

Medborgar- budget

– erfarenheter från
tre svenska pilot-
kommuner

Petra Adolfsson, Rolf Solli
och Peter Demediuk

Medborgarbudget

– erfarenheter från tre svenska pilotkommuner

Petra Adolfsson, Rolf Solli och Peter Demediuk

KFi-rapport nr 118

ISBN 978-91-980639-5-0
© KFi tillsammans med författarna 2012
Viktoriagatan 13
411 25 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se

Innehåll

Sammanfattning	5
Introduktion.....	7
En modell för att utforska medel och mål vid medborgarbudgetering	8
Sammanhanget kan se olika ut	10
Bättre styrning, bättre samhälle och bättre beslut	11
Medborgarbudgetens mål och medel i pilotkommunerna	12
Haninge	12
Örebro	15
Uddevalla	17
Slutord.....	20
Referenser	24

Sammanfattning

I denna rapport beskrivs och diskuteras erfarenheterna av att arbeta med medborgarbudget i tre svenska pilotkommuner. De tre kommunerna deltog år 2008–2011 i ett nätverk som initierades av Sveriges kommuner och lands-ting (SKL) med fokus på att stötta ett införande av medborgarbudget som en del i kommunernas beslutsprocesser.

I rapporten presenteras en modell som kan utgöra ett stöd för att visa och analysera vilka dimensioner som kan vara väsentliga att uppmärksamma i ett initiativ för att införa medborgarbudget som del i kommuners arbete.

En redogörelse för kommunernas arbete och val kring initiativ med att införa medborgarbudget ges. I fokus för kommunernas intresse för medborgarbudget har främst demokrati och delaktighet för medborgare stått. Initiativen hade vid nätverkets avslutning nått en begränsad grupp av medverkande personer i pilotkommunerna. De aktiviteter som medborgarbudgetprojekten lett till hade dock i flera fall nått en större mängd medborgare än de som var direkt involverade i förslags- och röstningsförfarande, då projekten ofta resulterade i evenemang eller mindre byggprojekt som nådde en bredare publik.

*Petra Adolfsson, Göteborgs universitet och KFi
(Kommunforskning i Västsverige), Göteborg, Sverige*

*Rolf Solli, Göteborgs universitet och KFi (Kommun-
forskning i Västsverige), Göteborg, Sverige*

*Peter Demediuk, Victoria University, Melbourne,
Victoria, Australien*

Introduktion

Medborgarbudget är ett av flera koncept som sprids runt om i världen och kan kopplas till en trend där politiker söker skapa en dialog med medborgare i syfte att uppnå delaktighet i lokala politiska beslut (exempelvis Deme-diuk, 2010). I fallet medborgarbudget kan det sägas handla om att engagera invånarna i diskussioner om hur skattemedel skall fördelas mellan olika områden. Det betyder att medborgarbudget är ett sätt att bjuda in lokalsamhället i beslutsprocesser som rör planer över hur allokering av medel skall ske. Därmed får medborgarna och andra lokala aktörer en påverkan i den process som tar upp frågor som berör just dem såsom infrastruktur och skola. Vi kan beskriva det som att allmänheten går från att vara mer eller mindre endast användare av den offentliga servicen till att även bli dess medskapare och formgivare (Cornwall & Gaventa, 2001).

I denna rapport kommer beskriva ett pilotprojekt om medborgarbudget Sveriges kommuner och landsting (SKL) initierade och genomförde år 2008–2011. En handfull kommuner deltog i projektet. I rapporten tas också en modell upp som ger möjlighet att diskutera medborgarbudget utifrån dess medel (means på engelska), exempelvis de arbetsprocesser som används, och dess mål (ends på engelska), exempelvis vad medborgarbudget sägs ha för syfte i det lokala samhället. En beskrivning av modellens delar följs av en redogörelse av, baserat på modellen, av tre kommuners arbete med medborgarbudget. Kommunerna är Haninge, Uddevalla och Örebro.

En modell för att utforska medel och mål vid medborgarbudgetering¹

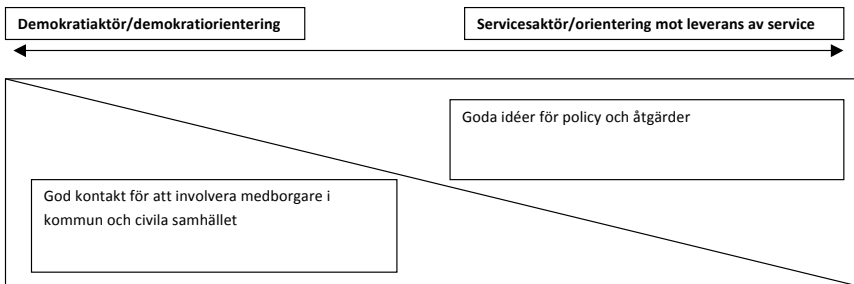
Budgetarbete erbjuder en process och struktur för planering, genomförande, kontroll, utvärdering, lärande och anpassning i styrnings- och ledningsarbete. I ljuset av detta kan medborgarbudget ses som ett verktyg för att fånga upp medborgares idéer och prioriteringar och på så sätt skapa förutsättningar för ett bättre utfall avseende den service som erbjuds för offentliga medel (exempelvis Demediuk & Burgess, 2010). Utifrån ett sådant synsätt kan medborgarbudget vara ett sätt att påverka utfallet av den service som erbjuds då medborgarnas delaktighet ses som något som kan leda till bättre beslut. Ett möjligt mål med medborgarbudget kan då sägas vara en del i att skapa bättre service, dvs. sådan service som medborgarna efterfrågar. Ett annat sätt att förhålla sig till medborgarbudget är att det är ett sätt att öka kontakten mellan medborgare och de lokalt styrande. En brist på sådan koppling kan bli synlig genom att färre personer vill ägna sig åt lokalpolitik eller ett minskat valdeltagande. I praktiken skall medborgarbudget inte ses som nödvändigtvis ett verktyg för det ena eller andra ändamålet ovan. Snarare kan initiativ till att starta ett medborgarbudgetarbete vara en strävan att kombinera dessa två mål i olika grad och därmed både ge förutsättningar för att skapa kontakter och generera idéer kring hur den kommunala servicen kan bli bättre. Kommunen kan i detta sammanhang ses som en aktör som är en serviceleverantör och därmed strävar efter att ta bättre beslut genom att medborgarna kommer med goda idéer. Den kan också ses som en demokratiaktör som söker vägar till bättre kontakter och därmed bättre samhälle och styrning.

