deltagarna och för att de ska vilja medverka i framtida dialoger.

9.3.2. *Wicked-issues* finns i kontexten.

Resultatet av analys av data från studien visar att framgångsrika medborgardialoger har vuxit fram som ett sätt för att hantera *wicked-issues*. Som beskrivits i ämnesvalet väcktes under MPA-kursen vårt intresse för hur beslutsfattarna ska kunna hantera de komplexa samhällsfrågorna och samtidigt åtnjuta medborgarnas förtroende samt ges legitimitet. Där föddes också idén om att medborgardialogen kan vara ett sätt att bättre hantera *wicked-issues*. Det är därför tillfredsställande att kunna dra slutsatsen att medborgardialoger där det finns *wicked-issues* i kontexten sannolikt lyckas.

Resultatet visar på att medborgardialog leder till ökad acceptans och har en påverkan på besluten i *wicked-issues*. Det motsäger därmed ett vanligt argument mot att använda medborgardialog kring *wicked-issues*. Argumentet går ut på att frågeställningarna förmodas vara för komplexa för att medborgarna ska kunna och vilja bidra. Däremot anser vi, i likhet med Habermas, att beslutsfattarna ska anstränga sig för att göra frågeställningarna tillgängliga och intressanta för vanligt folk. Han säger att delaktigheten kan begränsas och missförstånd uppstå

i krocken mellan medborgarnas *livsvärld* och den offentliga organisationens *systemvärld*. Vår tolkning av Habermas är att det är av stor vikt att ”tala samma språk” och att det i offentliga organisationer kan behövas ”tolkar” som översätter det byråkratiska och politiska språket till begriplighet för medborgaren för att undvika missförstånd.

I analysmodellen återfinns ytterligare tre värden för variabeln ”Kulturen – varför har medborgardialogen vuxit fram?”; ung demokrati, etnisk mångfald och tradition av högt samhällsdeltagande. Analys av data från undersökningen visar dock att de inte har funnits vara nödvändiga egenskaper för en lyckosam medborgardialog, åtminstone för de fem *case* som den här studien handlar om. Värdet etnisk mångfald återfinns i de tre internationella *casen*. Att det saknas i de svenska fallen kan bero på att här har inte beslutsfattarna tillräckligt beaktat det faktum att det finns medborgare med olika etnicitet. De har därför inte gjort särskilda ansträngningar för att medborgare av olika ursprung ska kunna medverka i dialogen.

9.3.3 Besluten fattas i ordinarie beslutsinstans.

De studerade *casen* pekar på att medborgardialogen är framgångsrik som ett komplement till den representativa demokratiska processen, där besluten fattas i ordinarie beslutsinstanser.

Studien ger däremot inte stöd för att medborgardialogen blir framgångsrik för att beslutsfattandet äger rum vid dialogtillfället. Medborgare som har medverkat i dialoger har i utvärderingar gett uttryck för att de inte vill delta i beslutsfattandet eftersom de inte vill ställas till svars. De var däremot tillfreds med att vara med i hela informations- och beslutsprocessen fram till det momentet när beslutet skulle fattas. Att medborgarna är intresserade att involveras följer, enligt Ansvarskommittén, av att de är såväl uppdragsgivare, finansiär som brukare av välfärdstjänsterna.

Samtidigt finns det forskare, som t ex Martin vid *University of Toronto*, som hävdar att medborgardialogen bör utvecklas till att vara mer direkt beslutande. Stöttestenen blir då hur ansvarsutkrävandet ska kunna ske om medborgare som har medverkat i dialogerna är de som fattar besluten och inte deras förtroendevalda representanter. I den egna organisationen har vi mötts av frågor och tankar kring ansvarsutkrävandet och att den representativa demokratin kan komma att påverkas negativt av en utbyggd medborgardialog. Det har särskilt framförts när det gäller deliberativa metoder, som medborgarpaneler, där icke förtroendevalda medborgare i hög grad kan involveras i beslutsfattandet.

9.3.4. Medborgardialogen genomförs som öppna offentliga möten, dialoger till riktade grupper och dialog via informationsteknologi

I *casen* har beskrivits hur en mångfald av former för medborgardialog har utvecklats för att möta båda olika syften och frågeställningar samt deltagarnas situation och förmåga. Av resultatet av de studerade *casen* kan man dra slutsatsen att öppna offentliga möten, dialoger till riktade grupper och dialog via informationsteknologi bör vara nödvändiga kännetecken för att medborgardialogen ska lyckas.

Resultaten visar på att användandet av informationsteknologi är en nödvändig egenskap för en framgångsrik medborgardialog. Detta har även framhållits av Ansvarskommittén som ser IT som ett viktigt verktyg för demokratin genom att den ökar medborgarnas delaktighet och förnyar den politiska processen. Kommittén menar att genom den moderna tekniken kan också nya grupper i samhället involveras. Man skulle kunna invända att kommunikation via informationsteknologi inte utgör en sann dialog eftersom ett verkligt möte inte äger rum. Invändningen baseras på vår tolkning av Habermas, Räftegårds och Fishkins teorier. Man kan dessutom anföra att modern teknologi utestänger vissa grupper av medborgare som saknar tillgång till datorer och Internet.

