

Stegen och trappan

– olika syn på deltagande

Pål Castell är doktor i uthålligt samhällsbyggande och arbetar som lärare och forskare på Centrum för Urbana Studier i Hammarkullen och Arkitekturinstitutionen vid Chalmers tekniska högskola.

När strategier och metoder för medborgardeltagande utformas tar man ofta hjälp av grafiska modeller. Vanligt förekommande är SKL:s delaktighetstrappa som hämtat inspiration från Arnsteins deltagandestege. I denna text jämförs dessa för att utröna vilka synsätt de representerar. En underliggande fråga är om dagens diskussion om medborgardeltagande har för lite fokus på att ge mer politiskt inflytande till grupper som känner sig maktlösa. Analysen bygger främst på studier av dokument, men utgår även från intervjuer och samtal med tjänstemän som arbetat med utveckla nya rutiner för deltagande.

AV PÅL CASTELL

Nästan överallt där det pratas om medborgardeltagande stöter man på referenser till *deltagandeste- gen* – »the ladder of citizen participation« (se bild 1). Ursprunget går tillbaka till slutet av 1960-talet då den nordamerikanska planeringsforskaren Sherry Arnstein (1969) skrev en slagkraftig artikel om det hon såg som hyckleri kring deltagande. Själv menade hon att framför allt utsatta grupper i samhället borde ges mycket mer inflytande över hur staden planeras, byggs och förvaltas. Även om hennes vision om ökat och fördjupat medborgardeltagande härstammar från en annan kontinent och en annan tid tjänar den som en inspirationskälla i dagens Sverige.

Bland annat har Sveriges Kommuner och Landsting (SKL, 2009; 2011) lanserat en variant av Arnsteins modell som fått stor spridning, kallad

delaktighetstrappan (se bild 1). Denna modell, och liknande varianter, används i många svenska kommuner som en idébild för att sortera olika former av deltagande och sätta in dem i ett sammanhang. Genom att jämföra delaktighetstrappan med Arnsteins ursprungliga stege kan vi se en del intressanta skillnader i synsätt. Den gamla stegen tycks stå för en betydligt radikalare agenda än den som diskuteras i Sverige idag utifrån delaktighetstrappan. Det är dock viktigt att se att de har två olika funktioner – stegen är en forskares analysredskap medan trappan syftar till att hjälpa tjänstemän och politiker att utforma sina metoder.

Stegen

Innan vi går närmare in på trappan ska vi först bekanta oss lite mer med stegen. Den är framtagen

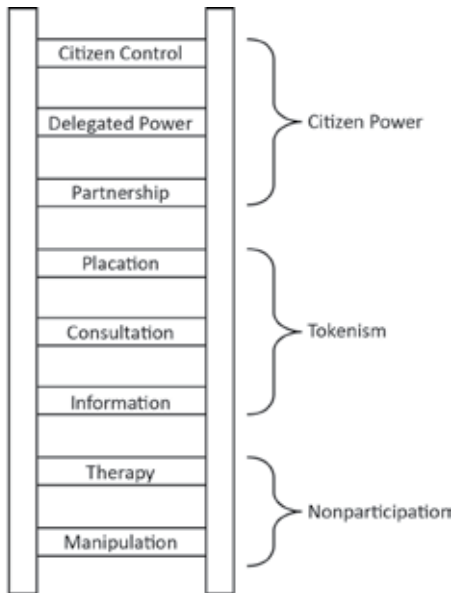


Bild 1 Arnsteins deltagandestegen och SKL:s delaktighetstrappa (Arnstein, 1969; SKL, 2009).

som ett stöd i Arnsteins kritiska analys av hur lokala utvecklingsfrågor drevs i USA på 1960-talet. Hon skriver om »have-nots« – de som saknar resurser och inflytande – och syftar framför allt på afroamerikaner. En underliggande utgångspunkt är att deltagande ska ge missgynnade grupper bättre möjligheter i ett samhälle präglad av ojämn maktfördelning, ekonomiska klyftor och diskriminering. Idén med själva stegen är att beskriva deltagandeprocesser utifrån olika nivåer av inflytande och hennes argumentation utgår från att det rätta är att klättra uppåt och ge mer makt åt de maktlösa.

