



Vad är Medborgarbudget (participatory budgeting)?

Medborgarbudget är ett samlingsbegrepp för metoder som används för att involvera medborgare i beslutsprocesser om hur resurser används inom kommuner och landsting. Medborgarbudget eller participatory budgeting som det heter på engelska används i alla världsdelar.

Det handlar om att genom dialogmetoder låta medborgarna vara med och prioritera hur skattemedlen ska användas. Det kan handla om att ge medborgarna möjlighet att delta i prioriteringar av en del eller hela budgeten. Det vanligaste har varit att medborgarna deltagit i prioriteringar om hur en del av investeringsbudgeten ska användas. Framförallt har medborgarnas prioriteringar används som underlag för de förtroendevaldas beslut. Men det finns också exempel där medborgarnas prioriteringar utgjort beslutet. Med andra ord så finns det inte en metod utan flera inom konceptet "Medborgarbudget".

Start i Brasilien på 1980-talet

Utvecklingen av medborgarbudget startade i Sydamerika i slutet av 1980-talet i kommunen Porte Alegre i Brasilien. Bakgrunden var att det fanns behov av att involvera medborgarna i prioriteringar och att göra



budgetprocessen mer öppen för att undvika och motarbeta korrruption. Från början deltog medborgarna i prioritering av investeringsbudgeten, framförallt kring infra-

strukturfrågor. Det handlade om prioritering av vilka områden som skulle få tillgång till vattenledningar, trottoarer, gatubelysning etc. I Porte Alegre arbetade man

Fortsättning på nästa sida ►►

Detta faktablad handlar om medborgarbudget eller participatory budgeting som det kallas på engelska. I början av 2008 startade Sveriges Kommuner och Landsting ett nätverk där fem kommuner prövar att utveckla metoder för medborgarbudget i svensk kontext. I faktabladet kan du läsa om vad medborgarbudget är, hur utvecklingen ser ut runt om i världen och i Sverige och dessutom hittar du länkar där du kan få mer kunskap om du är nyfiken på att veta mer. Vi kommer att

återkomma med berättelser om de erfarenheterna som görs i Sverige. Vi hoppas att du ska finna innehållet intressant och kanske kan det ge underlag för vidare diskussioner. Fler faktablad kommer att komma och är du intresserad av att ta del av dessa kan du anmäla dig som prenumerant genom att skicka ett mail till marie.kullgren@skl.se och vill du veta mer om projektet kan du höra av dig till lana.langlet@skl.se, kjell-ake.eriksson@skl.se eller anders.nordh@skl.se.



Kommuner/regioner i Europa som arbetade med medborgarbudget 2008.

aktivt för att människor från olika delar av kommunen skulle få kunskap om varandras förutsättningar och därför ordnade man bussturer för att visa olika områden i staden. Detta för att få människor att inte bara fokuserade på sitt eget områdes behov när man diskuterade var insatser borde göras. Porte Allegre har rönt stor framgång i sitt arbete. Engagemanget från människor har spridit sig som ringar på vattnet och fler och fler deltar för att vara med och påverka resursfördelningen. Även när kommunen bytte majoritet beslöt den nya majoriteten att fortsätta arbetet med medborgarbudget med mycket små förändringar.

Idag används medborgarbudgetet i många länder, i samtliga världsdelar. Metoderna används både på lokal och regional nivå, i städer och på landsbygd.

En fråga man kan ställa sig är varför medborgarbudget har fått ett sådant genomslag, från att ha varit en metod för att motverka korruption och ge fattiga invånare en röst om hur skattepengar ska

användas, till ett verktyg som används över hela världen. En förklaring kan vara att i mitten på 1990-talet engagerade sig Världsbanken i verktyget och införde medborgarbudget som ett krav, för att erhålla resurser för utveckling. Detta innebar att kunskapen spreds och metoder utvecklades som gav fler erfarenheter. Det innebar också att medborgarbudget gick från att vara ett "vänsterprojekt" till att det mer inriktats på att skapa delaktighet för invånarna i en kommun utan politiska förteck-

Inbjudan till medborgarbudget. I denna kommun betalar varje medborgare 600 euro i skatt och inbjuds till dialog om hur dessa resurser ska användas.