I analysmodellen har variabeln ”typ av medborgardialog” ytterligare fem möjliga värden; möten med intresseorganisationer, medborgarpanel, opinionsundersökningar, medborgarförslag och öppna sammanträden. Resultatet visar dock att de inte kan anses vara nödvändiga egenskaper. En tolkning av resultatet kan därför vara att samverkan med intresseorganisationer inte är en nödvändig egenskap i medborgardialogen. I offentlig sektor är det vanligt att samtal med medborgarna förs indirekt via företrädare för olika patient- och brukarorganisationer. Vår uppfattning är att den samverkan ändå ska fortgå trots att den inte identifieras som nödvändig. Slutsatsen bör snarare vara att den bör kompletteras med typer av medborgardialog som riktar sig direkt till alla medborgare, som öppna möten och via informationsteknologi.

9.3.5 Öppet för alla och till berörda av frågeställningen.

Resultatet av studien talar för att urvalet av deltagare till medborgardialogen bör ske på två alternativa sätt för att medborgardialogen ska lyckas. Dels genom att den är öppen för alla och dels genom att den riktar sig till dem som är berörda av frågeställningen.

Ett argument mot medborgardialog är att det blir ytterligare ett sätt för eliten i samhället att påverka utvecklingen. Dialogen når de som har en högre utbildning och redan har ett stort

inflytande i samhället. För att reducera risken att medborgardialogen enbart blir ett forum för eliten har man, som beskrivits i några *case*, särskilt ansträngt sig för att nå grupper som annars inte deltar i samhällsfrågor. Man har då använt sig av metoder där man söker upp dem i deras egen miljö. Kanske kan man på det sättet nå medborgare som inte alls utövar sitt demokratiska inflytande. Medverkan i medborgardialogen skulle kunna öka deras intresse för samhällsfrågor. Det skulle i sin tur kunna leda till att de mer aktivt engagerar sig i organisationer och föreningar samt använder sin rätt att rösta. Då erhålls det som Putnam kallar medborgaranda.²⁸²

Denna studie ger inte stöd för att ett representativt slumpmässigt urval eller representativt urval ur riktad grupp är nödvändiga kännetecken för att medborgardialogen ska vara framgångsrik. Det är ett intressant fynd eftersom representativiteten är en viktig förutsättning för medborgardialog hos Fishkin, i det Europeiska Medborgarrådet och i deliberativt hørning i Norge.

9.3.6 Tidigt genomförd i processen.

Av resultatet av analysen kan man dra slutsatsen att medborgarna bör involveras tidigt i processen. Det ger stöd för vår uppfattning att medborgarna besitter värdefull kunskap som har betydelse för beslutet och därför är det viktigt att de kommer in tidigt. Om medborgarna kommer in för sent i processen kan de få upplevelsen av att allt redan är bestämt och att det inte spelar någon roll vad de framför. Medborgarna måste uppleva att deras synpunkter gör skillnad i processen. Det kan annars uppfattas som *window-dressing*, skendemokrati, och då finns en risk för att medborgarnas förtroende för beslutsfattarna minskar i stället för att öka.

Analysen av data från de studerade *casen* ger däremot inte stöd för att medborgardialoger behöver genomföras under hela processen vid återkommande tillfällen för att lyckas. Trots det förmodar vi att återkommande dialoger under hela processen ytterligare ökar graden av acceptans och legitimitet för svåra beslut.

9.3.7 Systematiken är delvis utvecklad.

Resultaten av analysen av de studerade *casen* visar att en delvis utvecklad systematik är ett nödvändigt kännetecken för en framgångsrik medborgardialog.

²⁸² Putnam, R., *Den fungerande demokratin*, SNS förlag, Stockholm, 1993, kap.7

Vår uppfattning är att en utvecklad systematik sannolikt bidrar till en ytterligare ökad effektivitet i medborgardialogen. Det är systematiken kring dialogen och dess utformning som ger de goda samtalen medborgare emellan vilket i sin tur leder till acceptans och påverkan.

9.3.8 Underlag för beslut om prioriteringar.

Analysen visar att samtliga *case* använder medborgardialog inför beslut om prioriteringar mellan olika verksamheter som därmed bör utgöra en nödvändig egenskap för en framgångsrik medborgardialog. Inledningsvis i ämnesvalet ställdes frågan om medborgardialogens relevans för prioriteringsfrågor inom hälso- och sjukvården. Med ledning av resultatet av de studerade *casen* kan man se att medborgardialog förmodligen är ett verktyg för att hantera prioriteringsfrågor och andra *wicked-issues*.

För de två övriga variabelvärdena; underlag inför ett beslut i en avgränsad fråga samt underlag inför ett beslut gällande långsiktiga planer och strategier, har resultatet inte styrkt att de är nödvändiga egenskaper.

9.3.9 Dialogen är öppen, jämlik, ansvarig och dialogisk.

Resultatet visar att dialogen i samtliga *case* är öppen, jämlik, ansvarig och dialogisk och utgör därmed de nödvändiga egenskaperna för en framgångsrik medborgardialog. Det överensstämmer med Räftegårds beskrivning av vad som kännetecknar ett *demokratiskt störningsfritt prat*.

