

Kurskod: SKOK01  
Termin: Vårterminen 2014  
Handledare: Nils Gustafsson  
Examinator: Marja Åkerström

## **Tjänstemannens roll i medborgardialogen**

*En studie om makten, ansvaret och påverkan på kommunikationen  
utifrån tjänstemannens perspektiv.*

**CHARLOTTE HEDLÖF & JENNIFER ZIMMERDAHL**

---

Lunds universitet  
Institutionen för strategisk kommunikation  
Examensarbete för kandidatexamen



# Abstract

---

This thesis is based on the problem that the dialogue between the citizen and the municipal often is expected to take place between the citizens and the politician, although previous research shows that the civil servant also has a significant role in citizen participation. The purpose of this thesis is therefore to examine how the civil servant perceive their role in the citizen participation and aim to understand which power the civil servant possess and what responsibility their role contains. We also aim to analyse how the civil servant can influence the communication in the citizen participation. Our thesis is written in the field of political communication and is limited to the dialogue between citizen and municipals in the planning process. The method used to collect the empirical material is qualitative interviews. The result we have found is that the civil servants has a key role and influence in the implementation of citizen participation. The influence differs between the civil servants depending on whether they have the role as communicator or planners. We also found that the civil servants can influence which kind of communication that takes place between them and the citizens. This is dependent on how they design and conduct the meeting. The result of this thesis also shows that the civil servants experience that they can influence the communication and how well the message has reached the citizens by acting pedagogical.

Characters including spaces: 134 941.

*Keywords:* Citizen participation, civil servant, dialogue, power, responsibility, municipal, communication, planner, communicator, consultation.

# Sammanfattning

---

Problemet vi utgår från i denna studie är att medborgardialogen ofta förväntas vara mellan politiker och medborgare, tidigare forskning visar dock att tjänstemännen har en central roll i medborgardialogen när det gäller exempelvis genomförande och utformande av möten. Syftet med denna studie är därför att undersöka vilken makt, ansvar och roll tjänstemännen har i medborgardialogen samt hur tjänstemännen med bakgrund i denna roll kan påverka kommunikationen. Uppsatsen är skriven inom området politisk kommunikation och är avgränsad till det samråd som sker mellan kommunen och medborgarna i den fysiska planeringen. Studien utgår från ett kvalitativt perspektiv där vi har genomfört kvalitativa intervjuer för att samla in vårt empiriska material. Resultatet av studien är att tjänstemännen har en central roll och stort inflytande i genomförandet av medborgardialogen. Detta inflytande skiljer sig dock beroende på om tjänstemännen var planarkitekter eller kommunikatörer. Studien visar även att tjänstemännen med bakgrund i sin roll och inflytande kan påverka vilken sorts kommunikation som äger rum mellan dem och medborgarna. Beroende på hur de utformar samrådet samt agerar kan de exempelvis påverka om det blir enkel- eller dubbelriktad kommunikation samt i vilken utsträckning mötet påverkas av hinder så som kunskapsövertaget. Ett annat resultat är att tjänstemännen själva upplever att de kan påverka kommunikationen och hur väl de når fram till medborgarna genom att kommunicera på ett pedagogiskt sätt.

Antal tecken inklusive mellanslag: 134 941.

*Nyckelord:* Medborgardialog, medborgardeltagande, tjänsteman, dialog, makt, ansvar, kommun, kommunikation, planerare, kommunikatör, samråd.

# Innehållsförteckning

---

<b>1. Introduktion .....</b>	<b>1</b>
1.1 Inledning .....	1
1.2 Problemformulering.....	1
1.2.1 Politisk kommunikation.....	2
1.3 Syfte och frågeställningar .....	3
1.4 Avgränsning.....	3
1.4.1 Planprocessen.....	4
<b>2. Tidigare forskning .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Teori.....</b>	<b>10</b>
3.1 Medborgardialog .....	10
3.2 Tjänstemannens roll .....	11
3.2.1 Makt och ansvar.....	11
3.2.2 Kommunikatören .....	13
3.2.3 Planeraren .....	14
3.3 Dialog.....	14
3.4 Deltagande .....	16
3.5 Kontext.....	18
3.6 Målgrupp.....	20
<b>4. Metod och material.....</b>	<b>22</b>
4.1 Vetenskapsteoretiskt perspektiv .....	22
4.2 En kvalitativ utgångspunkt- intervjuer .....	22
4.3 Urval .....	24
4.4 Litteratursökning.....	25
<b>5. Analys.....</b>	<b>26</b>
5.1 Rollerna.....	27
5.2 Makt.....	29
5.2.1 Neutralitet .....	29
5.2.2 Formuleringsmakt.....	31
5.2.3 Prioriteringsmakt .....	32
5.3 Genomförandet .....	34
5.3.1 Implementeringsmakt .....	34
5.3.2 Den informerande delen av samrådet .....	35

5.3.3 Den inkluderande delen av samrådet .....	36
5.3.4 Att inkludera medborgarna .....	38
5.4 Ansvar .....	40
5.4.1 Transparens .....	40
5.4.2 Tillmötesgående och involvering.....	41
5.4.3 Att nå ut .....	42
5.5 Kommunikation med medborgarna .....	45
5.5.1 Dialog.....	45
5.5.2 Asymmetrisk kommunikation .....	48
5.6 Svårigheter i dialogen med medborgarna .....	49
5.6.1 Kunskapsövertag.....	49
5.6.2 Att överbygga svårigheter- Pedagogik .....	50
5.6.3 Att representera kommunen.....	52
5.6.4 Att alla får komma till tals .....	53
<b>6. Diskussion och slutsatser .....</b>	<b>55</b>
6.1 Vidare forskning.....	58
<b>Referenser .....</b>	<b>59</b>
<b>Bilagor.....</b>	<b>64</b>

# 1. Introduktion

---

## 1.1 Inledning

Den svenska representationsdemokratin har visat sig behöva kompletteras. Det råder en ökad politikermissstro och en oförmåga hos partierna att kunna representera medborgarnas åsikter (Montin, 2004). Även förtroendet för partierna sjunker och kontaktytorna mellan beslutsfattare och medborgare minskar (Hadenius, 2006). Regeringen har tidigare vidtagit åtgärder för att förhindra att det politiska deltagandet och legitimiteten för det offentliga beslutsfattandet sjunker. Åtgärderna som föreslogs var ett större inslag av deltagardemokrati förstärkt med den deliberativa demokratiteorin. Det innebär att man vill engagera och inkludera medborgarna i politiken genom mer fokus på deltagande samt samtal mellan beslutsfattare och medborgare, på så sätt får medborgarna fler möjligheter att påverka utvecklingen i samhället (SOU, 2000:1). Ett begrepp för kommuners initiativ till insatser av deltagardemokratisk och deliberativ karaktär är medborgardialog (Langlet, 2011). Medborgardialog är ett relativt ny begrepp och syftar olika former av deltagande i politiken som sker vid sidan om partiengagemang och de allmänna valen (Karlsson, 2011). Karlsson (2011) påpekar att medborgardialog används på initiativ från och styrs av offentliga aktörer och politiska institutioner.

## 1.2 Problemformulering

I demokratiutredningen menar man att medborgarna ska engageras i politiken och att de ska inkluderas i samtal med politiker (SOU, 2000:1). Medborgardialog antas oftast ske mellan politiker och medborgare men enligt Henecke och Khan (2002) har tjänstemännen en väldigt central roll i denna dialog när det kommer till vilken typ av medborgardialog som äger rum. Henecke och Khans påstående om att tjänstemännen har en central roll i medborgardialogen skulle kunna ses som naturligt då tjänstemännen beskrivs ha en central position och ett stort inflytande i den offentliga verksamheten, inte minst i genomförandet av politiska beslut som

tagits (Bergström, 2010; Hysing & Olsson, 2012). Med bakgrund i att tjänstemännen har ett så stort inflytande i genomförandet frågar vi oss vad tjänstemännen har för roll i medborgardialogen. Tidigare forskning visar att tjänstemännen har en viktig roll (Svensson, 2008) i medborgardialogen men detta har främst undersökts med hjälp av observationer vilket kommer att belysas i kapitlet om tidigare forskning. Detta utesluter tjänstemännens egna upplevelser av sin roll och sitt agerande i medborgardialogen. Vi vill därför undersöka hur tjänstemännen själva upplever sin roll och därmed fylla en kunskapslucka gällande tjänstemännens roll i medborgardialogen. Vi vill dessutom undersöka om tjänstemännen upplever att de kan påverka kommunikationen i medborgardialogen. Tidigare observationer kring tjänstemännens interaktion och kommunikation i medborgardialogen lägger stor vikt vid hur både tjänstemän och politiker interagerar med medborgarna, tjänstemännen har alltså ofta undersökts sida vid sida med politikerna och då gått under benämningen “politiker och tjänstemän” vilket också framgår i kapitlet om tidigare forskning. Forskare har tidigare kommit fram till att politiker och tjänstemän sätter upp restriktioner för medborgarna i dialogen och att de styr samtalet i medborgardialogen. Med denna studie syftar vi till att gå närmare in på hur just tjänstemännen upplever att de i och med sin roll kan påverka kommunikationen i medborgardialogen, vi bidrar därmed till djupare förståelse kring tjänstemännens upplevelser och agerande i dialogen med medborgarna.

### ***1.2.1 Politisk kommunikation***

Då medborgardialog sker mellan kommunen och medborgarna så ämnar vi i denna studie bidra till forskningen inom området politisk kommunikation. Politik behöver inte nödvändigtvis handla om partipolitik, det handlar om mycket mer än partier och politiker (Strömbäck, 2009). Det handlar om hur och under vilka omständigheter samt om vilka regler vi skapar för att kunna leva tillsammans i samhället. Det handlar även om hur resurserna i samhället fördelas och om hur makt kommer till uttryck. Strömbäck (2009) menar att kommunikation går hand i hand med detta eftersom de kommunikativa processerna formar samhället. Politisk kommunikation måste inte vara strategisk. Falkheimer och Heide (2009) definierar strategisk kommunikation som avsiktliga kommunikationsinsatser

genomförda av en organisation för att uppnå ett eller flera mål. Medborgardialog kan placeras i kategorin för strategisk kommunikation då offentliga aktörer och politiska institutioner har olika motiv bakom ansträngningarna till medborgardialog, det kan exempelvis handla om att genom dialog förankra ett projekt hos medborgarna och på så vis lättare nå målet med ett särskilt projekt. Det kan också vara att man genom dialogen vill påverka medborgarnas uppfattning om kommunen eller marknadsföra kommunen (Karlsson, 2011).