För att komplicera det hela något kan det också vara så att en kommun vid inledningen av ett arbete med medborgarbudget har en plan som går ut

1) Beskrivning av de båda modellerna återfinns också i Demediuk, P. R. Solli & P. Adolfsson (2011) *People Plan Their Park. The International Journal of Interdisciplinary Social Sciences.*

på att bli exempelvis en aktör med fokus på att skapa demokrati ser medborgarbudget som ett sätt att nå dit. I det praktiska införandet visar sig istället kommunen hamna i mitten av skalan i figur 1 då medborgarbudgeten kanske visar sig generera en anseelig mängd goda idéer kring service men begränsat med kontakter mellan invånare och styrande.

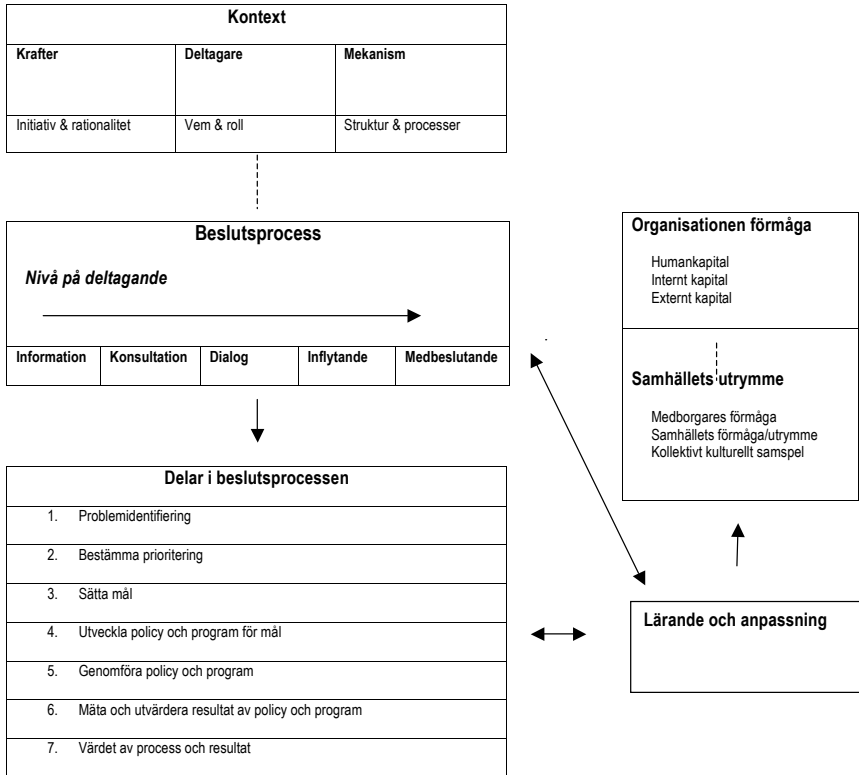
Figur 1. Demokrati-serviceleveransmix



Om representanterna för en kommun som startar ett arbete med medborgarbudget har en tydlig bild avseende vad målet är enligt figur 1 kan det finnas en poäng i att låta medlen styras av detta ändamål. Den struktur för arbetet som kommunen väljer och det löpande arbetet formas därmed utifrån målet med medborgarbudgeten. Ett exempel kan vara att om syftet med medborgarbudgeten är att skapa bättre kontakt med en viss grupp i lokalsamhället kan det vara relevant att skapa forum där endast ett fåtal av medborgarna tillåts delta och att projektet pågår en längre tid för att skapa möjlighet till en djupare och tätare kontakt med den valda målgruppen.

Vi skall nu gå vidare med denna diskussion kring hur vi kan koppla ihop mål och medel i arbetet med medborgarbudget genom att presentera en modell. Som läsaren förstår är modellen endast en förenkling av ett sammanhang som ofta är komplext. Modellen erbjuder dock några grundläggande begrepp som kan vara användbara för att förstå hur invånarnas delaktighet kan leda till förbättringar rörande beslut, samhälle och styre (Cornwall & Coelho, 2006). Modellen (figur 2) fungerar vägledande i hur vi kan förhålla oss till planering, genomförande och utvärdering av medborgarbudgetinitiativ.

Figur 2. Mål och medel vid medborgarbudgetinitiativ



Sammanhanget kan se olika ut

Det sammanhang där medborgarbudget ska införas kan se ut på olika sätt då kommuner har olika geografiska och demografiska förutsättningar. De kan också ha olika erfarenheter och traditioner i hur medborgarinflytande har varit organiserat tidigare. Valen kan då också skilja sig avseende vilken vikt kommunen lägger vid olika delar i arbetet och vilka val som görs kopplade till initiativet. Situationen kan kategoriseras utifrån tre dimensioner:

1. Krafter – exempelvis ökande krav från invånarna eller ändrad ekonomi vilket leder till initiativ såsom medborgarbudget som kan komma från olika aktörer såsom politiker eller invånarna själva.