9.3.9.1 Vem ska föra dialogen

En angelägen fråga är vilka som ska föra dialogen med medborgarna? Är det verksamheten, ledande tjänstemän och eller politikerna? Sjukhuschefen Fyffe uttalade, under studiebesöket i Toronto, att hans uppgift var att föra dialog med nuvarande och tidigare patienter, patientföreträdare samt representanter för lokalsamhället.²⁸³ Han ansåg att det var politikernas roll att föra samtalen med medborgarna. Hans synsätt återfinns i projektet "Nya Perspektiv" som drivs av Sveriges Kommuner och Landsting och där Värmland ingår som en "pilot". I projektidén betonas att befolkningsföreträdarrollen för de förtroendevalda behöver förstärkas.

Vi menar att det är politikerna som ska föra dialogen med medborgarna för att undvika att otydliga roller mellan förtroendevalda och tjänstemän kan urholka den representativa demokratin. I Norrbottens läns landsting har man arbetat på att tydliggöra deras respektive roller.

²⁸³ Johansson, C. Stjernström, E., Törnqvist, M: Toronto modellen - Studiebesök inom delkursen för International Governance i *Master of Public Administration 2007-08-18 - 2007-08-25, LK/080003*

En systematisk dialog mellan politiker och medborgare bör sannolikt leda till att förstärka de förtroendevaldas ställning generellt sett och även bidra till att stärka deras roll som befolkningsföreträdare.

9.3.10 Dialogen är delvis kunskaps- och erfarenhetsbaserad.

Resultaten av analysen från de studerade *casen* visar att en dialog som delvis är kunskaps- och erfarenhetsbaserad bör vara ett nödvändigt kännetecken för en lyckad medborgardialog.

Fishkin och referenspersoner från studiebesöken har lyft fram vikten av att medborgardialogen är kunskaps- och erfarenhetsbaserad och inte bara delvis. De menar att den ska handla om en specifik och i förväg känd frågeställning, kring vilken det kan föreligga ett omfattande faktaunderlag. Samtalen under dialogen styrs upp, t ex med hjälp av arbetsböcker, så att de enbart handlar om ämnet för medborgardialogen. De blir därigenom faktabaserade och möjligheten för gissningar och myter som utgångspunkt för samtalen upphör. Studien av de analyserade *casen* ger dock inte stöd för att en sådan kunskaps- och erfarenhetsbaserad dialog leder till framgång. Att det har betonats som en viktig egenskap i *casen* kan bero på att det rör sig om frågeställningar inom hälso- och sjukvården där evidensbaserad dialog är ett centralt begrepp. Martin vid *University of Toronto*, som bedriver forskning kring prioriteringar inom hälso- och sjukvården, framhöll dock att det medborgarna skulle bidra med var inte kunskap utan med sina värderingar.

För Habermas, Räftegård, Dryzek och Dahl är däremot det icke-styrda prätet en grundförutsättning för en äkta dialog. De menar att en viktig utgångspunkt för dialog är att inte styra samtalet till en viss frågeställning. Deltagarna ska få prata om vad han eller hon vill.

Sannolikt handlar en framgångsrik medborgardialog om en kombination av en faktabaserad dialog som också lämnar utrymme för deltagarnas fria prat med varandra. Man kan göra som *City of Toronto* att man anslår en viss tid för fritt prat som avslutning på varje medborgardialog för att undvika att deltagarna upplevde sig för styrda.

9.3.11 Sammanfattning av nödvändiga kännetecken

Slutsatsen blir att med ledning från de *case* som har studerats bör följande kännetecken ingå i en framgångsrik medborgardialog, i varje fall bör man inte helt bortse ifrån dem:

- Syftet är att samla synpunkter och att diskutera.
- *Wicked-issues* finns i kontexten.

- Besluten fattas i ordinarie beslutsinstans.
- Medborgardialogen genomförs som öppna offentliga möten, dialoger till riktade grupper och dialog via informationsteknologi.
- Öppet för alla och till berörda av frågeställningen.
- Tidigt genomförd i processen.
- Systematiken är delvis utvecklad.
- Underlag för beslut om prioriteringar.
- Dialogen är öppen, jämlik, ansvarig och dialogisk.
- Dialogen är delvis kunskaps- och erfarenhetsbaserad.

Sammanfattningen utgör samtidigt svaret på forskningsfrågan som ställdes i kapitel 3; Vilka kännetecken bör en medborgardialog ha för att vara framgångsrik?

9.4 Inte nödvändiga kännetecken för en framgångsrik medborgar-dialog?

Med ledning av resultatet av analysen, från de studerade *casen*, förmodas att följande variabler inte är nödvändiga för att medborgardialogen ska vara framgångsrik:

- Lagstiftning
- Parallell intern dialog i organisationen

9.4.1 Lagstiftning

Av resultaten av denna studie kan man inte dra slutsatsen att en lagstiftning är en nödvändig egenskap hos en medborgardialog för att den ska lyckas. Sveriges Kommuner och Landsting överväger att föra fram ett förslag till regeringen om försök med provlagstiftning med krav på att genomföra medborgardialog i större frågor. Med ledning av resultatet från de studerade *casen* kan man dock inte dra slutsatsen att lagstiftning leder till att medborgardialogen blir mer framgångsrik.