Arnsteins delar in stegen i tre segment. Nederst kommer två stegpinnar hon klassar som *icke-deltagande*: *manipulation* och *terapi*. Dessa steg beskrivs med fall där man istället för att låta medborgare få inflytande involverar dem i aktiviteter med syfte att påverka deras uppfattningar eller vända uppmärksamheten bort från grundproblemen.

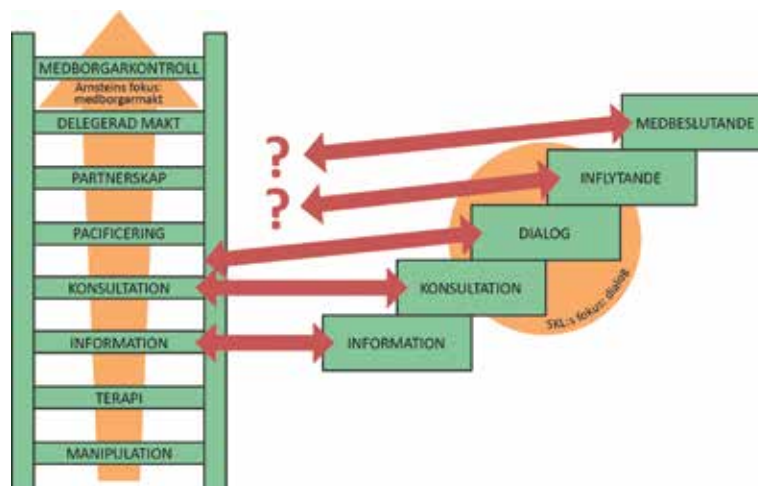
Mittensegmentet kallar hon *symboliskt deltagande* (»tokenism« på engelska): *information*, *konsultation* och *pacifiering* (»placation«). Dessa tre steg ger enligt Arnstein medborgare möjligheter till visst inflytande men hon lyfter framför allt fram vad hon ser som bluffmakeri – där medborgare bjuds in att delta men

utan att man sedan bryr sig om deras synpunkter. Det är alltså egentligen först när man kommer upp till sjätte stegpinnen som Arnstein menar att man kan tala om verkligt deltagande. Då är man uppe i det övre segmentet av stegen, vilket hon definierar som *medborgarmakt*: *partnerskap*, *delegerad makt* och allra högst upp *medborgarkontroll*. På dessa nivåer får medborgarna ett direkt formellt inflytande över beslutsfattande, t.ex. genom att de ingår i eller bildar egna styrelser med tydliga befogenheter. På det högsta steget har medborgarna – genom en lokal, demokratisk organisation – närmast full kontroll och egen budget över t.ex. ett lokalt utvecklingsprogram eller en offentlig serviceverksamhet.

Trappan

För att nu gå vidare med den delaktighetstrappa som SKL tagit fram och som fått stor spridning i vårt land de senaste åren – hur skiljer den sig från sin förebild deltagandestegen? Till att börja med kan man konstatera att den har färre nivåer. Arnsteins två nedre stegpinnar har tagits bort, vilket är naturligt då de betecknar former hon inte räknar som deltagande. Men även det översta steget saknar motsvarighet i trappan, vilket jag återkommer till i slutet av texten. Man kanske kan tro att de resterande fem stegpinnarna i Arnsteins stegen motsvarar de fem nivåerna i trappan,

Bild 2 En sammanfattande jämförelse mellan Arnsteins deltagandestege och SKL:s delaktighetstrappa.



men så enkelt är det inte. De två första trappstegen – *information* och *konsultation* – stämmer väl överens med motsvarande stegpinnar. Men därefter skiljer sig nivåerna både till benämning och innehåll (se bild 2).