2. Deltagare – deltagarna i en medborgarbudgetprocess kan vara invånare, politiker, tjänstemän etc och de kan anta olika roller som kan överskrida de roller som de vanligtvis intar i samhället. Deltagarna kan variera beroende på vilka som är involverade, och hur urval sker.
3. Mekanismer – syftar på de olika strukturer och processer som används för att konkretisera delaktighet, exempelvis hur man kommunicerar med deltagare eller genomför debatter och röstningsförfarande.

Resterande delen av modellen syftar till att ge en begreppsapparat för hur vi kan förstå om ett medborgarbudgetinitiativ har genererat lärande och en förändring mot vad vi kan beteckna som bättre beslut, bättre samhälle och bättre styrning – med andra ord om det har skett en förändring i riktning mot ett önskat nytt läge.

Bättre styrning, bättre samhälle och bättre beslut

Organisationer innefattar olika dimensioner som tillsammans indikerar nuvarande prestationer och framtida potential. Dimensionerna kan kategoriseras som humankapital dvs. individers förmågor och relationer, internt kapital dvs enhetens förmåga som kommer i uttryck i rykte och kultur samt externt kapital dvs förmågor förknippade med organisationens relationer med omvärlden.

Samhällets kapacitet eller utrymme för att agera kan kategoriseras i samarbetsklimatet i samhället, samt civilsamhällets och medborgarnas förmågor. Den enskilda medborgarens förmåga kan vara kopplat till hälsa, kunskap och självkänsla. Om den enskilda invånarens förmåga är hög kan det antas underlätta personens bidrag i processen. Civilsamhällets förmåga är ett komplext samspel där människor med olika prioriteringar och perspektiv behöver samverka och på så sätt uppnå ett reellt inflytande i de lokala beslutsprocesserna (Cuthill & Fien, 2005).

Bättre beslut representeras i modellen av beslutsprocessen och deltagande i beslutsprocessens delar. Denna process karaktäriseras här av vilken nivå av deltagande som invånarens kan sägas ha i medborgarbudgeten. Det kan vara allt från att endast ta emot information från kommunen till att ta faktiska beslut som kommunens representanter sedan skall arbeta efter. Nivån på deltagande kan kopplas till när i beslutsprocessen som invånarna kommer in och vad beslutet därför handlar om. Invånarna kan komma in tidigt i processen för att exempelvis kunna påverka hur röstningsförfarandet skall se ut i medborgarbudgeten eller så kan de vara delaktiga i att rösta fram ett visst investeringsprojekt.

Medborgarbudgetens mål och medel i pilotkommunerna

I detta avsnitt ger vi en kort redogörelse för hur medborgarbudgetinitiativens mål och medel kan förstås i tre av de kommuner som deltog i SKL:s nätverk avseende medborgarbudget: Haninge, Örebro och Uddevalla. Redogörelsen inkluderar några av de koncept som finns med Figur 1 (demokrati-serviceleveransmix avseende huvudsakliga mål) och Figur 2 (en modell för att utforska medborgarbudgetinitiativens mål och medel), som har beskrivits ovan.

Haninge

Några politiker med inflytande över demokratifrågor i kommunen hade uppmärksammat att kommunens politiker och tjänstemän var bra på att informera människor dvs. genomföra envägskommunikation. De kunde också möta representanter från delar av samhället, exempelvis ideella föreningar eller andra begränsade målgrupper. Däremot var det sämre ställt med att föra faktiska dialoger med samhället i stort. Dessutom, som i andra kommuner i landet, karaktäriserades situationen av att medlemskap i politiska partier sjönk liksom intresset i stort i samhället för kommunens styre. Ett uttryck för detta sjunkande intresse var att färre unga människor gick med i politiska partier vilket indikerade en dalande rekryteringsbas för framtida politiker i kommunen. En väg som identifierades som viktig för att vända trenden var att skapa intresse och involvera fler människor i kommunalt styre och arbete. Några av kommunens representanter uppmärksammade SKL:s erbjudande om att delta i ett pilotprojekt med avsikt att hjälpa kommuner att pröva vad som framställdes som en ny modig värld – medborgarbudget. Förespråkare för mer dialog och debatt inom kommunen arbetade för att kommunen skulle delta i pilotprojektet vilket sågs som en möjlighet att få tillgång till ett nytt verktyg för att arbeta kommunicera med samhället på ett konkret sätt.

De generella idéerna bakom medborgarbudget attraherade några politiker och ordförande i kommunens demokratiberedning la fram ett förslag

för kommunstyrelsen på hur ett medborgarbudgetprojekt skulle kunna se ut i kommunen. Förslaget innehöll också ett önskemål om 400 000 SEK som skulle tillföras projektet för att täcka genomförandet av medborgarnas idéer inom ramen för medborgarprojektet tillsammans med de administrativa kostnaderna för projektet i form av projektledning etc. 'Nya pengar' sågs som en nyckelfaktor då överföring av medel från existerande program och arbete kunde väcka motstånd mot medborgarbudget bland kommunens representanter. En kombination av lokala omständigheter, en idé som uppfattades som god, entusiasm och kontakter ledde till att styrelsen accepterade förslaget om medborgarbudget.

I de initiala diskussionerna var en av frågorna huruvida medborgarbudget skulle gå att förvandla från en bra idé till ett konkret arbete inom kommunen. En del var kopplad till steget att låta medborgare överta politikernas beslutanderätt då det bland annat var okänt vilka förslag och val medborgarna skulle komma fram. Tidsandan talade för att det var politiskt möjligt att arbeta med initiativ som medborgarbudget för att låta medborgarna engagera sig i beslutsprocesser. Projektet skulle avse ett utvalt försöksområde och skulle inte påverka existerande projekt och satsningar ekonomiskt.