Grundat på Carlehedens tolkning av Habermas skulle man dock kunna anföra att en lagstiftning borde vara att förordas. Den säger att medborgarna i ”livsvärlden” genom demokratin måste ta makten över politikerna i ”systemvärlden”.²⁸⁴

²⁸⁴ Carlheden, M., *Det andra moderna- om Jürgen Habermas och den samhällsteoretiska diskursen om det moderna*, Daidalos, Göteborg, 1996, s. 109

9.4.2 Parallell intern dialog i organisationen

Resultatet av analyserade data från de studerade *casen* ger inte stöd för slutsatsen att en parallell intern dialog i organisationen är en nödvändig egenskap för en framgångsrik medborgardialog.

Trots det vill vi med stöd av teorin föra fram en tanke om att en parallell intern dialog kan underlätta för att medborgardialogen ska bli framgångsrik. Tanken grundar sig på Räftegårds slutsats om att pratandet utgör ett verktyg för den kommunikativa demokratiseringen. Utvecklingsorganisationen såg han som den ”*den tillkommande ordningen*” och utgör en del av hans resonemang om kriterier för demokratisering. Vår tanke grundar sig också på Prioriterings-Centrums slutsats, att legitimitet och förtroende för hälso- och sjukvården, uppnås genom samstämmighet mellan de interna och externa processerna kring prioriteringar.

En problematisering kan göras kring om var dialogen var ska starta; internt, externt eller samtidigt. Å ena sidan kan den externa dialogen föregås av den interna, för att därigenom förbereda den egna organisationen för den externa processen. Å andra sidan kan den interna dialogen behöva draghjälp då det finns motstånd i traditioner och förutfattade meningar om vad medborgarna behöver. Den externa dialogen skapar då ett yttre tryck på organisationen som driver på den interna dialogen. Ett tredje alternativ är att dialogerna både internt och externt startar vid samma tidpunkt.

9.5 Sammanfattande slutsats

Nödvändiga kännetecken för att medborgardialogen ska vara framgångsrik är:

- Syftet är att samla synpunkter och att diskutera.
- *Wicked-issues* finns i kontexten.
- Besluten fattas i ordinarie beslutsinstans.
- Medborgardialogen genomförs som öppna offentliga möten, dialoger till riktade grupper och dialog via informationsteknologi.
- Öppet för alla och till berörda av frågeställningen.
- Tidigt genomförd i processen.
- Systematiken är delvis utvecklad.
- Underlag för beslut om prioriteringar.
- Dialogen är öppen, jämlik, ansvarig och dialogisk.
- Dialogen är delvis kunskaps- och erfarenhetsbaserad.

Inte nödvändiga kännetecken är:

- Lagstiftning
- Parallell intern dialog i organisationen

9.6. Avslutande resonemang

9.6.1 Medias roll

Bidrar media till ökad misstänksamhet hos medborgare genom att förmedla sin version av fattade beslut och prioriteringar? Levay & Waks menar att media spelar den rollen och genom sin granskning av sjukvården bidrar den till att minska allmänhetens förtroende för styrande politiker och tjänstemän. Tidigare i uppsatsen har relaterats till Fishkin som också ger media en central roll men han pekar på att media kan bidra till att göra medborgarna medvetna och engagerade. Han menar att en förutsättning är att det som media förmedlar är de ”verkliga” bilderna. Vår uppfattning är att en utveckling av beslutsfattarnas förhållningssätt till media bör ingå i en strategi för en framgångsrik medborgardialog.

9.6.2 Processens betydelse

I de studerade *casen* har man varit angelägna om att etablera bra processer, något som vi också bedömer är av stor vikt. Analysmodellen för jämförelse av medborgardialog har därför utformats som en process med kontext som dess förutsättning, arrangemang och dialog för genomförande och effektiviteten som resultat.

Att processen har en central roll framhålls i teorierna kring *wicked-issues*, *Accountability for Reasonableness* och i Räftegårds dialogkännetecken. Om processen upplevs som rättvis av medborgarna ökar sannolikheten för att man ska acceptera beslutet, även om den enskilde deltagaren har en avvikande uppfattning.

9.6.3 Människosynens betydelse

Vi tror att medborgardialog kommer att användas i ökad utsträckning framöver. På vilket sätt det kommer att ske avgörs av hur man ser på människans förmåga att bidra till hanteringen av *wicked-issues*. Medborgardialog kan användas därför att beslutsfattarna uppfattar att det ligger i tiden men utan att de egentligen tror att den ger ett mervärde. Om man däremot har tillit till människan förmåga att bidra till bättre lösningar involverar man medborgarna i högre grad i samhällsfrågorna. Attityderna till utökat deltagande är relaterat till om man värderar människor som kapabla eller ej, som McLaverty framhåller. Människosynen återfinns inte som en

egenskap i analysmodellen vilket den kanske borde ha gjort. Å andra sidan kan man hävda att ett flertal av de egenskaper som återfinns i analysmodellen har sin grund i den gällande människosynen och särskilt kan då framhållas dialogens kännetecken.