### **1.3 Syfte och frågeställningar**

Genom den här uppsatsen vill vi bidra med kunskap inom området strategisk kommunikation med inriktning på fältet politisk kommunikation. Syftet med den här uppsatsen är att undersöka och analysera hur tjänstemännen uppfattar sin roll i medborgardialogen med utgångspunkt i vilken makt och vilket ansvar de har. Vi syftar även till att undersöka på vilket sätt tjänstemännen i och med sin roll upplever att de kan påverka kommunikationen i medborgardialogen samt hur detta kan ses i förhållande till demokratin. Detta söker vi svar på genom följande frågeställningar:

Hur upplever tjänstemännen sin egen roll i förhållande till politikernas roll i arbetet med medborgardialogen?

På vilket sätt upplever tjänstemännen att de kan påverka kommunikationen i medborgardialogen?

### **1.4 Avgränsning**

Frågeställningarna kommer att besvaras genom kvalitativa intervjuer med tjänstemän inom den kommunala verksamheten. Eftersom medborgardialog förekommer inom olika ämnesområden (Montin, 2008) valde vi att avgränsa oss till ett specifikt ämnesområde, nämligen fysisk planering. Denna avgränsning görs främst eftersom det står i plan- och bygglagen (2010:900, 5 kap, 11§) att kommunen är skyldig att ha samråd vilket gör det intressant då medborgardialog inom fysisk planering blir en naturlig del i beslutsprocessen av ett planärende. Att



Samrådet inom detta fält är lagstadgat innebär att det är en form av medborgardialog som genomförs av flera kommuner och på så sätt kan vi få ett brett undersökningsunderlag. Studien har avgränsats till kommuner i Skåne och tjänstemännen som deltar är kommunikatörer och planarkitekter. Detta kommer att beskrivas närmare i urvalet.

#### ***1.4.1 Planprocessen***

Då studien är avgränsad till medborgardialog i den fysiska planeringen så är det samrådsskedet som är intressant, det är där man har medborgardialog. Därför följer här en kort beskrivning av samrådets del i planprocessen. En detaljplan tas fram av kommunen och beskriver hur man får använda mark- och vattenområden i kommunen (Boverket 2014, källa 1). I arbetet med att ta fram en detaljplan går man igenom flera olika steg, ett av stegen kallas samråd och innebär att kommunen ska samråda med berörda parter, exempelvis boende som kan komma att påverkas av en förändring i ett område. Det finns enligt Boverket (2014, källa 2) ingen beskrivning i lagen på hur samrådet ska gå till men den beskriver att kommunen ska visa upp förslaget samt underlaget till förslaget. Samrådets syfte är dels att skapa ett bättre beslutsunderlag och dels att ge berörda parter insyn samt möjlighet att påverka förslaget. Efter samrådet kan förslaget revideras med hänsyn till de synpunkter som kommit in. Beslutet om antagande av detaljplanen tas i slutet av processen av kommunfullmäktige (Boverket 2014, källa 3). Även vid utformandet av en översiktsplan har man samråd (Boverket, 2014, källa 4).

## 2. Tidigare forskning

---

I det här kapitlet kommer vi att presentera tidigare forskning för att tydliggöra vad som undersökts tidigare om tjänstemännens roll och påverkan på kommunikationen i medborgardialogen. Detta kommer att fungera som ett ramverk för vår studie. Vi kommer att börja med att beskriva forskning om medborgardialog och medborgardeltagande i allmänhet. Vi går sedan vidare in på forskning som visar hur tjänstemännen och politikerna påverkar kommunikationen i medborgardialogen. Därefter presenterar vi forskning som belyser tjänstemännens roll i medborgardialogen för att sedan avsluta med forskning vars resultat pekar på att tjänstemännens och politikernas handlande i medborgardialogen är strategiskt.

Medborgardialog kan bland annat användas för att öka de politiska deltagandet bland utslutna grupper i samhället (Karlsson, 2011). Miller (1980) konstaterar dock att ett problem med medborgardeltagande är att de grupper i samhället som mest skulle behöva ha ett ökat inflytande och ökad information är de grupper som deltar minst i medborgardeltagandeaktiviteter. Medborgardeltagande kan alltså göra det politiska inflytandet mer ojämnt då detta deltagande främst erbjuder en kanal för de som redan är inflytelserika (Miller, 1980). Gilljam, Jodal och Clifford (2004) fann i sin studie att de vanligaste demokratiutvecklande åtgärderna i de svenska kommunerna är olika former av medborgarråd så som pensionärsråd, brukarråd och ungdomsråd, samt olika insatser för att utveckla och öka tillgängligheten för medborgarna i kommunfullmäktiges arbete. Författarna kom i en annan studie fram till att skillnaden mellan demokratiutvecklande åtgärder var förhållandevis liten mellan kommunerna (Gilljam, Jodal & Clifford, 2003). I samma studie tittade de bland annat närmare på antalet genomföra åtgärder för medborgardialog i de 279 kommunerna som deltog. Åtgärder för medborgardialog var i det här fallet om kommunerna exempelvis hade stormöten, medborgarpaneler, fokusgrupper, debattforum på hemsidan och hur regelbundet man hade detta. Författarna fann att 17 % av kommunerna arrangerade stormöten

regelbundet medan 60 % gjorde det vid enstaka tillfällen. Det anordnades även andra former av möten i 30 % av kommunerna. I 25 % av kommunerna anordnades möten med olika målgrupper bland medborgarna medan 35 % gjorde detta regelbundet. Det var 30 % av kommunerna som hade debattforum på hemsidan där medborgare och politiker kunde kommunicera. För att kommunen ska kunna genomföra demokratiutvecklande åtgärder så krävs det enligt Gilljam, Jodal & Clifford (2004) tre faktorer. Att det ska finnas ett problem som behöver en lösning, ekonomiska resurser samt tjänstemän och politiker med motivation och intresse av att genomföra åtgärderna.

När det kommer till politikernas och tjänstemäns engagemang för att involvera medborgarna i politiken finns det i dagsläget studier som undersökt olika aspekter kring detta. Barnes och Mann (2011) belyser resultat från en undersökning kring kommunala politikernas och tjänstemäns syn på att engagera allmänheten i politiken. Författarna menar att tjänstemännen och politikerna värdesatte allmänhetens engagemang och att de såg allmänhetens engagerande som någonting positivt för staden, framförallt när det kom till att lösa politiska problem. Tjänstemännen och politikerna såg det dock inte som sin viktigaste uppgift att få medborgarna engagerade. Tjänstemännen var positiva till medborgarnas engagemang men många hade uppfattningen om att medborgarna bara engagerade sig om ett ärende rörde dem personligen och att det största hindret för medborgarnas deltagande var att det var svårt att få dem att engagera sig. När det gäller tjänstemännens syn på engagemang har Kwamena Aikins och Krane (2010) undersökt detta närmare. Författarna har studerat tjänstemännens motivation och handlande och i deras undersökning visade det sig att tjänstemän som arbetar med medborgardeltagande tror starkt på att (1) informera medborgarna om beslutsprocessen och frågor som rör förvaltningen (2) inkludera medborgarna i diskussioner kring beslutsprocessen och andra frågor som rör beslut (3) ta hänsyn till medborgarnas åsikter i beslutsfattandet (4) ge medborgarna feedback på den input medborgarna ger samt svara på deras frågor. För att göra detta föredrog tjänstemännen traditionella medel för medborgardialog framför användandet av deliberativa funktioner på internet, så som diskussionsforum.

Även om Kwamena Aikins och Kranes studie från 2010 bland annat visar att tjänstemännen är positivt inställda till att inkludera medborgarna i diskussioner så

är det många andra forskare som tittat närmare på interaktionen och kommunikationen mellan tjänstemännen och medborgarna och kommer fram till att interaktionen mellan tjänstemännen och medborgarna ofta är på tjänstemännens och politikernas villkor.

Farkas (2013) har undersökt medborgarnas makt och hur mycket de kan styra agendan under medborgarråd och kommer fram till att medborgarna kan delta i rådet men under restriktioner från politiker och tjänstemän. Författaren nämner följande restriktioner (1) medborgarna måste tala om det som de kommunala politikerna och tjänstemännen har bestämt ska diskuteras (2) de måste vänta på instruktioner från politikerna och tjänstemännen för att få tala (3) medborgarna blir respondenter snarare än initiativtagare när det gäller byte av samtalsämnen (4) medborgarna förhåller sig till den diskurs som råder under mötet, att politikerna och tjänstemännen är de som dominerar i diskursen eftersom de tar initiativ till och avslutar utbytet med medborgarna.

Olika studier har gjorts kring tjänstemännens roll och agerande under möten med medborgarna. Svensson (2008) har undersökt medborgarutskotten i Helsingborg i sin doktorsavhandling. Detta gör författaren utifrån syftet att dels ge ökad förståelse för medborgarutskotten samt förståelse för varför invånarna i kommunen deltog i mötena. I medborgarutskottet sker kommunikation mellan politiker och medborgare och i regel inte mellan tjänstemännen och medborgarna. Dock bidrar ändå författaren med information kring tjänstemännens roll under denna medborgardialog vilket gör Svensson (2008) relevant för vår studie. Författaren beskriver att det i medborgarutskottet var tjänstemännen som förberedde och ledde mötena samt beredde ärendena. Det var tjänstemännen som höll i de aktiviteter som anordnades av medborgarutskotten och det var även tjänstemännen som hade kontakt med medborgarna när de hörde av sig. De framkommer även att tjänstemännen hade inflytande över hur dialogen mellan medborgarna och politikerna skulle utformas samt vilka medborgare som fick möjlighet att göra sin röst hörd under mötena. Tjänstemännen hade en viktig roll i medborgarutskottet då de var kontakten mellan medborgare, politiker och andra tjänstemän. Svensson (2008) kommer även fram till att medborgarna vid större möten kunde hamna i ett underläge och uppleva maktlöshet på grund av att de inte har samma kunskap och samma vana att göra sin röst hörd som tjänstemännen hade. Andra slutsatser som drogs var att tjänstemännen och politikerna inte

tolkade begreppet deliberation på samma sätt som de ursprungliga teorierna. De uppfattade begreppet som samtal och dialog om ämnen i allmänhet och lade inte så mycket vikt vid konsensus och inflytande. En annan slutsats författaren drog var att kommunen hade problem med att få representativitet i deltagandet och att medborgarutskotten inte underlättandet för svagare grupper att delta.