Mittentrappsteget *dialog* beskrivs av SKL närmast som en form av vad Arnstein skulle kalla konsultation. Medborgare ska ges möjlighet att säga sin mening och lyssna på andra, deras synpunkter ska beaktas i beslutsprocessen, men de saknar direktinflytande över själva besluten. Den skillnad mot konsultation som SKL lyfter fram är att dialogen förutsätter att formerna är öppnare. Enligt SKL handlar konsultation om deltagande där de styrande redan fastställt alternativet medan dialog tillåter alla att föra fram nya förslag och argumentera för sin syn. Teresa Lindholm och Marcel Moritz, två processledare som utvecklade en förlaga till SKL:s trappmodell (se bild 3), uttrycker det också som att dialog innebär ett idéutbyte där deltagarna har möjlighet att forma processen (2007). Men så länge deltagarna saknar direkt inflytande över de beslut som sedan tas, kan skeptiker hävda att dialog kan användas som ett spel för gallerierna. Det finns exempel på sådan kritik mot nyligen genomförda dialogprocesser i Göteborg (se t.ex. Thörn, 2008; De Bourg & Larsson, 2012).

Det fjärde trappsteget har getts olika namn i olika återgivning av modellen: *inflytande*, *delaktighet* eller *samarbete*. Enligt SKL handlar det om att låta medborgare delta under en längre tid och följa en planeringsprocess från idé till färdigt förslag. Eftersom det fortfarande inte innebär något formellt inflytande över besluten är det svårt att jämföra med Arnsteins mer maktinriktade stegmodell. Det beror ju i slutändan helt på inställningen hos beslutsfattarna huruvida medborgarnas önskemål tas tillvara när det kommer till beslut, även om det rimligtvis borde ge goda förutsättningar till inflytande för den som deltar att få chans att formulera förslag.

Det översta trappsteget – *medbeslutande* – beskrivs av SKL som att medborgare utanför partisystemet får ingå i styrelser eller råd som fått mandat att fatta beslut i vissa frågor, till exempel rörande en skola eller annan kommunal verksamhet. Detta motsvarar närmast Arnsteins sjätte steg *partnerskap*. Men Arnstein lyfter också fram exempel på när den typ av system som SKL kallar medbeslutande används för att lugna en opinion genom att ge medborgare väldigt begränsade möjligheter till inflytande. Dessa exempel klassar hon då som *pacifiering*, alltså en form av symboliskt deltagande. Lindholm och Moritz föreslår i sin mot-

Former av delaktighet	Kännetecken	Du får	Exempel på metoder	Hur får vi med fler?
Information	Envägs-kommunikation Frågor och svar	Veta	Tidning Webb Trycksak Stormöte	Var? Tillgänglig & attraktiv mötesplats
Konsultation	Inhämta synpunkter Ofta punktinsats	Tycka	Enkät Fokusgrupp Samråd Områdesvandring	När? Målgrupps-anpassad tidpunkt
Dialog	Utbyte av tankar Ofta flera tillfällen	Resonera	Dialogseminarium Dialoggrupp	Hur? Rätt informationsvägar
Samarbete	Aktiviteter planeras och genomförs	Genomföra	Arbetsgrupp Framtidsverkstad	Inkludera! Riv hindren – gör det möjligt för alla
Medbestämmande	Gemensamt beslutsfattande	Bestämma	Rådslag	

Bild 3
Delaktighetsspektrum, förlaga till SKL:s deltagandetrappa (Lindholm & Moritz, 2007; SKL, 2008).

svarighet till medbeslutande-nivån en större bredd av exempel, såsom folkomröstningar eller långtgående brukarinflytande där en medborgargrupp röstar fram styrande eller deltar i budgetbeslut inom en viss serviceorganisation. En del sådana försök, som till exempel Boenderåden i Södertälje (Lindholm, 2005), kan eventuellt även ses som exempel på Arnsteins sjunde pinne, *delegerad makt*.