10 REFERENSFÖRTECKNING OCH BILAGOR

Litteratur

- Baldersheim, H., Rose, L.E. (red): *Det kommunale laboratorium*, Fagbokforlaget, Bergen 2002
- Carleheden, M., *Det andra moderna – om Jürgen Habermas och den samhällsteoretiska diskursen om det moderna*, Daidalos, 1996
- Conklin, J., *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*, Wiley and sons, Napa, 2006, kap 1
- Dahl, R., *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront förlag, 2003
- Dahl, R *On democracy*. New Haven: Yale University press, 1998,
- Daniels, N., Sabin, J.: *Setting limits fairly: can we learn to share scarce resources?* Oxford University Press Inc., New York 2002
- Denk, T.: *Komparativ modell – förståelse genom jämförelse*, Studentlitteratur, Lund 2002
- Dryzek, J.S.: *Discursive Democracy, Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge University Press, Cambridge 1990
- Fishkin JS -”*The voice of the people*” – Yale University Press, London, 1997
- Habermas, J., *Kommunikativt handlande- texter om språk, rationalitet och samhälle*, Daidalos, Göteborg, 1995
- Hadenius A –”*Demokrati en jämförande analys*” – Liber, Kristianstad, 2006
- Hanssen, G.S., Helgesen, M.K., Vabo, S.I. –”*I Politikk og demokrati*”, Gyldendal Norsk forlag AS, 2005
- Leach, R., Percy –Smith, J., *Local Governance in Britain*, Palgrave, New York, 2001.
- Levay, C., Waks C., *Strävan efter transparens*, SNS Förlag Stockholm 2006
- Lindquist, U., Losman, S. *Kommunallagen I lydelsen den 1 juli 2006 – en handbook med lagtext och kommentarer* , Norstedts Juridik, Stockholm, 2006
- McLaverty, P, “*Public Participation and Innovations in Community Governance*”, Ashgate, Aldershot, 2002
- Møller Hansen, K., Nørskov Laursen, K., Rivera Vallebona, N., Aars, J., Offerdal, A.: *Deliberativ høring – er det verdt det?*, Senter for samfunnsforskning Universitetet i Bergen, 1998
- Montin, S.: *Moderna kommuner*, Stig Montin & Liber AB, Lund 2004
- Naurin, D.: *Lobbyism, korporatism eller den stängda dörrens politik? Institutionella reformer för och emot organiserade intressen*, SNS Författningsprojekt, 2001

- Olausson, I.: *Dialog – handbok för ökad möteskompetens, effektiv planering och verklig demokrati*, Svenska Dagbladets förlag, 1996
- Petersson, O., Hernes, G., Holmberg, S., Togeby L., Wägnerud L., *Demokrati utan partier*, Demokratirådets rapport 2000, SNS förlag, 2000
- Putnam, R, *Den fungerande demokratin*, SNS Förlag, Stockholm, 1993
- Räftegård, C., *Pratet som demokratiskt verktyg - Om möjligheten till en kommunikativ demokrati*, Gidlunds förlag, Södertälje, 1998
- Rittel H. & Webber M., "Dilemmas of general planning," Elsevier Scientific Publishing Company, Inc, Amsterdam, 1973
- Sveriges Rikes Lag*, Regeringsformen 1 kap. 1 §, Norstedts Juridik, utgiven av Höglund O, Stockholm, 1999
- Teorell J – "Kan folkviljan förfinas– Om medborgarpaneler och samtalsdemokrati" – SNS 2001

Artiklar och rapporter

- Amnå, E., "Playing with fire? Swedish mobilization för participatory democracy" – Journal of European Public Policy 2006
- Arbetsmiljöfonden, "Ledningsorganisation och medbestämmande"
- Carlsson et al; *Vårdens alltför svåra val*. Kartläggning av prioriteringsarbete och analys av riksdagens principer och riktlinjer för prioriteringar i hälso- och sjukvården, Prioriterings-Centrum inom Landstinget i Östergötland ISSN 1650-8475
- Carlsson, P.(red): *Prioriteringar inom hälso- och sjukvård – erfarenheter från andra länder*, PrioriteringsCentrum 2 005:2, Östergötlands läns landsting
- Demokratirådets rapport 2000, SNS förlag, 2000
- Establishing a Citizens' Council to Guide Drug Policy in Ontario*", Institute for Clinical Evaluative Sciences (ICES), November 2006
- Gibson, J.L., Martin, D.K., Singer, P.A.: Priority setting in hospitals: Fairness, inclusiveness and the problem of institutional power difference, *Social Science & Medicine* 61, 2355 – 2362, 2005
- Gibson, J.L., Martin, D.K., Singer, P.A: Setting priorities in health care organizations- criteria, processes, and parameters of success, *BMC Health Services Research* 2004, 4:25
- Gibson, J.L., Martin, D.K., Singer, P.A.: Evidence, Economics and Ethics: Resource Allocation in Health Services Organizations, *Healthcare Quarterly*, Vol 8 No. 2, 2005

Gibson, J., Mitton, C., Martin, D., Donaldson, C., Singer, P.: Ethics and economics: does programme budgeting and marginal analysis contribute to fair priority setting? *J Health Serv Res Policy Vol 11 No. 1*, January 2006

Gustafsson I, OH material, Norrbottens läns landsting

Habermas, J., *Faktizität und Geltung* Medborgardialog för tjänstemän, 1 992:138

Johansson, O., *Värden för demokratin eller demokrati för värden*, Örebro Universitet, statskunskap D 10 poäng, vt 2006

Madden, S., Martin, D.K., Downey, S., Singer, P.A.: *Hospital priority setting with an appeal process: a quality case study and evaluation*, *Health Policy 73* (2005) 10-20,
www.sciencedirect.com

Martin, D., Schulman K., Santiago-Sorell, P., Singer, P.: Priority setting and hospital planning: a quality case study, *Journal of Health Services Research & Policy Vol 8 No 4*, 2003:197 – 201