Ytterligare och tydligare studier kring tjänstemännens agerande och roll i förhållande till medborgarna har bland annat gjorts av Velásquez (2005) som har undersökt hur tjänstemännen bedömer, utvärderar och agerar i dialogen med medborgarna i den fysiska planeringen. Författaren menar att tjänstemännen i undersökningen hade flera olika roller. Tjänstemännen hade främst rollen som expert, som i det här fallet innebär att tjänstemännen kan bidra med kunskaper och hjälpa medborgarna att ge information som tjänstemännen behöver. En annan roll var att fungera som filterare, tjänstemännen filtrerar det som medborgarna säger och tar med sig det som är relevant. Velásquez (2005) fann även att tjänstemännen pratade mycket om processen, de talar om hur de arbetar och vill på ett pedagogiskt sätt få medborgarna att förstå sammanhanget och i vilken utsträckning de har möjlighet att påverka. Enligt författaren menade tjänstemännen att detta förhållningssätt gentemot medborgarna skulle bidra till en öppen och ärlig dialog. Velásquez (2005) kommer dock i sin undersökning fram till att det råder en diskurs som den Farkas (2013) beskrev. Författaren menar att tjänstemännen såg medborgarna som passiva objekt, medborgarnas kunskap om ett område skulle erhållas och detta var tjänstemännens uppgift. Det fanns även inslag av ett strategiskt handlande från tjänstemännens sida i dialogmötet då de förhöll sig till mål snarare än att uppnå förståelse Velásquez (2005).

När det gäller politikernas och tjänstemäns strategiska handlande finns det andra forskare som även sett detta i sina studier, bland annat Åkerström (2010). I sin avhandling undersöker Åkerström (2010) den offentliga informationen och den politiska kommunikationen mellan kommuninvånare, politiker, tjänstemän och medier kopplat till den kommunala demokratin i Sjöbo och Ystad. Ett av studiens främsta resultat är att ett av de tre demokrativärden som författaren beskriver går emot ett annat. Författaren menar att det första demokrativärdet medborgarstyrelsen som innebär att engagera medborgarna mer och låta dem styra i större utsträckning hindras av det andra demokrativärdet som handlar att medborgarna ska ha tillgång till grundläggande fri- och rättigheter och att den

offentliga makten organiseras genom maktindelning. Åkerström (2010) kommer också fram till att den offentliga informationen och den politiska kommunikationen från tjänstemännens och politikernas sida var strategisk och användes sparsamt. Politikerna och tjänstemännen försökte kontrollera den politiska kommunikationen genom instruktioner och tillsägelser gentemot medborgarna. Författaren kommer också fram till att det inte är frågan om samspel mellan medborgare, makthavare och medier utan snarare som en kamp om makt och tillgång till information. Författaren kommer fram till att den politiska kommunikationen kan liknas vid ett förtäckt strategiskt handlande som författaren betecknar som ett kosmetiskt handlande från kommunens sida. Detta kosmetiska handlande beskrivs som ett strategiskt handlande som är dolt och inriktat på att leda till framgång. Det kosmetiska handlandet har sin utgångspunkt i ett målrationellt perspektiv och lägger vikt vid kommunens effektivitet och ekonomiska framgång, vidare förväntas kommunikationsinsatser ha en specifik effekt på medborgarna.

## 3. Teori

---

I det här kapitlet kommer vi att presentera de teorier som utgör den teoretiska referensramen i vår studie. Först följer ett avsnitt om medborgardialog där vi presenterar några motiv och problem med medborgardialog. Sedan fortsätter vi med att presentera teorier som berör tjänstemannens roll, makt och ansvar innan vi går närmare in på teorier kring kommunikation så som dialog, deltagande kontext och målgrupp.

### 3.1 Medborgardialog

Karlsson (2011) menar att det finns många olika motiv till att politiska institutioner och offentliga aktörer har medborgardialog. Enligt Karlsson (2011) kan det bland annat handla om viljan att stärka medborgarnas förtroende för politiken eller viljan att få medborgarna att delta i politiken. Författaren påpekar även att ett motiv kan vara viljan att få med uteslutna grupper i samhället samtidigt som det kan ses som ett sätt att marknadsföra kommunen. Hadenius (2006) menar att medborgarna får mer kunskap i sakfrågor och bättre förmåga att agera politiskt genom ett aktivt politiskt deltagande och därmed leder det till ett större politiskt inflytande. Författaren påpekar dock att det finns en fara med att lägga tonvikten på deltagande i den politiska processen eftersom stora krav på medverkan kan bli ett hinder för vissa människor. Alla kanske inte kan närvara på möten där det ska fattas beslut och risken finns att inflytande ges till de med starkast åsikter som har tid och möjlighet att närvara. Nyström (2003) menar att det ofta är få deltagare på samrådsmöten för exempelvis översiktsplanering. Författaren menar att det kan bero på att det är svårt att få människor intresserade av övergripande frågor men även att det kan bero på att människor upplever möjligheten att påverka som liten. Även Montin (2008) menar att det är svårt att få medborgarna intresserade av att delta i medborgardialogerna, särskilt om de inte känner sig berörda av frågan.

## 3.2 Tjänstemannens roll

I vår studie ämnar vi undersöka tjänstemannens roll i förhållande till politikernas roll och kommer i detta stycke därför att presentera olika författares sätt att se på hur rollerna förhåller sig till varandra.

Lundquist (1998) menar att man kan se tjänstemannens roll i förhållande till lagen, överordnade och samhällsmedlemmarna. Författaren menar att tjänstemännen ska lyda lagen, visa lojalitet för sina överordnade och visa hänsyn för samhällsmedlemmarna. Hysing och Olsson (2012) beskriver tjänstemannens roll i förhållande till politikerna och menar att politikerna formellt är överordnade tjänstemännen i det demokratiska styrelseskicket. Dock beskriver författarna att förhållandet i praktiken kan variera, tjänstemännen kan ha både mindre och större utrymme när det gäller självständighet och eget handlande. Politikerna tar beslut om vad som ska genomföras, det kan exempelvis handla om vilka mål som ska uppnås och vilka visioner som eftersträvas. Tjänstemännen är de som förväntas genomföra besluten som har tagits av politikerna och de beslutar på egen hand om tillvägagångssättet i genomförandet (Hysing & Olsson, 2012). En annan skillnad mellan politikerna och tjänstemännen är att politiker utgår från sina politiska värderingar i beslutsprocessen medan tjänstemannen bidrar med neutral kunskap. Författarna menar att tjänstemännen ser sin roll som icke-politisk och vill därför inte kännas vid att de har inflytande i politiken. Dock påpekar författarna att tjänstemannen kan ha ett eget engagemang i frågor och därmed en uppfattning om hur något bör vara eller göras. För att kunna analysera rollen är det relevant att ta upp hur andra författare beskriver rollen samt hur den kan ses i förhållande till politikerna. I rollen ingår det även en viss typ av makt och ansvar vilket vi nu kommer att presenteras.

### 3.2.1 Makt och ansvar

För att kunna skapa förståelse för tjänstemannens roll och vilka möjligheter denne har att påverka kommunikationen kommer vi i följande avsnitt att definiera och beskriva begreppen makt och ansvar.

Lukes (2008) beskriver att makt är besläktat med begrepp som exempelvis inflytande och auktoritet och att dessa innebär olika typer av påverkan. Lukes (2008) förklarar makt genom tre dimensioner. Den första dimensionen är makten



över beslutsfattandet och handlar om makten att på ett synligt sätt bestämma över en annan part. Den första dimensionen av makt är en makt som politiker besitter (Strömbäck, 2009). Lukes (2008) andra dimension heter makten över dagordningen och handlar om vem som har makten över vad som hamnar på de politiska beslutsfattarnas agenda. Det handlar exempelvis om vilka ämnen som dessa diskuterar och beslutar om. Den tredje dimensionen heter makten över tanken och är en osynligare form av makt, vilket innebär att ha makten över hur människor uppfattar verkligheten samt över deras idéer och önskningsar (Lukes, 2008). Heide, Johansson och Simonsson (2005) menar att en person blir tilldelad makt inom en organisation om personen kan kommunicera sina expertkunskaper till övriga inom organisationen och om dessa expertkunskaper är betydelsefulla samt efterfrågade av andra.

Tjänstemännen har en central position och kunskap som gör att de har stort inflytande över innehållet i offentliga beslut som tas (Bergström, 2010; Hysing & Olsson, 2012). Hysing och Olsson (2012) påpekar att tjänstemännen har olika typer av makt i beslutsprocessen. Författarna menar att tjänstemännen har initiativmakt i form av att tjänstemän kan väcka frågor och visa på behov av förändring genom erfarenheter från det dagliga arbetet. Författarna påpekar även att tjänstemännen har formuleringsmakt vilket innebär att tjänstemännen kan påverka utformningen av de politiska besluten. De har även prioriteringsmakt vilket innebär att tjänstemännen har makten att prioritera vad som är viktigt då politikerna inte har tid att sätta sig in i alla frågor. Tjänstemännen har enligt författarna även makt genom genomförandet, en så kallad implementeringsmakt. Det innebär att det är de som ska tolka och göra verklighet av de beslut som politikerna fattar. Många tjänstemän har också utvärderings- och granskningsmakt, de har makt på grund av att det är de som sätter kriterierna i utvärderingar och granskar att dessa följs upp (Hysing & Olsson, 2012). Hysing och Olsson (2012) menar även att inflytandet skiljer sig mellan olika tjänstemän. Författarna beskriver även att tjänstemän med inflytande ofta har det i en särskild situation, i vissa frågor eller beroende på tillfälligheter.

När det gäller tjänstemännens ansvar menar Lundquist (2001) att medborgarskapet är kärnan i demokratibegreppet och att tjänstemännen därför bör anta rollen som demokratins väktare. Då tjänstemannen enligt författaren har resurser i form av kunskap och tillgång till institutionerna får personen också ett

ansvar för demokratin. Att vara demokratins väktare innebär enligt Lundquist (2001) att bevaka den offentliga verksamheten, att ge insyn i den offentliga verksamheten till medborgarna och politikerna, att fokusera på att involvera och tillmötesgå medborgarna i de offentliga verksamheterna samt att ge beslutsfattarna de bästa möjliga underlagen för att fatta beslut.

Genom att presentera olika teorier kring tjänstemännens roll, makt och ansvar får vi en nyanserad bild av tjänstemannen och med bakgrund i detta kan vi sedan analysera hur tjänstemännen tänker, agerar och upplever det dagliga arbetet och hur de upplever att rollen, makt och ansvar kan påverka kommunikationen. I vår studie förekommer det tjänstemän med främst två olika yrkesroller, kommunikatörer och planerare. För att få en förståelse för vad dessa yrkesroller innebär och för att förklara vad som skiljer dem åt kommer vi att beskriva dem närmare i följande avsnitt.

### **3.2.2 Kommunikatören**

Kommunikatören kan ha flera olika roller, exempelvis rollen som strateg, rådgivare, analytiker, problemlösningsperson samt producent (Larsson, 2011). Falkheimer och Heide (2007) menar att kommunikatörens uppgift kan vara att ta fram principer och strategier för kommunikationen, det kan exempelvis handla om vilka kanaler som ska användas vid olika tillfällen för att nå olika kommunikationsmål. Palm (2006) menar att kommunikatören vanligen formulerar målen för kommunikationen, målet kan exempelvis vara att uppnå kunskapsöverföring eller attitydpåverkan. Kommunikatören ansvarar även för organisationens informationsflöde och omvärldsbevakning samt fungerar som en konsult inom organisationen när det gäller kommunikationsfrågor (Falkheimer & Heide, 2007). Palm (2006) menar att det även är kommunikatörens uppgift att förutse och analysera vilka frågor som kan tänkas bli omtvistade samt vilka aktörer som engagerar sig i frågan.