När medborgarbudgetinitiativet och dess finansiering var säkrat gick demokratiberedningen vidare med det mer praktiska övervägande kring mål och medel. En uppenbar fråga var vilket område inom kommunens arbete där medborgarbudget skulle appliceras. Praktiska orsaker styrde och relevant för kommunen var att få tillstånd ett samhälligt intresse och därför behövde det konkreta medborgarprojektet vara genomförbart och inte anses för komplext samt vara inriktat på ett område som var bekant för medborgarna och i behov av förändring. Valet föll därför på utveckling och bestående förbättringar som skulle förvandla Eskilsparken till en stadspark och mötesplats. Alla som levde och verkade i Haninge skulle bli inbjudna att ge förslag på sådana förbättringar och medborgarna i kommunen skulle få rösta fram ett vinnande förslag.

Förespråkarna för medborgarbudget hade identifierat att kommunen inte hade expertis och resurser för att hantera detta nya projekt och valde därför att projektanställa någon med behövlig erfarenhet som kunde leda projektet. Kommunen rekryterade en person med erfarenhet av att ha deltagit i ett tidigare medborgarprojekt utomlands. För kommunens representanter var denna rekrytering avgörande för hur snabbt projektet kunde genomföras. Utöver detta valde kommunen att införa en styrgrupp med organisationer, föreningar och individer som kunde stötta arbetet med att kommunicera med

samhället om att medborgarbudget pågick. Samtidigt som detta skedde följde också kommunen med stort intresse det verktyg som SKL: nätverk arbetade fram för att underlätta kommunernas arbete över internet. Verktöget visade sig i praktiken stödja möjligheten att kommunicera och rösta över nätet.

Ett resultat av medborgarbudget i Haninge är en flyttbar scen i en av stadens centrala parker vilket var en åtgärd som togs fram av och röstades igenom av medborgarna. Initiativets mål var i första hand relaterat till demokrati, hur kommunen skulle utveckla dialogen med invånarna. Samtidigt kunde kommunens representanter i efterhand konstatera att medborgarbudgetprojektet också var ett fungerande sätt att få goda idéer avseende parken genom den genomföra ”du väljer”-kampanjen. För förespråkarna kunde projektet därför ha handlat om vilket temaområde som helst, och inte nödvändigtvis parken, eftersom dialog stod i centrum. Medborgarbudgetprojektet hade alltså inte första hand att göra med förbättringar av ett visst geografiskt område utan var i grunden en träning i demokratiska processer som skulle utbilda invånare, politiker och ledare i värdet av dialog inom det civila samhället och, dessutom, skapa intresse för kommunalt arbete i lokalsamhället.

Samtidigt som initiativet med medborgarbudget till stor del var en produkt av att kommunen medvetet agerade demokratiaktör tycks det dock som att förespråkarna inte var särskilt klara över vad de konkreta målen var i form av mätbara faktorer som visar på bättre lokalt styre eller bättre samhälle. En möjlig tolkning av processen i Haninge är att om de som arbetade fram projektet från början hade varit tydligare med vilka specifika mål de försökte uppnå i termer av förmågor hos de involverade så skulle överväganden och beslut möjligen ha fördjupats avseende lämpliga medel för att uppnå detta. Samtidigt möjliggör mindre formellt hållna mål en öppenhet för lärande och löpande justeringar under projektets gång och lärdomar har också dokumenterats i projektets utvärdering. På sikt, när medborgarbudget inte på samma sätt ses som ett försök eller pilotprojekt längre, kan det dock vara väsentligt att de mer beskrivande utvärderingarna har möjlighet att kompletteras med mål och utvärderingsmått som politiker och andra mottagare känner igen från etablerade mål och nyckeltal inom kommunen.

Förändrade då erfarenheterna med medborgarbudgetprojektet demokrati såsom Haninge uppfattar begreppet? Ett svar är att gruppen med människor som arbetade med medborgarbudgetprojektet kunde se att både invånare och kommunrepresentanter som deltog uppskattade, värderade och lärde sig något av sina erfarenheter. Antalet som tillägnade sig sådan erfarenhet var

dock begränsad och en viss misstänksamhet kvarstod också efter projektets genomförande. En utmaning som återstod efter projektets avslut var därför hur man kan kommunicera om projektets form och effekter till de som inte har varit direkt inblandade under processen och på så sätt bland annat skapa en bred politiskt acceptans.

Örebro

Örebro kommun har under en längre tid arbetat för att förbättra dialogen med medborgarna. Deltagandet i SKL:s nätverk kring medborgarbudget föregicks av diskussioner mellan partierna i kommunen och det fanns därför ett brett politiskt stöd för att initiera projekt där medborgare skulle bli delaktiga i budgetprocessen och den politiska nämnd i kommunen som ansvarar för demokrati och medborgarinflytande har varit engagerade. Nätverket för medborgarbudget hos SKL hade enligt kommunen också den fördelen att det gav utrymme för en dialog där alla parter kunde ingå: medborgare, politiker och tjänstemän. Kommunen valde också att låta investeringsbudgeten vara den del av budgeten som skulle användas i projektet, vilket till stor del berodde på att man då kunde satsa på idéer från medborgarna som kunde konkretiseras och visualiseras inom en rimlig tid. Projektledare blev en projektanställd tjänsteman utan längre erfarenhet av kommunens arbete.

Eftersom kommunen samtidigt var engagerad i barnkonventionen kopplades medborgarbudgetinitiativet ihop med detta arbete och skolans läroplan som säger att elever ska sättas in i vad demokrati är. Tidigare erfarenheter inom kommunen visade att det var svårt att nå unga människor och skolan sågs därför av kommunen som en naturlig plattform för arbetet med medborgarbudget.