Martin, D. Singer, P- A Strategy to Improve Priority Setting in Health Care Institutions, *Health Care Analysis, Vol 11 No. 1*, March 2003

Norell PO, *Den samverkande kommunen*, Rapport NOPSA konferens, 2005, Karlstad Universitet

Nytt från Socialstyrelsen 2007: nr 24, www.sos.se

PO Norell, material från en föreläsning i Master Public Administration, Arvika

Ramsay, A., *Rapport om hur projektet Europeiska medborgarråd genomfördes i Finland*, 2007

Rapport från den tredje nationella prioriteringskonferensen i Göteborg den 22-23 september 2005, PrioriteringsCentrum och Västra Götalandsregionen

Rosén, P., *Utveckling av medborgardialog kring prioriteringar*, Rapport till landstinget i Östergötland

Söderin A, *En ny typ av tjänsteman*, - en kvalitativ studie om tjänstemän inom Karlstads kommun, Karlstad Universitet, D-uppsats, 2006

Sundström, B., *Föreningen Sveriges Socialchefers Informations- och studieresa till Kanada*, 2006

Sveriges Kommuner och Landsting ”*Demokratiutmaningar*,” Brytpunkt – 2006

Utredningar och direktiv

SOU 1990:44 ” *Demokrati och makt i Sverige* ”

SOU 1996:162 ” *På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur* ”

SOU 2000:1 ”En uthållig demokrati” – Politik för folkstyrelse på 2000-talet ”

SOU 2001:148 ”Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landstings ”

Prop.2001/02:80 ”Demokrati för det nya seklet”

Skr.2003/04:110 ”Demokratipolitik”

SOU 2003:123 ”Utvecklingskraft för hållbar välfärd, Ansvarskommitténs delbetänkande”

SOU 2007:10, ”Hållbar samhällsutveckling med utvecklingskraft”, Ansvarskommitténs slutbetänkande

www. adresser

www.bcn.es

www.biomedcentral.com

www.cvh.on.ca

www.dn.se,

www.elsevier.com

www.european.citizens-consultation.eu

www.globalutmaning.se

www.globalutmaning.se/emr

www.google.se/search

www.health.gov.on.ca

www.lewisham.gov.uk

www.lhins.on.ca

www.lio.se

www.national.issues.forum

www.ne.se

www.nll.se

www.regeringskansliet.se

www.riksdagen.se/

www.sciencedirect.com

www.skl.se

www.toronto.ca/listeningtotoronto

www.torontocentrallhin.on.ca

www.waterfrontoronto.ca

Intervjuer och referenspersoner

Amná, E., docent, Örebro universitet

Bylund, A., koordinator, Nätverken ”Uppdrag Hälsa” och ”Hälsa och Demokrati”

Dainty, K., N., M.Sc., CRPC, Coordinator Performance Improvement, Ministry of Health and Long-Term Care

Fyffe, W., president och CEO, Credit Valley Hospital i Mississauga, Ontario

Gibson, J., L., PhD, Research Associate, Joint Centre of Bioethics, University of Toronto

Gustavsson, I., landstingssekreterare, Norrbottens läns landsting

Hansson, J., utredningssekreterare, Norrbottens läns landsting

Henriksson, L., Honorary Consul, Svenska konsulatet Toronto

Jenkins, K., M., Vice president, for Communications and Marketing

Jönsson, M., utredningssekreterare, Landstinget I Östergötland

Laupacis A, MD, Professor vid medicinska fakulteten och St. Michel’s Hospital

Langlet, L., tjänsteman, Sveriges kommuner och landsting

Lennemyr, Y., tjänsteman, Region Värmland

Martin, D., K., PhD, Assistant Professor, Joint Centre of Bioethics, University of Toronto

Persson, G., stabschef, Norrbottens läns landsting

Pisko-Bezruchko, L., Senior Director, Planning, Integration & Community Engagement, LHIN

Shields, M., Senior Corporate Management and policy consultant, Toronto City Hall

Stevenson, H., Assistant Deputy Minister and Executive Officer, Ministry of Health

Westerlund, B., landstingsråd, Norrbottens läns landsting

Wilson, T., Senior Policy Analyst, Ministry of Health and Long-Term Care

Bilagor

1. Kommunikativ design för EU: s medborgarråd
2. Intervjufrågor på engelska
3. *Arnstein’s Ladder of Engagement*
4. Matris över tänkbara tekniker, Toronto Central LHIN
5. Analysmodellens variabelvärden

Lördag 24 mars

Tid

08.30 Registrering – mingel

Infoväggar och teman
Bordsplacering

09.20 Filmvisning, deltagare
går till Vänersalen

09.30 Invigning

09.45 Lära känna varandra:
Namnlekar samt ”Rita
Europas gränser”

10.0 Demografisk röstning
Mentometer



10.20 Introduktion av program,
mål och metod

10.50 Intryck ifrån ”Agenda mötet”
i Bryssel

11.00 Paus

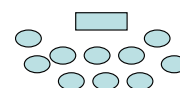
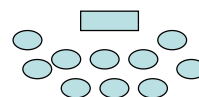
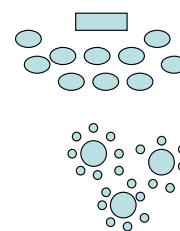
11.20 Generera visioner