### **3.2.3 Planeraren**

Forester (1989) menar att en planerare är en tjänsteman som är framtidsorienterad i sitt arbete, det kan exempelvis handla om arbete med stadsplanering. Forester (1989) beskriver att planeraren ofta har en agendasättande roll, han bestämmer vad som ska göras och hur det ska göras. Khakee (2000) beskriver att tjänstemän såsom planerare tillsammans med beslutsfattare ofta är positiva till medborgardeltagande i teorin men att det är svårare att genomföra i praktiken då de anser att planprocessen kan bli ineffektiv. Forester (1989) menar att planeraren besitter kunskaper som gör att denne får ett informationsövertag och därmed makt i sitt arbete. I planeringsprocessen menar Khakee (2006) att planeraren har ett stort ansvar i mötet med människor eftersom de med anledning av den kunskap de besitter vanligen får ett tolkningsföreträde. Enligt Forester (1989) är medborgarna ofta oinformerade om olika beslutsfattande processer och upplever att andra vet bättre, exempelvis ser medborgarna ofta planeraren som expert och håller därför med dennes åsikter istället för att se sina egna motiv till att delta. Forester (1989) menar därför att planeraren bör hjälpa, stödja och uppmuntra medborgarna i deras deltagande i olika samhällsprocesser. På samma sätt menar Helling och Clayton Thomas (2002) att planerarna och andra tjänstemän ska fokusera mindre på att leda och mer på att handleda och möjliggöra konsensus.

Nu kommer vi fortsätta med att presentera teorier om dialog och kommunikation. Genom att definiera dialog och hur man uppnår detta kommer vi kunna belysa vad tjänstemännen kan göra för att påverka denna. Av samma anledning kommer vi även beskriva olika grader av deltagande, hur kontexten påverkar ett budskap samt målgruppsanalys för att belysa vilka verktyg tjänstemännen har att tillgå i kommunikationen med medborgarna.

## **3.3 Dialog**

Stier (2009) menar att det finns många olika anledningar till varför man kommunicerar, det kan handla om samarbete, relationsskapande, att informera eller utbyta kunskaper. Det kan även handla om att övertala, att utöva makt eller att fatta beslut. På samma sätt menar Isaac (1999) att det finns olika motiv till att människor har dialog. Palm (2006) liksom Isaac (1999) menar att dialog kan

användas för att lösa en konflikt. Motivet till dialog kan även vara att uppnå förståelse om någonting. Palm (2006) påpekar också att man genom dialog får nya och betydelsefulla idéer. Isaac (1999) förespråkar dialog som ett sätt att tänka tillsammans och menar att man bör sträva efter att tänka tillsammans. Detta då vi lättare kan ta oss an utmaningar och ta tillvara på potentiella möjligheter. I dialogen kan människor med olika bakgrund och tankesätt mötas och förstå varandra. Isaac (1999) menar att man i dialogen lyssnar på varandra, respekterar varandra, låter alla komma till tals och talar sanningsenligt. Författaren understryker även att förmågan att lyssna är en viktig del i upplevelsen av delaktighet. Stier (2009) påpekar dock att någonting som kan skapa delaktighet även kan utestänga individer från delaktighet, författaren tar upp olika faktorer, exempelvis språkliga faktorer som dialekter och yrkesspråk. Dialog är enligt Steinar Sætre (2009) bra för att skapa engagemang och kreativitet, författaren ser dialog som ett samtal mellan parter, men påpekar att det i samtalet kan finnas inslag av diskussion, alltså argument och motargument för att man ska komma fram till förståelse. Hadenius (2006) menar att deliberativa inslag i demokratin, alltså inslag av mer samtal mellan medborgarna och folkvalda ställer stora krav på medborgarna då de enligt författaren måste kunna argumentera för sina åsikter.

Palm (2006) menar att man ofta förknippar dialog med någonting positivt som att göra svaga röster i samhället hörda, men författaren påpekar även att det kan finnas ett strategiskt syfte bakom dialogen, det vill säga att exempelvis en myndighet har dialog för att gynna sina egna intressen.

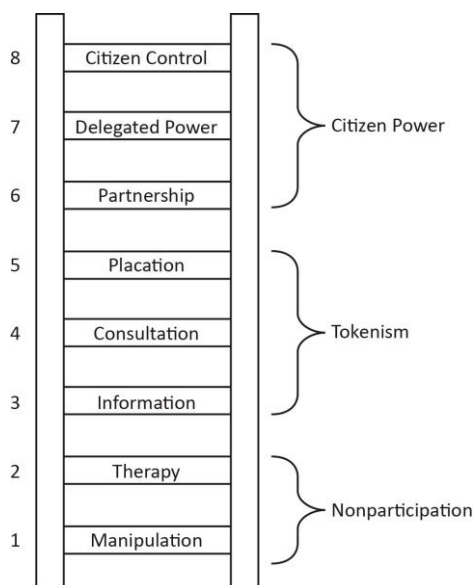
Det ideala scenariot för en dialog är enligt Habermas (1995) att olika parter samtalar och försöker förstå varandras ståndpunkter, detta leder då till samförstånd vilket gör det onödigt med exempelvis en omröstning i en fråga, eftersom man har kommit fram till den allmänt bästa lösningen. Habermas (1995) menar att det finns två typer av handlande. Författaren talar om det kommunikativa handlandet och sätter detta i kontrast till det strategiska handlandet. Det strategiska handlandet är ett målinriktat och framgångsorienterat handlande och författaren beskriver två exempel på detta handlande. Det första strategiska handlandet är en bytesrelation som skapas mellan en kund och en säljare, det andra strategiska handlandet är maktrelationer som skapas inom ramen för över- och underordnade. Med ett strategiskt handlande handlar det alltså inte om att skapa förståelse i relation till den andra parten utan om att uppnå framgång

och de mål man har satt upp. I kontrast till detta beskriver Habermas (1995) som tidigare nämnt det kommunikativa handlandet där fokus är på att skapa förståelse. Om delaktiga aktörer inte handlar på ett sätt som leder dem till framgång utan istället leder dem till ömsesidig förståelse kan man tala om ett kommunikativt handlande. Om ömsesidig förståelse uppnås mellan aktörerna så kan även samförstånd uppnås. Det kommunikativa handlandet är beroende av ett kommunikativt samförstånd som i sin enklaste form innebär att den som lyssnar bekräftar det talaren säger.

Det är viktigt att vara medveten om att Isaac (1999) och Habermas (1995) ger en idealistisk bild av dialog och att det kanske inte alltid ser ut så i verkligheten när man talar om dialog. Dock förtydligar dessa teorier vad dialog begreppet innebär och är relevant för att belysa dialogen och hur tjänstemännen kan påverka vilken typ av dialog som äger rum.

### 3.4 Deltagande

Att kommunen har medborgardialog och involverar medborgarna behöver inte innebära att medborgarna får inflytande över vad som beslutas. För att belysa vilken typ av medborgardialog eller politiskt deltagande tjänstemännen upplever äger rum samt för att kunna analysera hur tjänstemännen kan påverka vilket inflytande medborgarna får så kommer vi nu att beskriva olika nivåer för deltagande.



Bildkälla: Arnstein (1969, s. 2)

I teorin *the ladder of participation* beskriver Arnstein (1969) att det finns olika nivåer av deltagande och att deltagande inte alltid innebär inflytande. Steg tre, fyra och fem på stegen anses höra till kategorin medborgardeltagande. Det tredje steget *Informing* innebär att medborgarna kan få information om sina rättigheter och skyldigheter. Den informerande delen är en envägskommunikation där makthavarna är sändare men detta är ett viktigt första steg mot ett legitimt medborgardeltagande. *Consultation* innebär enligt författaren att medborgarna bjuds in till att säga sin åsikt, detta kan ske i en undersökning eller på ett lokalt möte. Detta är ytterligare ett steg mot ett legitimt medborgardeltagande, dock kan en sådan konsultation lätt användas för att makthavare enbart ska kunna säga att medborgarna har varit delaktiga i ett beslut. På nivån *Placation* börjar medborgarna få ett visst inflytande, här kan några utvalda medborgarna få sitta i ett medborgarutskott eller i en planeringskommitté där de får ge förslag och vara delaktiga i ärenden, det är dock politikerna som fortfarande fattar besluten. Gemensamt för de tre nivåerna är att medborgarna inte kan vara säkra på att deras åsikter egentligen kommer att ha någon inverkan på de som har makten.

För att ge en mer nyanserad bild av vilken möjlighet tjänstemännen har att påverka kommunikationen i medborgardialogen och vad som krävs för att medborgarna ska ges riktiga möjligheter till att påverka planprocessen kommer vi nu att gå närmare in på enkel- och dubbelriktad kommunikation samt teorier om hur samråd kan utformas.

Henecke och Khan (2002) menar att man först och främst bör skilja mellan den enkelriktade kommunikationen och den dubbelriktade kommunikationen vid exempelvis en förändring. I den enkelriktade kommunikationen blir medborgarna delaktiga i förändringen genom upplysning av planeringen via exempelvis broschyrer och utställningar, men detta ger inget inflytande i förändringen. Inflytande i förändringen kan medborgarna endast få om kommunikationen är dubbelriktad. Det kan exempelvis handla om intervjuer eller enkätundersökningar som medborgarna får svara på i syfte att ge deras bild av något som tjänstemän och politiker behandlar. I den dubbelriktade kommunikationen kan medborgarna komma med initiativ, frågor, förslag och kritik. Dubbelriktad kommunikation kan exempelvis ske i olika former av samråd. Det kan vara skriftliga former av samråd

som exempelvis remissförfarande angående planer. Det kan även vara samråd i form av möten, det finns då möjlighet till dialog mellan de olika parterna.

Palm (2006) menar att mötet är den mest centrala delen i ett dialogprojekt och att det därför är av vikt att mötet utformas därefter, det vill säga med bakgrund av att man vill ha dialog. Helling och Clayton Thomas (2002) beskriver att intressenterna bör involveras mer i utformandet av mötet och att det är de som borde bestämma agendorna, tiderna och platserna för mötena. Informationsmöten är inte lika effektivt om målet är att engagera och aktivera deltagarna. Palm (2006) menar att det på ett informationsmöte handlar om kunskapsöverföring, att publiken är passiv samt att mötesledaren är aktiv. På dialogmötet handlar det istället om aktivitet och att skapa engagemang, det är fokus på publiken och det är denna som är aktiv. Enligt Berry (2013) är tjänstemannens roll vid exempelvis samråd och andra typer av demokratifrämjande möten att informera samt att bidra med sin kunskap inom olika områden.