Det första året var de medlen som fanns tillgängliga för föreslagna åtgärder 250 000 SEK för att sedan höjas till det dubbla nästa omgång av medborgarbudgeten. Beloppet var initialt satt för att få en balans mellan dels att eleverna skulle kunna tänka ”stort”, dels att beloppet inte skulle vara så stort att det kunde bli ett alltför riskfyllt projekt politiskt. Valet av inriktningen på det åtgärdsområde som eleverna skulle få lägga fram förslag inom och rösta om styrdes av att kommunen hade en lång erfarenhet av att involvera elever i skolmiljön och därför skulle medborgarbudget handla om något annat område som eleverna kunde tänkas vara engagerade i. Det blev därför ett miljötema inom trafik eller infrastruktur första omgången och stadens å andra omgången. Temaområdet var valt på ett sätt så att eleverna skulle behöva tänka på fler än

sig själva, åtgärden skulle vara positiv för många. Eleverna hade tillgång till tjänstemän för att tillsammans med dem göra förslagen genomförbara både ekonomiskt, politiskt och miljömässigt. Projektledaren var ung och hade tät kontakt med skolorna som deltog i projektet. I Örebro valde man alltså en arbetsprocess med unga medborgarna som både föreslog och prioriterade mellan olika förslag på åtgärder (medel) men de har också ett visst inflytande på hur processen ska gå till. Exempelvis valde eleverna i första omgångens medborgarbudget att inte samarbeta i utarbetandet av åtgärdsförslagen utan de involverande skolorna arbetade separat och förslagen blev också mycket olika varandra. Varje skola hade då möjlighet att rösta fram ett förslag som skulle representera skolan och valförfarandet blev olika i de olika skolorna. I det slutliga valet, när eleverna skulle rösta på de framtagna förslagen röstade två tredjedelar på det vinnande förslaget. I den andra omgången av medborgarbudget, då målgruppen fortfarande var skolelever, skulle åtgärden som röstades fram vara till nytta för en större grupp människor.

I Örebro kan medborgare bland annat strosa på ett trädäck vid ån i stadens centrum som ett resultat av de medborgarprojekt som kommunen har genomfört under sin tid i SKL:s nätverk. I praktiken blev initiativet med medborgarbudget inte ett antingen eller projekt vad gäller fokus på demokrati eller service för medborgarna. I grunden för projektet fanns en vilja att öka närheten till medborgarna genom dialog och då framförallt kommunens yngre invånare som också var ett tema för på ett redan påbörjat arbete i kommunen kring FN:s barnkonvention. De förändringsprojekt som röstades fram vid processen med medborgarbudget har finansierats inom ramen för kommunens investeringsbudget och kommunens tjänstemän har involverats för att i dialog med förslagslämnare konkritisera förslagen för att de ska kunna genomföras i praktiken. De unga i kommunen har på så sätt också fått en bild av vilken kompetens som finns inom kommunen och inte bara politiker utan även tjänstemän har fått engagera sig i möten med medborgare och deras idéer om vad som förbättras deras vardagsmiljö. Likheter med Haninge är i detta avseende stora.

Erfarenheterna från Örebro visar också att idén om medborgarbudget gav olika lokala lösningar beroende på vilken skola som deltog. Det betyder att medborgarbudget som ny idé i Sverige inte bara anpassas till den enskilda kommunens förutsättningar utan genomförandet av medborgarbudget kan också få något olika utformning beroende på vilka deltagarna är och hur deras relationer ser ut. Erfarenheterna från kommunen visar också att eleverna när

de röstade inte nödvändigtvis röstade på förslag från sin egen skola utan vinnande förslag hade stöd från alla involverade skolor.

Hur pass väl de påbörjade arbetssätten kring medborgarbudget i kommunen har integrerats i det vardagliga arbetet är svårt att säga idag. Rutinerna kring medborgarbudget tycks inte vara så pass fasta att de inte kan påverkas av exempelvis utgången av det politiska val som kom mellan kommunens andra och tredje omgång av medborgarbudget. Samtidigt finns tecken på att en viss formalisering pågår då en handbok i medborgardialog har tagits fram. I Örebro konkritiseras också idén om medborgarbudget i de olika projektens färdigställda artefakter, exempelvis ett trädäck vid stadens stora å. Även om antalet medborgare som har varit involverade är begränsat så kan de se resultatet av sitt engagemang i stadens centrum. Det är också ett strategiskt val från initiativtagarna till projektet att resultat ska vara synligt för medborgarna och projektet har också lyckats få med media och på så sätt sprida information om projektet.

Uddevalla

Uddevalla kommun är den av de tre pilotkommunerna som har hunnit genomföra flest medborgarbudgetprojekt sedan starten av SKL:s nätverk kring temat. Medverkan i nätverket har varit politiskt förankrat och liksom i de två övriga kommunerna har den politiska grupp som ansvarar för demokratifrågor varit central. Därutöver har projektet varit kopplat till ett externfinansierat projekt som genomförs tillsammans med en norsk kommun där syftet bland annat har varit att utveckla metoder för medborgarinflytande. Projektledaren för medborgarbudget har också varit ansvarig för andra utvecklingsprojekt kopplade till demokrati och medborgarinflytande. Ytterligare en projektansvarig har anställts under projektets gång för att arbeta med det löpande arbetet med medborgarbudget. Första omgången av medborgarbudgeten fokuserade liksom Örebro på äldre elever och ungdomar men begränsades inte till några enskilda skolor. Kravet som ställdes för föreslagna åtgärder var att de skulle vara bra för Uddevalla. Ett samarbete med skolorna i kommunen byggdes upp. I själva genomförandefasen fick projektet problem med att eleverna inte nåddes av informationen om projektet vilket kan ha påverkat röstandelen. Eleverna påverkade processen genom att skjuta fram själva genomförandet av det vinnande förslaget som var en ståuppdag där medborgarprojektet fick viss medial uppmärksamhet. Framskjutandet av ståuppdagen gjorde att det tog ett tag mellan röstningsförfarandet och realiserandet av det vinnande förslaget

vilket gav projektteamet tid att reflektera och planera inför nästa omgång. Bland annat deltog projektrepresentanter i en studieresa arrangerad av SKL till Sevilla, vilket resulterade i att flera idéer från resan influerade omgång två av medborgarbudgeten.