Utveckling av medborgarbudget

Forskare brukar indela utvecklingen av medborgarbudgetet i fyra faser:

1. Den experimenterande fasen mellan 1989–1996. I denna fas ingår utvecklingen i Porte Allegre.
2. Spridning i Brasilien där ett stort antal kommuner inspireras av Porte Allegres arbete 1997–2000.
3. Expansion utanför Brasilien 2000–2005. Medborgarbudget sprids och prövas runt om i världen. Utgångspunkterna för att pröva blir flera och nya metoder kommer till.
4. Global expansion och nätverksbygge mellan kommuner och regioner inom och över gränser från 2005 och framåt.

en. Som exempel kan nämnas Peru där man har infört lagkrav på att kommunerna ska arbeta med medborgarbudget för att engagera medborgarna. Under 1990-talet spreds metoden till Europa där bland annat Bertelsmanns stiftelsen i Tyskland genomförde ett antal pilotprojekt för att utveckla metoden. I Bertelsmanns stiftelsens utmärkelse "Världens bästa kommun" hade man som en del i kriterierna att kommuner skulle involvera medborgare i budgetprocessen. Tavastehus i Finland och Christchurch på Nya Zeeland var två kommuner som lät medborgarna tycka till om budgetprioriteringar. Christchurch som fick motta utmärkelsen "Världens bästa kommun" blev en förebild för utvecklingen av medborgarbudget i Europa.

Medborgarbudget används nu i ett flertal europeiska länder t.ex. Frankrike, Spanien, Storbritannien, Tyskland, Polen, Portugal och Italien.

Fortsättning på nästa sida ➤



I Storbritannien har en "Vitbok" antagits under 2008 där offentlig verksamhet uppmanas att pröva och införa "participatory budgeting" till 2012.

Utvärderingar av medborgarbudget i Europa visar att metoden framförallt tillämpats som ett uppifrån – ner koncept. Bakgrunden till införandet skiljer sig från Sydamerika och har fokus på demokratiutveckling och effektivitetsutveckling. Detta grundar sig på den utveckling som skett i Europa med färre som röstar, färre som är medlemmar i politiska partier och en större misstro mot politiker och politiska institutioner samt uppfattningen om att kommuner och landsting är ineffektiva när det gäller att använda resurser utifrån medborgarnas behov.

Det finns både vinster och risker med att införa medborgarbudget i kommunernas och landstingens verksamhet. Forskarna lyfter fram ett antal framgångsfaktorer där de viktigaste är att det finns en politisk vilja och ärlighet, att det blir en kontinuerlig process, att det ges möjlighet att prioritera resurser och att det sker en återkoppling på hur medborgarnas prioriteringar har använts i beslutsprocessen. Forskarna har också sett ett antal risker/fällor som måste hanteras som t.ex. att lobbygrupper får för stort inflytande, att medborgarbudget blir ett stuprör vid sidan om den vanliga beslutsprocessen och att det kan uppstå missnöje med långa beslutsprocesser. Erfarenheterna visar att vissa utgångspunkter måste finnas för att skapa trovärdighet i systemet. Detta är exempelvis att det finns överenskomna ramar och regler för hur medborgarbudget

ska genomföras. Vidare att medborgarbudget blir en del i styrsystemet och att återkoppling sker inte bara en gång utan under hela processen från själva mötet kring prioriteringar tills beslutet verkställs.

Erfarenheterna från de kommuner och regioner som genomfört medborgarbudget i Europa:

- Visar att engagemanget hos människor ökat när man fått möjlighet att delta i prioriteringen av resurser för det lokala samhället man lever i.
- Visar att människor går från protestaktiviteter till ett mer konstruktivt förhållningssätt till kommunala prioriteringar och beslut när man ges möjlighet att delta i prioriteringen av resurser.
- Visar att medborgarnas kunskaper ökar om den komplexa verksamhet som kommuner och landsting har ansvar för.
- Visar att det ger möjlighet för förtroendevalda att få ökade kunskaper om medborgarnas behov, värderingar och prioritering av vad kommunen/landstinget ska åstadkomma. Medborgarnas värderingar kan på så sätt bli ett viktigt underlag i beslutsprocesser.
- Visar att förtroendet och tilliten till systemet och de styrande/förtroendevalda ökar.
- Visar att i Sydamerika, som har arbetat med medborgarbudget längst, har intresset ökat för att bli medlem i politiska partier.

Framgångsfaktorer
Politisk vilja och ärligt uppsåt
Ingå i ett sammanhang där det blir meningsfullt för medborgarna att delta
Innefattar prioritering av resurser
Kontinuerlig återkommande process som blir ett naturligt inslag i styrsystemet
Tydlig och professionell process och organisation
Dialog som ger möjlighet att argumentera för sin ståndpunkt och lyssna på andras
Använda olika dialogmetoder för att nå olika grupper
Återkoppling
Mod att experimentera
Utvärdering av process och resultat
Kontinuerlig utveckling

Fällor att undvika

- Förslagen från prioriteringen bygger inte på fakta och helhetssyn
- Användning av metoder som leder till passivitet
- Lobbygrupper får för stort inflytande
- Medborgarbudget blir ett stuprör
- Långa beslutsprocesser skapar missnöje
- Ovälkomna teman och prioriteringar