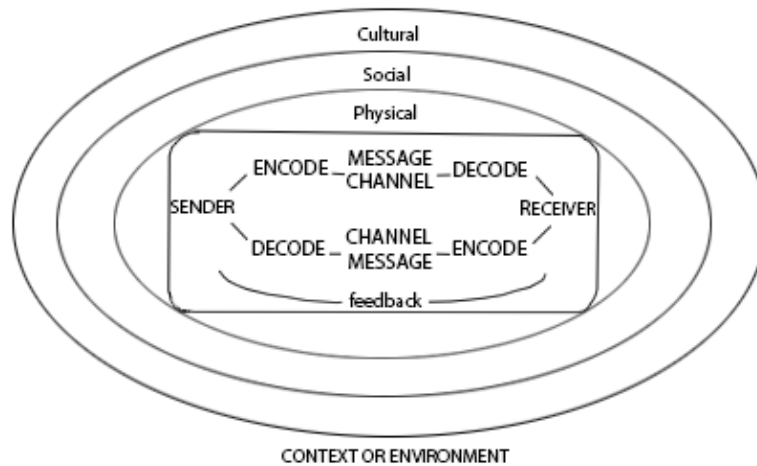
Vi har nu beskrivit olika nivåer för deltagande och vad dessa nivåer innebär samt skillnaden mellan enkelriktad och dubbelriktad kommunikation på samrådet för att belysa hur tjänstemännen kan påverka vilken typ av deltagande som äger rum. I nästa stycke kommer vi att gå närmare in på kommunikation och hur denna påverkas av kontexten.

### **3.5 Kontext**

Genom att beskriva två kommunikationsmodeller samt olika hinder för kommunikationen så kommer vi belysa hur kontexten påverkar tjänstemännens kommunikation med medborgarna samt belysa hur tjänstemännen kan påverka och hantera hinder i kommunikationen.

Shannon och Weaver (1964) beskriver en kommunikationsmodell där sändaren skickar ett budskap till mottagaren genom en kommunikationskanal. I modellen förutsätter sändaren att budskapet når fram, dock menar författarna att budskapet kan störas. De tar upp ett exempel med en sändare som skickar ett meddelande via en telefon, mottagaren får meddelandet men meddelandet kan ha ändrats på grund av brus som gör att mottagaren inte uppfattar hela budskapet. Modellen kritiseras av Strömbäck (2009) då den inte tar hänsyn till att olika personer kan tolka budskap olika och att det i modellen inte finns utrymme för

feedback. Strömbäck menar att Shannons och Weavers (1964) modell är vanlig och att en sådan syn på kommunikation ofta förekommer bland organisationer och myndigheter. Allt som kommuniceras tolkas annorlunda beroende på kontexten (Strömbäck, 2009).



Bildkälla: Dimbleby och Burton (2007).

Dimbleby och Burton (2007) beskriver att kommunikation ofta handlar om tvåvägskommunikation och tar därför upp feedback och kontext som faktorer i kommunikationen. Författarna beskriver en kommunikationsmodell som tar hänsyn till att mottagaren kan tolka budskapet annorlunda. I kontextmodellen beskriver författarna att kontexten i kommunikationen påverkar budskapet. Författarna menar att beroende på vad en person har för kulturell eller social bakgrund kan detta påverka personens tolkning och uppfattning av budskapet. O’Hair, Friedrich och Dee Dixon (2011) påpekar att kommunikation alltid sker i en kontext, denna kontext påverkar inte bara mottagarens tolkning utan även kvalitén, innehållet och effektiviteten i kommunikationen. Därför menar författarna att sändaren bör ta hänsyn till olika kontext till exempel var, när och hur kommunikationen äger rum samt den sociala och kulturella kontexten. På ett liknande sätt beskriver Dimbleby och Burton (2007) att sändaren i och med kontexten måste anpassa kommunikationen för att mottagaren ska tolka budskapet på rätt sätt. Kontexten kan ses som barriärer för kommunikationen men enligt Blundel och Ippolito (2008) finns det olika sätt att komma över dessa. Sändaren bör ta ansvar för hur mottagaren uppfattar budskapet, alltså kontrollera hur mottagaren uppfattat det. Dimbleby och Burton (2007) menar att sändaren beroende på den feedback som ges från mottagaren kan få en möjlighet att



anpassa kommunikationen och hur denne uttrycker budskapet i den fortsatta kommunikationen. Blundel och Ippolito (2008) menar även att det underlättar om sändaren redan innan undersökt vilka attityder och känslor mottagarna har gentemot budskapet och gentemot sändaren. Det blir då lättare för sändaren att anpassa budskapet. Om mottagaren har svårt att förstå ett budskap så kan lösningen även vara att sändaren varierar eller använder olika kommunikationskanaler då detta gör att budskapet förstärks (Blundel & Ippolito, 2008). Något som även kan påverka kommunikationen är hierarkiska positioner (Wilhelmsson & Döös, 2002). De överordnade och underordnade förhåller sig till redan givna regler för vem som talar respektive lyssnar, vem som frågar respektive svarar. För att nå ett gemensamt lärande och skapande måste den överordnade medvetet ta avstånd från idén om att dennes tolkning bör ha företräde (Wilhelmsson & Döös, 2002).

I stycket som följer kommer vi att gå närmare in på målgrupper och hur man kan analysera dessa för att nå ut med sitt budskap i medborgardialogen.

### **3.6 Målgrupp**

I den här delen kommer vi beskriva hur man kan anpassa kommunikationen för att nå ut till målgruppen för att belysa hur tjänstemännen kan arbeta för att nå ut till relevanta grupper i medborgardialogen.

Palm (2006) menar att man kan anpassa kommunikationen till olika målgrupper. I arbetet med medborgardialog riktar man sig mot olika grupper av medborgare med olika intressen och bakgrund. Vi anser därför att det är relevant att ta upp en teori om målgrupper för att belysa hur man når ut med ett budskap samt hur man gör relationen till målgruppen mer symmetrisk. För att identifiera målgruppen kan man enligt författaren göra en målgruppsanalys. Det innebär att man delar upp målgruppen i olika segment beroende på exempelvis ålder, kön och värderingar för att enklare anpassa kommunikationen och nå ut med ett budskap. Författaren beskriver två anledningar till varför man bör göra en målgruppsanalys, dels för att man ska välja rätt budskap och dels för att använda rätt kanal för att förmedla budskapet till målgruppen. Palm (2006) påpekar även att begreppet målgrupp ofta kopplas ihop med asymmetrisk kommunikation vilket innebär att sändaren tar initiativ och bestämmer hur kommunikationen ska genomföras.

Författaren beskriver även att en målgrupp kan ha en mer symmetrisk relation till sändaren, alltså en kommunikation som baseras mer på dialog. I ett sådant fall har målgruppen förväntningar på att sändaren ska ta deras åsikter i beaktande.

## 4. Metod och material

---

### 4.1 Vetenskapsteoretiskt perspektiv

I vår uppsats har vi utgått ifrån ett socialkonstruktionistiskt perspektiv. Det socialkonstruktionistiska perspektivet innebär att verkligheten skapas i det sociala samspelet mellan människor vilket lägger fokus på människors individuella upplevelser och tolkningar av verkligheten (Bryman, 2008). Detta vetenskapsteoretiska perspektiv är centralt i vår uppsats då vi ämnar undersöka tjänstemännens egna upplevelser. Vi fokuserar således på tjänstemännens tolkningar av verkligheten och utgår ifrån att den skapas i ett samspel med andra individer.

### 4.2 En kvalitativ utgångspunkt- intervjuer

Med det här metodavsnittet samt med hjälp av vår intervjuguide har vi som ambition att öka studiens transparens och reliabilitet, det vill säga att studien ska kunna genomföras på nytt av andra (Ekström & Larsson, 2010).

För att besvara frågeställningarna har vi använt oss av semistrukturerade intervjuer. Bryman (2008) menar att den semistrukturerade intervjun kan klassas som en kvalitativ metod eftersom den är flexibel och fokuserar på respondentens uppfattningar och tolkningar av verkligheten. Metoden överensstämmer med frågeställningarna eftersom vi efterfrågar tjänstemannens egen uppfattning av sin roll i medborgardialogen och hur de upplever sig kunna påverka kommunikationen. I intervjuerna har vi utgått från teman som makt, ansvar, roll och dialog för att besvara våra frågeställningar. Dessa har vi ställt frågor kring och respondenten har fått svara fritt med möjlighet att styra intervjun i en egen riktning vilket Bryman (2008) beskriver är utmärkande för den semistrukturerade intervjun.

Personerna som medverkar i studien är anonyma. Beslutet om anonymitet togs eftersom några efterfrågade den möjligheten. Andra hade ingenting emot att delta

utan anonymitet men under intervjuernas gång upplevde vi att vissa respondenter inte kunde slappna av under intervjun och gav undvikande svar när vissa frågor ställdes, även om frågorna ställdes på ett öppet sätt. Vi ville vara konsekventa och beslöt därmed att alla skulle vara anonyma vilket resterande respondenter informerades om innan intervjun. Vi hade en förhoppning om att detta skulle göra att respondenterna inte tänkte så mycket på sin organisation utan vågade prata mer om vad de själva upplevde. Vi hade kunnat ha med vilken kommun respektive tjänsteman tillhörde så att det framgick vid citaten i analysen men valde att inte ha det då det i många fall inte var så många som arbetade med medborgardialog i den fysiska planeringen inom kommunen eller projektet vilket inte skulle göra personen särskilt anonym. Vi anser även att det egentligen inte är relevant för vår studie vilken kommun de arbetar inom eftersom vi inte gör några sådana jämförelser utan endast är intresserade av tjänstemännens upplevelser av sig själva. Dock är vi medvetna om att deras upplevelser och uttalanden kan vara en spegling av den kommun de tillhör och detta är något vi har haft i åtanke när vi analyserat materialet. Vidare är vi medvetna om att beslutet om anonymitet har en negativ inverkan på transparensen i vår studie men vi anser att det var ett nödvändigt beslut för att tillmötesgå respondenterna samt för att få uppriktiga och intressanta svar som legat till grund för vår analys.