12.35 Lunch

13.30 *Presentera resultatet ifrån
europeisk omröstning*

13.40 Ta del av varandras mål

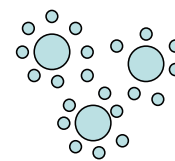
14.15 Skype-utbyte
*Editing team skriver under
tiden ut alla mål på - om
möjligt – hårdare pappers-*



storskärm

ark som ska kunna klistras upp

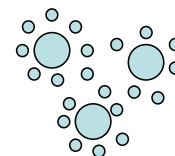
14.30 Gruppera visionerna



15.10 Fler och nya idéer kan föras in på detta stadium

15.20

1. Grupperingar/bord
2. Grupperingar/ 1 repr per grupp
3. Representanter presenterar för plenum (tema 1-3)

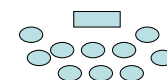


15.30 Kort energipaus

15.40 Utmana målen
Temaskärmar med visioner

2 repr/tema,

2 experter/tema



16.25 Prioritera visioner

Gruppsamtalsledare

16.40 Paus

17.00 Presentation resultat

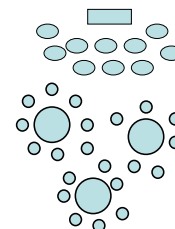
Vänersalen

17.05 Redigera visionerna

Vänersalen Gruppsamtalsledare

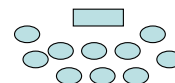
*Diskussion vid bord och med representanter
Välja ut två personer som presenterar dagen efter*

Rum 1
Rum 2



18.00 Avslutning dag 1

Pernilla/Bengt, Frank



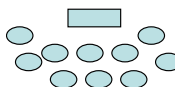
18.10 Avstämning medarbetare

Pernilla, Frank

Söndag 25 mars

09.00 Introduktion dag II

Pernilla/Bengt

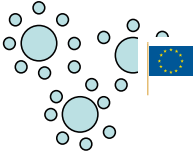
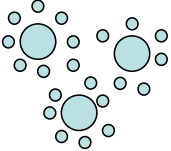
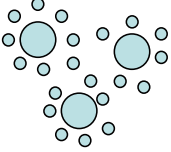

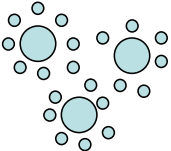

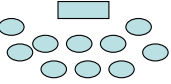
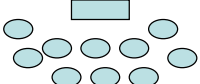


09.10 Summering dag 1

2 repr/tema

09.30 Summering resultat andra länder

Pernilla/Felix

10.00	EU:s roll	Bordssamtalsledare, (experter)	
10.30	Paus		
10.50	Feedback EU:s roll <i>Rotation</i>	Bordssamtalsledare	
12.00	Återkoppling	Bordssamtalsledare, Repr från bord till temaförhandlingar	
12.30	Lunch		
13.15	Slutlig redigering	 Nettolista visioner+roller	
Slutliga formuleringar			
14.15	Paus	 Sekretariat förbereder resultat	
14.25	Bilder från andra EU länder	Bengt, IFOK	
14.35	Presentation resultat + Omröstning (per vision, Roll, process)	Pernilla/Bengt, 2 rep/tema	
15.45	Avslutningsceremoni Rapport till Cecilia Malmström, 1 Bryssel-representant och alla deltagare	Pernilla/Bengt, EU-minister	

Bilaga 2

Questions; Paper on "Dialogue with the citizens"

Context

Is there a legislation demanding for dialogue and consultation with the citizens on issues of great concern?

What is your aim/purpose of using dialogue and consultation with the citizens?

Can you describe the cultural context in which the methods have been raised?

Is there a parallel internal dialogue within the organization taking place?

In what forum are the decisions taken?

Arrangements

Which kind of dialogue do you practise with the citizens?

How do you select the attendees?

When is the forum for dialogue taking place during the process of an issue?

Is there a systematic structure in your organization to use dialogue with the citizens?

Questions suitable/unsuitable for a dialogue?

How should the results from the dialogue with the citizens be used when it comes to decision-making – as consultatives or as governing?

Dialogue

Is the dialogue open for everybody?

Is the dialogue characterized as having equal opportunities for all?

Are you seeking to establish a "power balanced" and a respectful dialogue?

How would you characterize the dialog? As a debate or as an exchange of opinions, knowledge and understanding?

Is the dialogue with the citizen's evidence based?

Efficiency

What are the annual costs for the dialogue with the citizens?

What have been the results of the dialogue?

Have the results of the dialogue been practicable?

Are the results of the dialogue tenable?

Have you been doing some follow up of the dialogues?

The Arnsteins 'Ladder of Engagement

Bilaga 3

Consultation, participation or partnership?

There are numerous 'models' or classifications which try to distinguish between different 'levels' of engaging with stakeholders. Below is 'menu' based on Arnstein's ladder of engagement which can help identify the kind of engagement you are really seeking.²⁸⁵

The draw back of the "ladder" is an implied hierarchy but that is not the case – the important thing is to be clear about what you are trying to achieve with both yourself and those you are involving. Different 'types' are appropriate at different times and in different situations.