Medborgarbudget för unga i Portugal

I en kommun i Portugal låg fokus på att få unga i skolan engagerade i att prioritera resursanvändning för upprustning av skolmiljön. Eleverna i de olika skolorna fick till uppgift att fotografera vilka områden inom skolan som de ansåg behövde rustas för att skapa en bättre miljö. De olika skolornas bilder lades ut på webben och eleverna fick möjlighet att rösta på de åtgärder som de ansåg borde vara mest prioriterade. För att de unga inte bara skulle rösta på sin egen skola så hade man ställt upp ett antal kriterier som de hade att ta hänsyn till inför röstningen. Erfarenheten är att eleverna tog ett stort ansvar för helheten och prioriterade den skola som de uppfattade hade sämst miljö utifrån bilderna. Om du går in på denna länk kan du se ett av de bildspel som de unga tog fram. www.skl.se/medborgardialog

Länkar

Länk till Medborgardialogprojektets webbsida för nätverk Medborgardialog. Där hittar du dokument, inspelade föreläsningar av forskare, kommunernas projektplaner etc.

www.skl.se/medborgardialog

Länk till Participatory budget Unit som stödjer kommuner och landsting i Storbritannien i arbetet med medborgarbudget.

www.participatorybudgeting.org.uk

Länk till Storbritanniens Vitbok "Communities in control – Real people, real power".

www.skl.se/medborgardialog



Bok med 72 svar på vanliga frågor om medborgardialog. En svensk version kommer under 2009.



Medborgarbudget i Sverige

Våren 2008 startade projekt Medborgardialog nätverket Medborgarbudget där fem kommuner deltar. Dessa är Haninge, Huddinge, Hudiksvall, Uddevalla och Örebro. Nätverksarbetet kommer att pågå under tre år där målet är att få fram goda förebilder i Sverige som visar hur man kan arbeta med medborgarbudget i svensk kontext.

Arbetet följs av, Rolf Solli, forskare från Göteborgs Universitet och studien kommer att utmytna i rapporter om erfarenheterna i projektet.

Eftersom medborgarbudget är ett världsomspännande koncept så har vi även tagit hjälp av två internationella forskare som arbetar med att implementera medborgarbudget i kommuner och regioner runt om i världen. De två forskarna är Giovanni Allegretti, professor vid CES, Universitet i Coimbra och Yves Cabannes, professor vid Londons Universitet. De fem kommunerna har också fått varsin mentorkommun/region, som arbetar med medborgarbudget och som vill dela med sig av sina erfarenheter. Vi har ett spännande arbete framför oss och här nedan kan du läsa om de förtroendevaldas tankar i våra "medborgarbudgetkommuner" och hur de ser på det kommande arbetet.

Engagemang. Dialog. Delaktighet.

Gunnar Ståhl, Legus Media. November 2008

Anledningen för de fem kommunerna Haninge, Huddinge, Hudiksvall, Uddevalla och Örebro att delta i nätverket Medborgarbudget var många. I grund och botten handlar det om samma sak: demokrati.

När idén om Medborgarbudget dök upp i brasilianska kommuner 1989 var behovet att motarbeta korruptionen. Tanken var att medborgarna genom insyn och kunskap skulle få förståelse för en kommuns budget och därigenom även inse dess begränsningar.

"Vi vill få så många som möjligt att vara med och engagera sig. Vi har redan nu Demokratiforum i alla sju kommundelarna, så för oss var det ett naturligt steg att vara med", säger Katharina Wallenborg, ledamot i kommunstyrelse och kommunfullmäktige för Drevvikenpartiet i Huddinge kommun.

"Vi har ett uppdrag att utveckla och forma en dialog med medborgarna. Så det här nätverket passade oss som hand i handsken", säger Raymond Svensson, ledamot (c) i kommunstyrelse och kommunfullmäktige i Haninge kommun.

Nina Andersson, ledamot (c) i Uddevalla

kommunfullmäktige och tillika ordförande i demokratiberedningen.

"Ja, det är ju också så att det är lång tid mellan valen. Medborgarna måste kunna vara med och påverka även under mellantiden. Inte bara när de röstar", säger hon.

Örebro kommun var redan intresserade av Medborgarbudget.

"Vi bestämde 2007 att vi ville få ett större inslag av direktdemokrati. Så det här nätverket stämde väl för oss", säger Anna Ågerfalk, kommunalråd (fp) i Örebro.

Eftersom beslutet om en fördjupning av dialogen med medborgarna redan var fattat i fullmäktige så var man snabbt igång. Målgruppen blev ungdomar och ett antal klasser i gymnasiet har utsetts till att, ungefär som politiker, få styra över en del av budgeten för trafik och miljö.