Alla intervjuer genomfördes under fysiska möten på intervjupersonernas arbetsplatser. Intervjupersonerna hade själva tidigare tagit ställning till var intervjun skulle hållas. Intervjuerna genomfördes i enskilda rum vilket gjorde att intervjupersonen hade möjlighet att tala fritt. Vi genomförde tio intervjuer och upplevde en tydlig informationsmättnad innan alla intervjuer var genomförda men vi avslutade vid tio då det inte längre framkom någon ny information eller nya perspektiv i svaren på frågorna som ställdes. Intervjuerna spelades in vilket underlättade analysen av materialet då vi lätt kunde återgå till empirin genom transkriberingarna. Vi kunde även med hjälp av transkriberingarna ta ut citat för att belysa vårt empiriska material. Transkriberingarna skrevs ut och olika teman som vi bestämt på förhand till exempel makt, ansvar, roll och kommunikation markerades i marginalen för att sortera informationen och för att lättare kunna se vad som framgått i undersökningen. Hittade vi något intressant som vi märkte upprepades letade vi efter detta även i de övriga transkriberingarna. Vi letade även efter sådant som skilde sig från mängden för att inte bara belysa det som

flest personer uttalat sig om. Under arbetets gång framgick en tydligare kategorier inom vissa teman bland annat framgick svårigheter i kommunikationen som en tydlig kategori inom temat kommunikation, en annan kategori var pedagogik som enligt tjänstemännen är någonting som används för att överbrygga bland annat kunskapsövertaget de besitter.

### **4.3 Urval**

I det första skedet gjordes ett målinriktat urval. Ett målinriktat urval är ett urval med direkt hänvisning till de forskningsfrågor som valts (Bryman, 2008). Detta urval gjordes för att tjänstemännen som intervjuades skulle ha erfarenhet av att arbeta med medborgardialog i den fysiska planeringen och därmed kunna uttala sig om sina upplevelser kring rollen och kommunikationen. För att komma i kontakt med tjänstemän med denna erfarenhet kontaktades kommuner i Skåne som på hemsidan beskrev att de arbetade med medborgardialog eller beskrev att medborgarna hade möjlighet att påverka genom att exempelvis lämna in synpunkter till kommunen. I undersökningen har det inte skett någon avgränsning till en enstaka kommun. Det var svårt att finna tillräckligt många tjänstemän inom samma kommun med erfarenhet av medborgardialog inom den fysiska planeringen och som dessutom ville ställa upp på en intervju. Att vi valt tjänstemän från olika kommuner ser vi inte som något hinder i studien då bland annat Gilljam, Jodal och Clifford (2003) menar att det är en förhållandevis liten skillnad mellan kommuner när det gäller demokratiutvecklande åtgärder så som medborgardialog. Som tidigare nämndes är samråd en lagstadgad form av medborgardialog inom fysisk planering, detta tror vi även kan bidra till mindre skillnader mellan kommunernas förfaranden i dessa ärenden. Kommunernas officiella mejladresser samt stadsbyggnadsförvaltningarnas mejladresser användes för att komma i kontakt med tjänstemännen. Hänvisningar ledde till planarkitekter, kommunikatörer samt en projektledare med inriktning på kommunikation, alla med erfarenhet av medborgardialog inom området fysisk planering. Tjänstemännen som vi kom i kontakt med var främst från större kommuner i Skåne, det vill säga Malmö, Helsingborg, Lund, Kristianstad, Landskrona, Trelleborg men även Vellinge. I ett andra skede gjordes ett snöbollsurval där några av tjänstemännen blev tillfrågade om de hade några

kontakter med andra tjänstemän som arbetade med medborgardialog i den fysiska planeringen, antingen i samma kommun eller i andra kommuner. Med anledning av detta var en del tjänstemän i undersökningen från samma kommun, Helsingborgs stad och Malmö stad är exempel på detta då tre tjänstemän var från Helsingborg och två tjänstemän var från Malmö. Tio tjänstemän ställde upp i undersökningen varav fem var planarkitekter, fyra var kommunikatörer och en var projektledare med inriktning på kommunikationsarbete.

#### **4.4 Litteratursökning**

För att samla in relevant information till den teoretiska referensramen har vi gjort en litteratursökning. Bibliotekskatalogen Lovisa har använts för att hitta lämpliga böcker för vår studie och databasen Lubsearch har främst använts för att söka efter vetenskapliga artiklar. Sökord som har använts i Lubsearch är bland annat: medborgardialog, medborgardeltagande, medborgarinflytande, tjänsteman, dialog, makt, kommun, kommunikation, planerare, deltagande, samråd, citizen participation, citizen involvement, civil servant, municipal, communication. De böcker och artiklar vi har hittat har också lett oss vidare till annan litteratur. Då medborgardialog sträcker sig över flera ämnesområden har litteratur inom strategisk kommunikation men även litteratur kring andra ämnesområden använts. Inom ämnesområdet strategisk kommunikation har litteratur inom politisk kommunikation främst använts tillsammans med litteratur som rör organisationskommunikation. Litteraturen från andra ämnesområden än strategisk kommunikation innefattar litteratur inom statsvetenskap och fysisk planering med hänsyn till den avgränsning som gjorts.

## 5. Analys

---

Tjänstemännen i vår undersökning har alla en liknande syn på medborgardialog i den fysiska planeringen, vad det är och motiv till varför man har det. När vi i analysen talar om tjänstemännen innefattar vi båda yrkeskategorier, annars skiljer vi dem åt genom att säga kommunikatören respektive planarkitekten eller planeraren. En av tjänstemännen i undersökningen var som tidigare nämnt projektledare med inriktning mot kommunikation, denne har vi valt att innefatta i yrkeskategorin kommunikatör då upplevelserna av rollerna och arbetsuppgifterna visade sig överensstämma. Nedan följer en kort beskrivning av hur tjänstemännen ser på samrådet och vad vi i analysen syftar på när vi talar om samrådet.

Henecke och Khan (2002) menar att samrådet kan utformas på olika sätt, både skriftligt eller som ett möte. Alltså kan det innebära att medborgarna får lämna skriftliga yttranden angående ett planärende men även att de kan bjudas in till ett samrådsmöte med möjlighet till dialog. Under mötet kan alltså medborgare och andra berörda parter komma till tals. Tjänstemännen i vår undersökning beskriver att kommunerna har den här typen av samråd, att medborgarna bjuds in till ett fysiskt möte, men att synpunkter också kan inkomma skriftligt. I analysen syftar samrådet främst tillbaka till medborgardialog som ett fysiskt möte med medborgarna. Under samrådet beskriver tjänstemännen att planen ska presenteras och att berörda parter ska ha möjlighet att komma med synpunkter som sedan sammanställs i en samrådsredogörelse. Många av tjänstemännen beskriver att de även utför andra medborgardeltagandeaktiviteter under samrådsskedet som inte är lika formella, alltså inte behöver sammanställas i en samrådsredogörelse. Tjänstemännen i vår undersökning menar även att sådana aktiviteter bidrar till planen. Det kan röra sig om extra informationstillfällen eller aktiviteter för att skapa engagemang som exempelvis workshops där man tillsammans med medborgarna kreerar idéer kring ett områdes fysiska planering.

Eftersom vi i vår undersökning intervjuat tjänstemän inom två olika yrkesroller framgår vissa tydliga skillnader i rollerna under samrådsskedet, vi

kommer därför att inleda med att presentera dessa närmare. Först redogör vi för hur tjänstemännen i vår undersökning reflekterade över sina roller i samrådskedet för att sedan diskutera tjänstemännens inflytande och ansvar. Slutligen kommer vi in mer på hur detta kan påverka kommunikationen.

## 5.1 Rollerna

Falkheimer och Heide (2007) påpekar att kommunikatören kan ha många olika arbetsuppgifter. Larsson (2011) lyfter fram att kommunikatören bland annat kan ha rollen som producent och rollen som rådgivare. Rollen som producent och rådgivare inom organisationen var de roller som framkom tydligast i vår studie. Det insamlade empiriska materialet visar att kommunikatören ser sin roll i det formella samrådet främst som en stödfunktion.

*“Planarkitekten ska ju faktiskt leverera planer det vill säga att, utan projektet så hade man ju ändå haft planer va, medan kommunikatörens uppgift är ju att vara en stödprocess till de andra processerna i projektet det vill säga att, hade inte de andra funnits så hade ju inte jag heller funnits.”* Kommunikatör 4.

Kommunikatörerna upplevde att de inte hade någon betydande roll under samrådet, även om de ibland kunde vara på plats vid samrådsmötena. En av kommunikatörerna skiljer sig från de andra då hon beskriver att hon varit moderator under mötena och att hennes roll då var att strukturera upp diskussionen, ställa frågor och dela ut ordet. Utifrån det empiriska materialet är detta en uppgift som vanligtvis innehas av planarkitekten. Kommunikatörerna beskriver att de hjälper till med kommunikationen i samrådsskedet på olika sätt. Dels med praktiska uppgifter som att hjälpa till med annonseringar, att skriva pressreleaser och att skriva på webben samt dels med att välja kanaler för kommunikationen med medborgarna. De upplever inte att de har den sakkunskapen som planarkitekterna har i ett ärende och menar därför att det är planarkitekten som ska ha utbyte med medborgarna under samrådet eftersom personen har kunskaperna kring detaljplanen eller översiktsplanen. Så här uttalar sig två kommunikatörer om upplevelserna kring rollen.



*“Jag ser ju mer min roll där som att hjälpa till att fixa möten, vara kreativ i hitta modeller och så”* Kommunikatör 5.

*“Det är ju stadsbyggnadskontoret som har hand om dom här planprocesserna och jag stödjer dom ibland och hjälper dom ibland och jobbar med dom, med dom här frågorna, men jag är inte jätteinvolverad i dom frågorna.”* Kommunikatör 2.

Kommunikatörerna upplever att det är planarkitekterna som äger frågan då de enligt kommunikatörerna är ansvariga för planen och har en expertroll. De menar att det är planarkitekten som ansvarar för samrådet och som därmed sätter agendan för samrådsmötena samt ansvarar för hur dessa ska gå till. Dock framgår det att kommunikatörerna upplever att de har en större roll i de medborgardeltagandeaktiviteter under samrådsskedet som inte är lika formella. Forester (1989) menar att andra uppfattar planeraren som expert eftersom planeraren har ett informationsövertag. Att planarkitekterna äger frågan och bland annat sätter agendan gör att de har mer inflytande i samrådet än vad kommunikatören har. Hysing och Olsson (2012) menar att just inflytande varierar mellan tjänstemän och att vilket inflytande en tjänsteman har exempelvis är beroende av vad det är för typ av frågor och typ av situation.

I vår undersökning framgår det att planarkitekten ser sin roll som central i planprocessen. De menar att det är de som ska ta fram ett planförslag och sedan sammanväga synpunkter, alltså ta tillvara på och ta i beaktande de åsikter som berörda parter har i ett ärende för att sedan leverera planen. Planarkitekterna i vår undersökning menar att de har en expertroll inom området fysisk planering, de upplever att de har kunskaper inom området som andra inte har.

*“Men jag kan säga att vi på, vi är ju experterna i staden på stadsbyggnad och det är ju vårt ansvar så vi måste, vi ska kunna det. Vi är bättre än politikerna på att förstå hur en stad byggs.”* Planarkitekt 2.