Andra omgången hade också ungdomar som målgrupp men begränsades till två skolor och projektet fick också större fokus på skolmiljö. Förslagen skulle ha fokus på utveckling snarare än renovering. Budgeten uppgick till 500 000 SEK. Projektet generade många förslag varav flera var lika och efter att ha projektgruppen arbetat med att föra ihop förslag som liknade varandra kunde eleverna rösta de vinnande förslagen, en för varje skola, blev en lekplats respektive ett trådlösnätverk.

I kommunens tredje omgång av medborgarbudget fick projektet inspiration från ett annat medborgarorienterat projekt i kommunen där s k trygghetsvandringar hade genomförts. Resultatet blev ett flertal vandringar där deltagarna kunde komma in med förslag på åtgärder i närområdet. Två olika geografiska områden valdes ut med två målgrupper, en med barn och en med vuxna. Målgruppen var alltså förändrad inför tredje omgången men målgruppen var fortfarande relativt begränsad.

Målgruppen yngre i de tidiga projekten med medborgarbudget, var dock med och kunde påverka arbetsprocessen, dvs. utformningen av medborgarbudgeten. Vi ser liknande erfarenheter i alla kommuner vad gäller att projekten har startat i mindre skala vad gäller budget och i fallet Uddevalla och Örebro även hur många medborgare som varit inbjudna att aktivt delta i processen. Medborgarna som helhet i kommunerna har dock i begränsad utsträckning kunnat påverka arbetssättet och prioriteringar. I Uddevalla, liksom övriga kommuner, har man arbetat aktivt med att följa upp projektet för att finna lämpliga justeringar inför nästa omgång på medborgarbudget och som nämnts har det i Uddevalla också resulterat i att kopplingar mellan olika projektsatsningar har gjorts. Arbetet med medborgarbudget har lett till flera olika mindre projekt med olika inriktning och med olika målgrupper. Det startade som ett projekt inriktat på skola och har sedan spridit sig till att omfatta exempelvis trygghetsvandringar. Kommunen har med sitt samarbete med norska Fredriksstad fokuserat på arbetsmetoder för demokrati och medborgarbudget har bland annat därför över tid kunnat utvecklas med hjälp av erfarenheterna från andra demokratiprojekt i de båda städerna där andra metoder har använts.

I Uddevalla blev utformningen av medborgarbudget därför delvis ett resultat av influenser från de andra projekten som pågick i kommunen. Nyvunna lokala erfarenheter tillsammans med erfarenheter som plockades upp genom SKL:s nätverk hade alltså betydelse för det fortsatta arbetet. Det gör att erfarenheterna från Uddevalla särskilt visar betydelsen av att imitera både sig själv och andra. Imitera, eller kopiera, är här inte ett negativt begrepp utan Uddevallas arbete lyfter fram hur väsentligt det är att se hur nya idéer tas upp och omformas för särskilda syften men också kan förändras över tiden och alltså kan anpassas successivt till redan etablerade arbetsätt och andra nya idéer som samtidigt tas upp av kommunen².

Liksom i de två övriga kommunerna är arbetet kopplat till kommunens demokratiarbete och medborgarbudget har blivit en del av kommunens satsningar inom området vilket också rör tekniska verktyg för att rösta över nätet. Av de tre kommunerna är det också här som medborgarbudget har hittat en organisatorisk plattform som har kommit en bit på väg vad gäller att systematisera arbete kring medborgarinflytande och där idén om att låta medborgare vara med och prioritera investeringar har passat in. Inflytandet och medbestämmandet gäller dock i mindre grad strukturen för arbetet, även om första omgången präglades av inflytande även vad gäller arbetsprocessen, utan inflytande och medbestämmande återfinns mer i framtagande av och prioritering mellan olika åtgärdsförslag.

2) För en kort beskrivning av hur översättningar av idéer kan förstås i fallet Uddevalla se Adolfsson et al 2012. För en närmare genomgång av teorin om hur idéer färdas globalt och översätts lokalt se Barbara Czarniawska & Bernward Joerges (1996) och Barbara Czarniawska & Guje Sevón (red) (2005).