Information	<p><i>Providing information (E.g. about the existence of a service, results of decision).</i></p> <p>Tends to be one way communication</p>
Education	<p>Explaining or raising awareness of something – often in order to change attitudes/action.</p>
Consultation	<p>Asking opinions. This can include questionnaires asking for reactions to a particular decision, voting, market research, focus groups and debate.'</p> <p>Can be two way communication (e.g. if participants are informed of the results) but final decisions are made by those who are doing the consulting.</p>
Involvement	<p>Where more than just opinions are sought – participants may be part of the solution though taking action, endorsing something etc.</p> <p>Communication must be two way, but responsibilities are not necessarily formally set out and relationships between participants may remain unclear.</p>
Partnership	<p>Direct involvement in decision making and action, with all parties having clear roles and responsibilities and powers – usually for a defined purpose/shared common goal.</p> <p>Two-way communication essential.</p>
Devolved Power	<p>Giving away decision making, resources and control.</p> <p>There should also be clear lines of accountability and should involve two way communication with those giving away the power.</p>

²⁸⁵ <http://www.rkpartnership.co.uk/documents/Arnstein%27s%20Ladder.pdf>

Bilaga 4

Tänkbara tekniker för tillvägagångssätt som *Toronto Central LHIN* använder sig av för att engagera lokalsamhället²⁸⁶

Olika typer av engagemang	Intressentgrupper	Metoder/tekniker
Informera och förmedla kunskap	Alla intressenter	Fakta/informationsblad Nyhetsbrev, broschyrer Hemsida Öppna forum Tillkännagivande i offentliga miljöer Kommersiell annonsering Publicitet i media
Samla in synpunkter (input)	Medborgare/Patienter/Rådgrupper Vårdgivare Provinsregeringens andra organ Andra intressenter vid behov	Opinionsundersökningar eller enkäter (tryckta, telefon, webbaserade) Fokusgrupper Remissförfarande Forskningsstudier i lokalsamhället eller av intressenter
Konsultera/diskutera	Patienter Rådgrupper Vårdgivare Andra intressenter vid behov	Workshops i smågrupper Fokusgrupper Opinionsundersökningar Konsultation online Öppna sammanträden
Involvera	Patienter Rådgrupper Vårdgivare Andra intressenter vid behov	Aktionsplaneringsseminarium Rundabordsförhandlingar Samarbete Paneler Grupper/strukturer

²⁸⁶ Toronto Central LHIN Community Engagement Strategy, april 2006 - egen översättning

Bilaga 5

KONTEXT

Variabelvärden för **Lagstiftning**:

0: finns ej

1: finns

Variabelvärde för **Syftet**:

1 : Informera och/eller utbilda

2 : Samla synpunkter

3 : Diskutera

4 : Involvera

5 : Hög grad av medverkan i beslut

Variabelvärden för **Kultur – varför har dialogen vuxit fram?**

A : Ung demokrati

B : Etnisk mångfald

C : Tradition av högt samhällsdeltagande

D . *Wicked-issues*

Variabelvärden för **Parallell intern dialog i organisationen**:

0 : finns ej

1 : finns

Variabelvärden för **Var fattas besluten?**:

A : Vid dialogtillfället

B : Vid ordinarie beslutsinstans

ARRANGEMANG

Variabelvärden för **Typ av medborgardialog**:

A : Öppna offentliga möten

B : Dialoger till riktade grupper

C : Möten med intressentorganisationer

D : Medborgarpanel t e x ungdomsfullmäktige, kommitté

E : Dialog via informationsteknologi

F : Opinionsundersökningar via t e x enkäter, telefonintervju

G: Medborgarförslag

H: Öppna fullmäktige-, styrelse- eller utskottssammanträden

Variabelvärden för **Urval av deltagare**:

A : Öppet för alla

B : Representativt slumpmässigt urval

C : Representativt urval ur riktad grupp

D : Berörda av frågeställningen

Variabelvärden för **När i processen genomförs medborgardialogen?**:

A: Under hela processen vid återkommande tillfällen

B: Tidigt i processen vid ett tillfälle

C: Sent i processen vid ett tillfälle innan beslut

D: Efter beslut

Variabelvärden för **Systematik kring medborgardialogen**:

0 : Finns ej systematik

1 : Delvis systematik

2 : Utvecklad systematik

Variabelvärden för **Frågeställningar för medborgardialog**:

A: Underlag inför ett beslut i en avgränsad fråga

B: Underlag för beslut om prioriteringar mellan olika verksamheter

C: Underlag inför ett beslut gällande långsiktiga planer och strategier

DIALOG

Variabelvärden för **Öppen**:

0: finns ej

1 : finns

Variabelvärden för **Jämlik**:

0: finns ej

1: finns

Variabelvärden för **Ansvarig**:

0: finns ej

1: finns

Variabelvärden för **Dialogisk**:

0: finns ej

1: finns

Variabelvärden för **Kunskaps- och erfarenhetsbaserad** :

0 : Finns ej

1 : Finns delvis

2 : Finns

EFFEKTIVITET

Variabelvärden för **Kostnad för medborgardialog**:

0 : Redovisas ej

1 : Redovisas delvis

2 : Redovisas fullt ut

Variabelvärden för **Acceptans**:

0: Erhålls ej

1: Erhålls

Variabelvärden för **Dialogens påverkan på resultatet**:

0: Ingen påverkan

1: Påverkan

Variabelvärden för **Hållbarhet/Stabilitet**:

0: Erhålls ej

1: Erhålls

Variabelvärden för **Uppföljning**:

0: Äger ej rum

1: Äger rum