I vår undersökning framgår det även att det i planarkitektens arbete ingår att kommunicera med berörda parter på olika sätt i planprocessen. Planarkitekterna upplever att de har en central roll i kommunikationen med medborgarna både under samrådet och i de extra medborgardeltagandeaktiviteterna. Dock påpekar

tjänstemännen att upplever rollen som central främst under samrådet eftersom de håller i mötet och exempelvis gör inbjudningar och annat informationsmaterial inför mötet. De menar dock att de får ett visst stöd av kommunikationsmedarbetarna.

*“Jag har gjort det mesta men sen har jag ju fått stöd från kommunikationsenheten som bland annat hjälpte till att ta fram en utav trycksakerna då som vi har [...] jag hade ju gärna haft mycket mer stöd i till exempel, ja det är svårt att säga för man måste ju förstå vad man ska kommunicera för att veta hur man ska kommunicera, det är inte helt lätt för vem som helst att kommunicera innehållet.”*  
Planarkitekt 3.

## **5.2 Makt**

Vi kommer nu beskriva tjänstemannens roll utifrån ett maktperspektiv samt sätta det i förhållande till politikernas roll.

### **5.2.1 Neutralitet**

Tjänstemannens roll kan enligt Lundquist (1998) ses i förhållande till politikerna. Hysing och Olsson (2012) menar att politikerna beslutar i olika ärenden medan tjänstemännen genomför besluten. Politikerna besitter således maktens första dimension (Strömbäck, 2009). Makten att bestämma vilket är en synlig makt enligt Lukes (2008). Tjänstemännen i vår undersökning beskriver att det är politikerna som tar olika beslut i planprocessen, det kan exempelvis handla om i vilken utsträckning man ska ha medborgardialog men främst beslutar de om de planer som planerarna lägger fram ska antas eller inte.

*“Där skulle ju mitt uppdrag vara att genomföra dialogen på ett klokt sätt, så att man får in bra underlag för politikerna att fatta ett bra beslut.”* Kommunikatör 4.

Hysing och Olsson (2012) menar även att tjänstemännen till skillnad från politikerna ser sig själva som neutrala och att de enligt författarna inte vill medge ett politiskt inflytande. Bergström (2010) menar dock att tjänstemännens position är central eftersom de besitter stor kunskap och med bakgrund i detta får de även ett stort inflytande. Några av tjänstemännen i vår undersökning påpekade att de

uppfattar sig själva som politiskt neutrala men att de samtidigt arbetar på uppdrag av politikerna.

*“Jag ska ju vara mer neutral, eller hur ska jag uttrycka det, jag har inte dom här politiska värderingarna eller åsikterna att ta hänsyn till men å andra sidan så är de ju så att jag jobbar på uppdrag av politikerna [...] då är det klart att det är deras tankar och idéer som styr det uppdrag jag gör.”* Kommunikatör 2.

En annan tjänsteman upplever att den neutrala rollen kan bidra till att medborgarna får förtroende.

*“Vi ska ju va, alltså vi tjänstemän [...] vi ska ju liksom inte va politiskt bundna. Vi ska vara neutrala på det sättet och i den rollen tror jag nog att vi har möjlighet att skapa ett förtroende. Va liksom en brygga så mellan medborgare och politiker.”* Planarkitekt 5.

Trots att Hysing och Olsson (2012) beskriver att tjänstemännen ser sig själva som neutrala så menar författarna liksom Bergström (2010) att de på olika sätt har ett politiskt inflytande. Hysing och Olsson (2012) beskriver att tjänstemännen trots sin neutralitet ofta har egna uppfattningar om hur något bör vara. Några av planarkitekterna i vår undersökning beskriver att de ofta har en uppfattning om hur något bör göras när de tar fram ett planförslag. Detta är någonting som skulle kunna påverka utformandet av förslaget. Dock påpekar planarkitekterna att de inte låter deras egna personliga uppfattningar om planen styra slutprodukten av exempelvis en detaljplan. Planarkitekterna beskriver att sannolikheten för att de ska influera sammanvägningen negativt är väldigt liten eftersom de menar att de förhåller sig till lagar, regler, mål och visioner samt att de konsulterar med andra kollegor i projektgruppen eller på avdelningen. Medborgarnas och berörda intressenters synpunkter och förslag påverkar också planen och planarkitekterna har en skyldighet att redovisa alla synpunkter som inkommit vilket också fungerar som ett sätt att säkerhetsställa en bra plan. På frågan om de egna åsikterna påverkar arbetet med en detaljplan svarar en tjänsteman såhär.

*“För min del så att det, att förslaget förändras på olika sätt det är själva syftet med det, då har jag fått igenom min vilja, jag ser det mer så.”* Planarkitekt 1.

Även om planarkitekterna kan ha en viss tanke från början så menar de alltså att det är medborgarnas synpunkter och inte deras egna åsikter som värdesätts.

### **5.2.2 Formuleringsmakt**

Hysing och Olsson (2012) menar att tjänstemannen har makt i form av formuleringsmakt eftersom deras förarbete ligger till grund för politiska beslut. Utifrån det empiriska materialet beskriver planarkitekterna att de i detaljplanen sammanväger den input som kommer in rörande ett förslag. De beskriver även att det är de som utformar och ritar hela planen samt gör olika bedömningar. Arbetet med utformandet av planen upplever planarkitekterna som en central del i deras roll. Att de utformar planen kan ses som formuleringsmakt eftersom de har stort inflytande över den plan som politikerna sedan ska besluta om. Detta skulle även kunna uppfattas som Lukes (2008) andra dimension av makt vilket handlar om vem som har makten att påverka vad politikerna beslutar om. Vissa planarkitekter upplevde detta som ett inflytande medan andra inte reflekterade över det. En planarkitekt svarar så här på frågan om han har något inflytande över besluten som tas.

*“Vi tar ju fram, vi bereder ju ett underlag till politikerna som tar besluten. Så absolut, det påverkar vi ju.”* Planarkitekt 4.

En annan planarkitekt svarar så här på frågan om han kan påverka vad politikerna beslutar om.

*“Ja asså indirekt, asså i mitt arbete lägger jag ju fram, det är jag som gör den avvägningen kring all den information man får kring en detaljplan.”* Planarkitekt 2.

Tjänstemännen har enligt Lundquist (2001) ett ansvar i demokratin att utforma ett bra underlag som politikerna kan ta ställning till. Planarkitekterna i vår undersökning beskriver att det är de som gör sammanvägningen av medborgarnas

och andra intressegruppers åsikter. De menar även att det ibland handlar om en avvägning mellan allmänna och enskilda åsikter som kommit in, för att utforma ett så bra förslag som möjligt. Några av planarkitekterna reflekterar över att det är ett stort ansvar att exempelvis göra avvägningar i ett förslag. De menar att de gör så gott de kan för att det ska bli en rättvis avvägning och att allas synpunkter inkluderas samtidigt som stadens mål och vision ska tillgodoses.

### **5.2.3 Prioriteringsmakt**

När tjänstemännen i vår undersökning reflekterade över sin roll så framgick det bland annat att tjänstemännen hade inflytande över vad som skulle prioriteras i medborgardialogen vilket kan liknas vid det som Hysing och Olsson (2012) beskriver som prioriteringsmakt. Författarna menar att det är en makt som uppstår i och med att politikerna inte kan vara engagerade i alla frågor och att tjänstemännen därmed får prioritera i vissa frågor. Detta skulle också kunna ses som Lukes (2008) andra maktdimension då de i och med prioriteringen i planförslaget och samrådet kan påverka förslaget som politikerna beslutar om. I vår undersökning var det främst de tjänstemännen som arbetade i ett större statsutvecklingsprojekt som sträckte sig över en längre tid som upplevde att de själva kunde avgöra vad som skulle prioriteras i dialogen med medborgarna. Så här säger en tjänsteman om hur han prioriterar frågor i de extra medborgardeltagandeaktiviteterna.

*“Där är ju mitt uppdrag då att faktiskt fundera på finns det frågor som vi kan ha medborgardialog kring, finns det frågor som vi inte ska ha medborgardialog kring och det tycker jag egentligen är det som är min viktigaste uppgift sen är det så att vissa saker kan tjänstemännen bestämma om, andra frågor är ju politiska beslut.”* Kommunikatör 4.

Några av kommunikatörerna i vår undersökning menar att de har ett visst inflytande över hur någonting ska göras eller vad som bör prioriteras eftersom deras åsikter vägs in när exempelvis projektgruppen eller avdelningen diskuterar frågor som rör medborgardialog under samrådsskedet. Planarkitekterna upplever att de kan prioritera vilka frågor som ska diskuteras under samrådsmötena. De

beskriver även att det blir en viss prioritering när de ska göra en sammanvägning av synpunkter som inkommit gällande en detaljplan eller översiktsplan. En planarkitekt menar att det kan röra sig om att plocka ut synpunkter som inte rör en specifik plan då man endast redovisar de förslag och synpunkter som rör just den specifika planen, vilket är en prioritering av medborgarnas synpunkter.

*“Då tar man alla synpunkter, går igenom alla dom och plockar ut essensen i vad som är synpunkter för det är många som skriver kanske om förslag som gäller annat, som inte berör handlingen.”* Planarkitekt 3.

Några av planarkitekterna menar dock att de bär med sig alla synpunkter som kommit in, de menar att det är viktigt att inte ignorera dem då det är synpunkter som är viktiga för medborgarna samt information som kan vara viktig i det fortsatta arbetet. Planarkitekterna menar att när de i sammanvägningen måste prioritera olika önskemål eller förslag så har de ofta kommunens målsättningar i åtanke. En planarkitekt beskriver att han känner en trygghet i att det finns mål för kommunen att förhålla sig till.

*“De är lite så var hämtar man sitt beslutsunderlag ifrån, det är ju alltid det som kommer att påverka vilken prioritering man gör och jag tycker att, jag känner liksom en förvisning och en trygghet när man går och tar del av statliga utredningar eller statliga målsättningar och regionala målsättningar och olika målbilder.”* Planarkitekt 3.

Vi har nu redogjort för vilka de två olika tjänstemannarollerna i vår undersökning är och beskrivit hur de upplever sin roll i samrådsskedet. Vi har resonerat kring vilken makt tjänstemännen upplever att de har i sin roll i förhållande till politikerna. Vi har även kort berört att tjänstemännen har ett visst ansvar, men detta är något som vi kommer att fortsätta att diskutera längre fram. Det framgår att tjänstemännen i sina roller har olika upplevelser kring i vilken utsträckning de har inflytande. I det empiriska materialet framgick det att tjänstemännen och då främst planarkitekten hade ett stort inflytande när det gällde genomförandet, vi kommer därför att gå närmare in på detta och beskriva genomförandet av samrådet och vilket inflytande tjänstemännen har.