Slutord

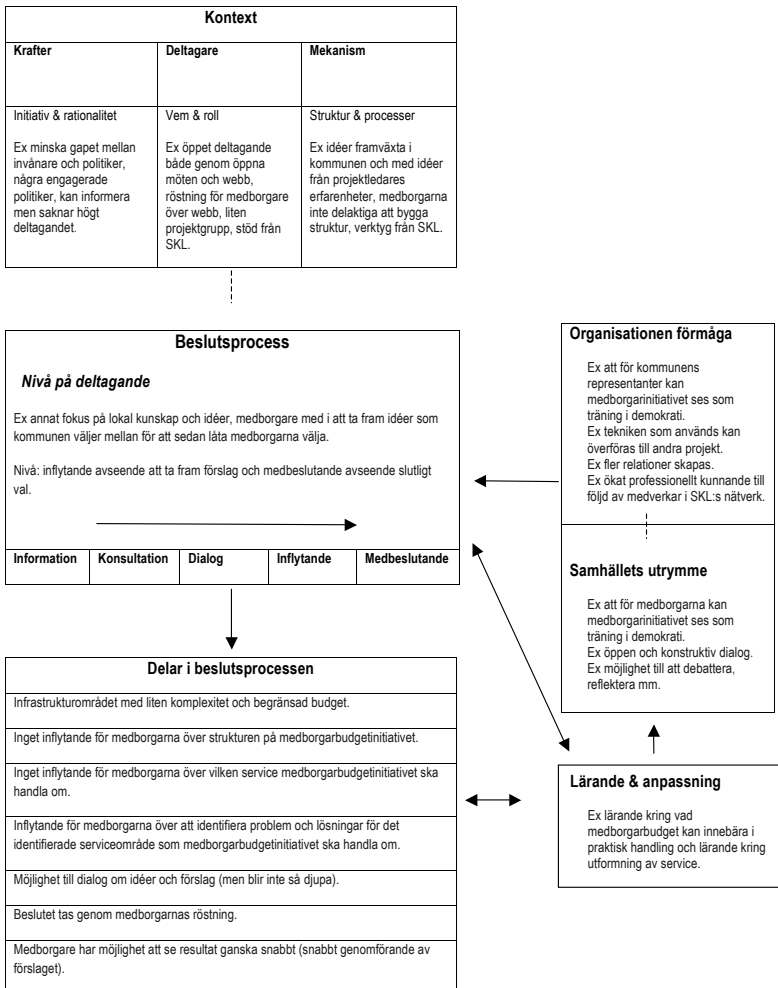
I pilotkommunerna har idén om medborgarbudget blivit kopplat till andra idéer om medborgarinflytande och fick en lokal arena där kommunernas egna praktiska erfarenheter är väsentliga för hur den nya idén tas emot och används (Czarniawska & Sevón, 1996; 2005). Demokratidimensionen har varit en viktig drivkraft bakom initiativen och har också legitimerat projekten i kommunen (exempelvis Demediuk et al, 2011). De personer som har varit drivande har också ofta haft en plattform inom kommunens politiska nämnd eller grupp för demokratifrågor. De tre pilotkommunerna har därför initialt haft fokus på att skapa bättre kontakt med medborgarna och öka medborgarinflytandet. I genomförandet har dock projekten glidit mot att även skapa förutsättningar för medborgare att lyfta fram goda idéer på åtgärder och därmed visa kommunens representanter vad god service kan innebära. Något vi noterar är också att kommunerna i begränsad utsträckning initialt satte upp konkreta mål och inom nätverket har också diskussioner förts kring hur framgång kan beskrivas både med och utan kvantifierbara resultat. Ett problem med att inte ha diskuterat i konkreta termer vad man vill nå kan bli att man även efter projektets genomförande känner en osäkerhet inför huruvida ett uppföljande projektet bör organiseras, exempelvis om det ska vara en djuplodande konsultation med en begränsad målgrupp eller ha en vidare målgrupp men med ett ytligare och mindre tidskonsumerande angreppssätt. Samtidigt visar pilotkommunernas erfarenheter vikten av att under processens gång kunna ta intryck av både egna och andras erfarenheter och därmed kunna förändra medborgarbudgeten inte bara utifrån mätbara resultat utan även utifrån tillfällen och idéer som uppstår allteftersom, dvs att målen och även medel kan förändras stegvis baserat på det lärande och den erfarenhet som genereras under processen. För att bli en långsiktig del av kommunens arbete handlar det också om att vara uppmärksam på huruvida medborgarbudget kan kopplas ihop med annat arbete inom kommunen och på så sätt underlätta en förankring av idén i det löpande arbete som sker inom kommunen. Särskilt i Uddevalla syns indikationer på att medborgarbudget kop-

plas ihop med andra initiativ med syfte att utveckla metoder för delaktighet (Adolfsson et al, 2012). Erfarenheten från SKL:s nätverk visar att den politiska förankringen är väsentlig för att inte genomförandet på sikt skall upphöra p g a politisk oenighet eller förändrad styrning efter ett kommunalt val. I alla pilotkommuner startar medborgarbudget i liten skala, ekonomiskt sett. Den administrativa delen av initiativen har hållits nere och de som har arbetat nära medborgarna i projekten har varit (unga) projektanställda. De tre kommunerna har alla satsat i liten skala till att börja med för att minimera ekonomiska och politiska risker. Målgruppen var begränsad i Örebro och Uddevalla medan Haninge valde att låta en vidare grupp intresserade medborgare delta. I Uddevalla, där flera mindre medborgarbudgetprojekt har genomförts, har dock spridningen till fler geografiska områden och fler målgrupper kommit efterhand. I praktiken har relativt få medborgare varit aktiva själva i medborgarbudget men kommunerna har gemensamt att de har arbetat med att försöka få media intresserade, vilket kan ses som en väsentlig del i att sprida vetskap om medborgarbudget då målgruppen i själva förslags- och röstningsförfarandet är liten.