"I januari 2009 tar vi beslut om hur mycket pengar de får styra över. De ska också få lära sig fakta och hur investeringsprocessen går till", säger Anna Ågerfalk.

Flera kommuner har sett ett minskat röstdeltagande och ointresse för politik och då i synnerhet bland ungdomar.

Fortsättning på nästa sida ►►

"Ja, vi hade först tänkt oss ta upp Medborgarbudget i ungdomsrådet, men gruppen ändras hela tiden på grund av studier och flytt. Så nu blir det ungdomsfullmäktige som får bestämma över vissa pengar", säger Nina Andersson.

Uddevalla kommun har ett samarbetsprojekt med Fredrikstad i Norge. Så kommunerna gör detta gemensamt och en broschyr om Medborgarbudget ska ges ut även på norska. Kanske blir det också en utställning om Medborgarbudget.

I Haninge kommun är man på väg att besluta om i vilken form Medborgarbudget ska drivas.

"Vi har just fått klartecken av kommunstyrelsen att gå vidare. Vi diskuterar nu internt om vi ska välja ett geografiskt eller ett politiskt område. Efter nyår tar vi beslut i ärendet och går vidare under vintern och våren 2009", säger Raymond Svensson.

Har ni bestämt vad eller hur ni ska göra längre fram i tiden?

"Nej, vi jobbar mycket förutsättningslöst. Det medborgarna kommer fram till ska vi genomföra."

I Huddinge pågår också diskussion om vilket område man ska inrikta sig på.

"Vi letar objekt. Det kommer att bli något som ska rustas upp", säger Katharina Wallenborg.

Kommunen har provat på detta tidigare. År 2006 lät man medborgarna i Värby gård besluta om hur 15 miljoner kronor skulle användas. 70 procent av rösterna föll på att rusta upp centrum. 30 procent av invånarna röstade. Det blev upprustning. Dialog blev till delaktighet.

Anledningen till att delta i nätverket Medborgarbudget är många. Likaså metoderna att stärka demokratin och att engagera medborgare.

Tror du att det finns någon fara eller risk i att låta medborgarna delta i en investeringsprocess?

"Nej, det gör jag inte", säger Katharina Wallenborg i Huddinge. "Men vi måste



En landsbygdskommun i Spanien inbjuder till medborgarbudget. Att göra en budget är ungefär som att stycka en gris.

tänka efter före. Det är ju inte frågan om att medborgarna ska ta över mål eller budget, de ska vara med och påverka inom budgetens ramar. Jag vet att vissa ser risker i det här, men man måste vara positiv. Ju fler vi kan få engagerade, desto bättre är det."

De andra kommunpolitikerna funderar också på eventuella risker.

"Nu vill man ju vara positiv, men naturligtvis finns det risker", menar Nina Andersson i Uddevalla. "Därför är det viktigt med en bra ram och ett regelverk och att man är överens om det."

"Risk? Det kan man kanske säga", säger Anna Ågerfalk i Örebro. "Därför är det viktigt att politikerna har ansvaret och att vi kommunicerar vad de är med och bestämmer om så att de inte känner sig lurade. Och vad tycker alla andra i kommunen, de som inte får vara med?"

Raymond Svensson i Haninge ser en annan fara framför sig.

"Ja, det finns alltid en risk när man ska få människor att delta frivilligt. Det blir lätt de röststarka som hörs, men vi politiker måste balansera detta. Dessa människor finns ju redan i dag, vi måste kanske variera våra metoder för att nå ut till fler och få fler engagerade."

Agneta Brendt, ordförande i Hudiksvalls kommunfullmäktige (s), har varit inblandad i ett flertal demokratiseringsprojekt i kommunen genom åren.

"Ja, vi har provat oss fram. Nu har vi Medborgarråd och tänkte komplettera det med Medborgarbudget."

Har ni inlett arbetet?

"Vi måste utarbeta en plan hur vi ska använda detta. Vi vill få in Medborgarbudget som en naturlig del av budgetprocessen i vår. Vi har en ny tillsatt demokratiutvecklare i kommunen och vi har också startat en demokratiberedning."

Politikerna i Hudiksvall är på väg att bestämma inom vilket område Medborgarbudget ska användas.

"Det finns funderingar att det ska användas i ungdomsverksamheten och någon verksamhet till, vilken funderar vi över."

Ser du några risker med Medborgarbudget?

"När man har läst om andra försök med Medborgarbudget så ser man stora möjligheter att lyckas väl. Risken kan vara att människor får fel förväntningar. Det gäller att vara tydlig redan från början så att de som deltar inte blir besvikna."