Avslutningsvis kan man egentligen se både stegen och trappan som tydliga sinnebilder för ett progressivt tänkande: det finns en utstakad riktning (uppåt/snett uppåt höger) och man tar sig så att säga framåt ett steg i taget. Arnstein gör också en tydlig poäng av detta – hennes ideologiska strävan är att nå stegens topp. SKL, däremot, beskriver istället de fem stegen mer som likvärdiga strategier att välja bland (även om inflytandegraden är olika). Att döma av policyutformning och intervjuer med tjänstemän i Göteborg ligger tyngdpunkten helt på mitten av trappan – i att utveckla *dialog*former. Att SKL:s modell inte är tänkt att favorisera starkt medborgarinflytande på samma sätt som Arnsteins steg framgår än tydligare om man tittar på den förlaga till trappan som Lindholm och Moritz tog fram i ett projekt för Huddinge kommun (se bild 3). I denna tabelluppställning är stegens/

trappans progressiva riktning frånvarande.


Presentationsformen liknar mer det smörgåsbord av olika deltagandestrategier och metoder det är tänkt att vara.

En annan tid?

Arnsteins artikel om medborgardeltagande skrevs i en annan tid och på en annan plats än det Sverige idag där hennes steg inspirerar till nya modeller. Troligtvis är det inte i första hand Arnsteins argument för maktöverlämning till diskriminerade minoritetsgrupper som är huvudorsak till hennes popularitet, utan snarare stegens symboliska genomslagskraft och tydliga struktur. Det sätt som Arnstein talar om svarta, fattiga grannskap som behöver resurser och upprättelse finns inte skymten av i t.ex. SKL:s skrifter om medborgardialoger. Det är ju som sagt ett annat samhälle. Men å andra sidan lever vi nu i ett samhälle där etniska minoriteters, arbetslösa och låginkomstgruppers utsatthet blir allt mer märkbar och dessutom allt mer geografiskt samlad till vissa områden.

Som Nazem Tahvilzadeh skriver i kapitlet *Dialogens politik* handlar ofta argumenten för medborgardialog om de styrandes egna perspektiv på ett välfungeran-

de och smidigt samhällsmaskineri. Kanske finns det anledning att fundera över om Arnsteins tankar om medborgarmakt kan ha giltighet hos oss idag – att deltagande faktiskt kan vara ett medel för utsatta grupper och stadsdelar att förbättra sin position i samhället. I så fall måste vi, vilket ju just var Arnsteins huvudpoäng, klättra högre på trappan än vi gör idag och kanske även lägga till ett par trappsteg. Farhågor finns förstås om den representativa demokratin utmanas – vem kan garantera att makten används rätt om de förtroendevalda lämnar ifrån sig den? Även Arnstein uppmärksammar detta innan hon som slutkläm i sin artikel menar att varje annat försök att förbättra villkoren för utsatta lokalsamhällen har misslyckats.

Kanske finns det möjligheter att hantera de demokratiska riskerna samtidigt som strategier för reell maktomfördelning till exkluderade grupper prövas. Delaktighetstrappan fyller en viktig roll med att hjälpa kommuner att hitta former för medborgardeltagande som inte i grunden utmanar den rådande maktfördelningen. Den är mindre till stöd för den som hoppas på radikalare reformer. 

Att läsa vidare

Arnstein, Sherry R. 1969
A ladder of citizen participation.
Journal of the American Institute of Planners
35(4):216-24

Lindholm, Teresa & Marcel Moritz, 2007
Handbok i delaktighet
 Huddinge: Huddinge kommun

SKL, Sveriges kommuner och landsting 2011
Medborgardialog som del i styrprocessen
 Stockholm Sveriges kommuner och landsting.