Fokus på elever och ungdomar har gjort att projektteamen i kommunerna har valt att samarbeta med skolan eftersom dessa når ungdomarna i deras vardag. Genom att också knyta medborgarbudget till demokratiundervisning så har både ungdomar och skola kunnat öka sin kunskap och kapacitet kopplat till denna typ av frågor. I begränsad utsträckning har projekten haft fokus på tjänstemän och politiker. Själva förankringsprocessen för att överhuvudtaget kunna delta i SKL:s nätverk och genomföra medborgarbudget i respektive kommun kan ses som en dialog för att få politiker att acceptera och kanske också verka för medborgarbudgetinitiativet. Tjänstemän har deltagit i alla kommuner kanske främst med att vara med och avgöra genomförbarheten i förslagen från medborgarna. Det är dock en begränsad mängd personer som har praktisk erfarenhet av medborgarbudget när SKL:s nätverk har pågått i tre år. Därför blir den organisatoriska kapaciteten som byggts upp ännu så länge begränsad men för de som har deltagit har det varit en praktisk erfarenhet av att omsätta demokrati till handling med tydligt fokus på ekonomi och beslutsprioritering. Det betyder att erfarenheten av att agera i dialog har ökat och att fler i samhället har förmågan att utföra exempelvis röstning över nätet. Kommunen har i och med medborgarbudget därför byggt upp en teknisk beredskap för sådana aktiviteter även i framtiden. Det är ett praktiskt lärande och särskilt för de som har arbetat nära medborgarbud-

get ger det möjlighet till lärande som tas in i fortsatta aktiviteter och därmed omsätts till praktisk handling. Ibland har också handböcker skrivits för att föra dessa erfarenheter vidare men väsentligt är också som modellen nedan visar (figur 3) att få till stånd ett lärande som återkopplas och därmed kan innebära en förändring av etablerade strukturer och arbetssätt mm. Modellen nedan visar mål och medel med exempel från Haninge.

Figur 3. Mål och medel vid medborgarbudgetinitiativ med exempel från Haninge



Vad finns det då som talar för att medborgarbudget kan leva kvar i kommunerna? Tekniskt sett har projekten kunnat få stöd från SKL:s nätverk med exempelvis verktyg för e-röstning. Liksom de handböcker eller riktlinjer som har tagits fram inom kommunerna så materialiseras på så sätt idén om medborgarbudget vilket skulle kunna ha ett positivt inflytande på möjligheten att låta medborgarbudget leva vidare inte bara som ett tillfälligt projekt utan som en del av den framtida politiska processen. Pilotkommunerna har varit uppmärksamma på att välja projektformer där åtgärderna blir konkreta synliga förändringar som medborgarna kan relatera till. På så sätt finns även de kvar som fysiska resultat av medborgarinitiativen. En kritisk dimension i de kommande årens arbete är dock i vilken utsträckning större grupper inom kommunen blir upplysta om och engagerade i medborgarbudget. En möjlig väg är att de idéer kring medborgarbudget som används i de olika kommunerna faktiskt får en praktisk betydelse i det vardagliga arbetet exempelvis med fler e-röstningar som rör investeringar eller vandringar med fokus på säkerhetsåtgärder. Det betyder dock inte att medborgarbudget som ord lever kvar utan medborgarinflytande kopplat till ekonomiska frågor kanske lever kvar under andra namn (se Solli et al et, 2005 för diskussion kring hur namn på initiativ kan skilja sig åt). Det är något som eventuella framtida uppföljningar får visa.

Referenser

Adolfsson, P., Solli, R., & Demediuk, P., (2012) *Medborgarbudget i Uddevalla – att välja väg i inflytandefrågor*. Göteborg: KFi, KFi-rapport 117.

Cornwall, A., & Coelho, V. (2006) Spaces for change? . I A. Cornwall (Ed.), *Spaces For Change? The Politics of Citizen Participation in New Democratic Arenas* (pp. 1–29). London: Zed Books.

Cornwall, A., & Gaventa, J. (2001) Bridging the gap: citizenship, partnership and accountability *PLA Notes 40: deliberative democracy and citizen empowerment*. London: International Institute for Environment and Development.

Cuthill, M., & Fien, J. (2005) Capacity building: facilitating citizen participation in local governance. *Australian Journal of Public Administration*, 64(4), 63–80.

Czarniawska, B., & Joerges, B. (1996) Travels of Ideas. I B Czarniawska & G Sevón, *Translating Organizational Change*. Berlin; New York: Walter de Gruyter.

Czarniawska, B., & Sevón, G. (red) (2005) *Global ideas : how ideas, objects and practices travel in the global economy*. Liber & Copenhagen Business School Press. Malmö.

Czarniawska, B., & Sevón, G. (red) (1996) *Translating Organizational Change*. Berlin; New York: Walter de Gruyter.

Demediuk, P. (2010). *The form and function of local government community engagement initiatives – Swedish case studies*. Victoria University, Melbourne.

Demediuk, P., & Burgess, S. (2010) *Ends before means: unravelling the functions of community engagement by governments*. Presenterat på BE&SI Anthology of Business (se även Global Business and Economics Anthology, 2 (1). pp. 242–253. ISSN 1553–1392).

Demediuk, P., Solli, R. & Adolfsson, P. (2011) People Plan Their Park. *International Journal of Interdisciplinary Social Sciences*, Volume 6, Issue 5, pp.185–198.

Solli, R., Demediuk P., & Adolfsson, P (2011) Young People, Big Ideas: Participatory Budgeting Fixes a River, *The International Journal of Environmental, Cultural, Economic and Social Sustainability*, Volume 7, Issue 1, pp. 193–206, ISSN: 1832–2077.

Solli, R., Demediuk, P., & Sims, R. (2005) The Namesake: On Best Value and outhere reformmarks. I Czarniawska, B., & Sevón, G. (red). 2005. *Global ideas : how ideas, objects and practices travel in the global economy*, Malmö: Liber & Copenhagen Business School Press.

Kommunforskning i Västsverige, KFi, är en organisation som bedriver forskning inom området ekonomi och organisation i kommuner och landsting.

Verksamheten utgår ifrån ett samarbetsavtal mellan kommuner och landsting samt universitet och högskolor i Västsverige. Syftet med samarbetsavtalet är att initiera forskning inom det nämnda området och därmed bidra till att skapa en stark forskningsmiljö.



**KommunForskning
i Västsverige**

c/o Göteborgs universitet
Viktoriagatan 13
411 25 Göteborg
Tel 031-786 59 00
E-post kfi@kfi.se
www.kfi.se