## 5.3 Genomförandet

### 5.3.1 Implementeringsmakt

Hysing och Olsson (2012) beskriver att politikerna är de som tar besluten men menar samtidigt att tjänstemännen har implementeringsmakt eftersom de har möjlighet att utforma genomförandet av politikernas beslut. En tjänsteman beskriver att politikerna exempelvis kan besluta om att man ska ha medborgardialog i ett visst stadsutvecklingsprojekt men att det sedan är upp till tjänstemännen i projektgruppen att genomföra detta. De ansvarar då för att genomföra samråd och andra aktiviteter för att medborgarna ska bli delaktiga i planprocessen. Tjänstemännen i vår undersökning beskriver att det är de som har hand om genomförandet när det kommer till samrådsskedet och att politikerna inte är engagerade i detta. En tjänsteman skiljer sig från de andra då han menar att han har hand om genomförandet men att han ser till att försöka engagera politikerna i samråden så att även de kan höra medborgarnas synpunkter och förslag direkt, samt svara på frågor.

En tjänsteman påpekar att hon tycker att det är politikerna som bör engagera sig i medborgardialogen men att det sällan är så. Hon upplever att det är tjänstemännen som engagerar sig och att det är nödvändigt eftersom politikerna inte har tid men även för att tjänstemännen har en neutral roll till skillnad från politikerna.

*“Jag skulle säga att vi gör det på politikernas uppdrag asså politikerna kan omöjligt hinna vara med på alla håll och ärenden, det är ju inte görligt tycker jag, dessutom har ju politikerna. Asså tjänstemännen är ju partipolitiskt obundna och kan prata med folk utan att blanda in politik [...] ibland känns det som att folk har lite lättare att prata fritt om det inte sitter någon politiker i närheten, det kan vara så.”* Kommunikatör 5.

På samma sätt upplever andra tjänstemän att politikerna är frånvarande i genomförandet men att de kan förekomma att de vid ytterst få tillfällen deltar under samrådet. Så här säger en tjänsteman.

*Det kan säkert förekomma ibland men jag tror inte det brukar förekomma i samråds skedet [...] Men det kan säkert förekomma om man bjuder in dom [...] Jag har aldrig varit med om det faktiskt.* Kommunikatör 3.

Tjänstemännen påpekar att även om de upplever att de har en central roll i genomförandet till skillnad från politikerna så är det andra saker som påverkar genomförandet. Om man exempelvis endast har ett samråd eller om man har deltagandeaktiviteter utöver detta beror mycket på resurser i form av tid och pengar. Tjänstemännen menar också att handlingsutrymmet även påverkas av vad de högre uppsatta tjänstemännens såsom deras chefer eller ibland politiker tycker. Hysing och Olsson (2012) beskriver att politikerna är överordnade tjänstemännen, dock menar författarna att hur självständiga tjänstemännen är och vilket handlingsutrymme de har i förhållande till politikern kan variera. Enligt Berry (2013) är det tjänstemannens roll att informera och att bidra med kunskap under samrådet. I planarkitekternas fall handlar genomförandet till stor del om att planera samråden, presentera förslaget och att förklara planprocessen, alltså informera och bidra med kunskap. Under samrådsmöten är det de som delar ut ordet och svarar på frågor. Planarkitekterna menar även att de utformar och sätter agendan för samrådsmöten likt Foresters (1989) beskrivning av rollen. Forester (1989) påpekar även att planeraren har kunskaper i ämnet som gör att denne får en stor makt. Så här beskriver en planarkitekt sin roll under ett samråd gällande en översiktsplan.

*“Min roll har ju framförallt varit att presentera alltså informera kan man säga, presentera översiktsplanen, men också att hålla i mötet, att tala om att nu ska detta ske och sen efter det här så ska vi göra detta. Vi delar in i oss i dom här grupperna, åh modererar mötet helt enkelt.”* Planarkitekt 5.

### **5.3.2 Den informerande delen av samrådet**

Tjänstemännen i vår undersökning upplever att själva samrådet till stor del handlar om att informera och förklara planförslaget vilket både kommunikatörerna och planarkitekterna främst upplever är planarkitektens uppgift. Forester (1989) menar att medborgarna till skillnad från planeraren inte



har tillgång till så mycket information i beslutsprocesser. Detta är något som både planarkitekterna och kommunikatörerna beskriver att de är medvetna om. De upplever att medborgarna inte alltid har samma kunskap i planprocessen som tjänstemännen och experterna. Tjänstemännen, främst planarkitekterna i det här fallet och medborgarna kan därför tolka frågor kring planprocessen på olika sätt. För att skapa en gemensam bild och ett gemensamt kunskapsunderlag och på det sättet öka möjligheten för att budskapet tas emot på rätt sätt så talar tjänstemännen om vikten av att informera. Palm (2006) menar att informationsmöten handlar om att överföra kunskap. Tjänstemännen beskriver att informationsmöten eller den informerande delen av ett möte är ett viktigt steg i genomförandet av samrådet. Så här uttalar sig en planarkitekt om den informerande delen.

*“Jag tror att den här informativa biten är viktig [...] att folk kommer på det här mötet och att dom får bli lite matade först så att de vet vad det handlar om tydligt, att alla har liksom, alla har fått samma bild.”* Planarkitekt 5.

Arnstein (1969) menar att information till medborgarna är en form av envägskommunikation som inte gör dem lika delaktiga som när de får väga in sin åsikt i ett ärende. Henecke och Khan (2002) menar att medborgarna i den enkelriktade kommunikationen enbart blir delaktiga i form av upplysning, de tar del av information, utställningar och broschyrer i ärendet men ingen ber om deras respons. Både Arnstein (1969) samt Henecke och Khan (2002) påpekar att detta inte ger medborgarna något inflytande i besluten. Om tjänstemännen i genomförandet enbart skulle utforma samrådet på ett sätt som blir informerande, det vill säga en envägskommunikation där tjänstemännen i det här fallet är sändaren så skulle det alltså innebära en lägre nivå av delaktighet.

### ***5.3.3 Den inkluderande delen av samrådet***

Mötet är det mest centrala när man vill ha en dialog mellan olika parter och bör då utformas på ett sätt som uppmuntrar till dialog och inte enbart ser till att tillgodose informationsaspekten (Palm, 2006). Tjänstemännen i vår undersökning upplever att en annan viktig del av samrådet är att medborgarna ska kunna säga vad de tycker och tänker om ett förslag. De beskriver att det är vanligt att utforma mötet

så att det först är en informerade del följt av en inkluderande. Ett dialogmöte aktiverar deltagarna och skapar enligt Palm (2006) engagemang. Tjänstemännen beskriver att mötesdeltagarna i den inkluderade delen aktiveras genom exempelvis en diskussion eller att de får lämna synpunkter. Deras åsikter kommer sedan att tas med i sammanvägningen. Så här beskriver en planarkitekt mötet med medborgarna.

*“Min roll som planarkitekt är dels att förbereda mötena, dels så håller vi en presentation, beskriver planförslaget och sen så har vi ett diskussionsunderlag då.”* Planarkitekt 4.

När tjänstemännen tar steget från att endast informera medborgarna till att vilja ha någon slags respons från dem, alltså att medborgarna ska föra fram vad de tycker om förslaget så når man enligt Arnstein (1969) steget *consultation*. Författaren påpekar dock att medborgarna inte är delaktiga från början i steget *consultation* utan de får enbart tycka till om någonting som redan beslutats eller påbörjats. Detta är något som kritiserats av författaren som menar att detta är ett sätt att säga att medborgarna har varit delaktiga i beslutsfattandet fast de egentligen inte har varit det. Trots detta menar författaren att *consultation* är ett steg i rätt riktning mot medborgarnas riktiga inflytande. En tjänsteman upplever att medborgarna faktiskt uppskattar just den konsulterande delen.

*“Min uppfattning har också varit att många människor tycker också att det är bra när vi kommer och har förslag. För många människor kan bli irriterade om det inte finns någonting, varför ska jag tycka och tänka ut allting, det kan väl ni göra och sen kan jag få tycka [till] om det.”* Planarkitekt 5.

Tjänstemännen beskriver att de försöker utforma samrådet på ett sätt som gör att medborgarna inte enbart får tycka till om planen som i steget *consultation* utan att de även får lämna egna förslag och idéer kring planförslaget. Detta kallar Arnstein (1969) för *placation* vilket är ytterligare ett steg närmare medborgarnas riktiga delaktighet och inflytande, till skillnad från när tjänstemännen bara informerar medborgarna eller enbart låter dem få lämna synpunkter. På samma sätt beskriver Henecke och Khan (2002) att medborgarna endast kan få inflytande om en

dubbelriktad kommunikation äger rum eftersom medborgarna då har möjlighet att komma med förslag, kritik och frågor. Om tjänstemännen utformar mötet på ett sådant sätt att det finns möjlighet att samtala kring planen så får medborgarna mer inflytande och blir mer delaktiga i utformandet av exempelvis en detaljplan eller översiktsplan. Utifrån det empiriska materialet framgår det att planarkitekterna har en stor möjlighet att påverka samrådet eftersom de till största delen har hand om genomförandet medan kommunikatören har en stödfunktion. Planarkitekten har alltså möjlighet att påverka hur mycket utrymme den dubbelriktade kommunikationen ska få när de utformar och leder samrådet. De kan alltså bestämma om mötet ska vara utformat som ett informations- eller dialogmöte.

#### **5.3.4 Att inkludera medborgarna**

Khakee (2000) menar att planerare ofta är skeptiska till medborgarnas engagemang eftersom de enligt författaren anser att planeringen blir ineffektiv av medborgarnas medverkan. I det insamlade empiriska materialet framgår dock att planarkitekterna upplever att planeringen snarare blir mer effektiv av medborgarnas engagemang. De menar att allmänheten dels kommer med bra åsikter som leder planeringen framåt och dels så påpekar en tjänsteman att det vore sämre om man i efterhand fick in exempelvis klagomål vilket skulle fördröja processen. Palm (2006) påpekar att det genom dialog kan genereras nya idéer, samtidigt menar Isaac (1999) att dialog kan användas för att få bättre förståelse om någonting. Detta tankesätt kring dialog framgår även i vår empiri. Tjänstemännens uppfattning är att man har medborgardialog i planprocessen bland annat för att få input från medborgarna, alltså information, åsikter, tankar och nya idéer kring ett planförslag. Det insamlade empiriska materialet visar även att tjänstemännen anser att medborgarna har kunskaper och insikter om exempelvis ett bostadsområde som de själva inte har. De menar att medborgarna har sin vardag i området och därmed upplever problem, fördelar och nackdelar med ett område som tjänstemännen inte känner till. En tjänsteman beskriver det så här.

*“Alltså även om vi är ute på plats och tittar och skissar och tar fram massa underlag så är det folk som har bott där fem, tio år och som kan varenda liksom*

*lilla höjd och lilla kurva och allt sånt där. Det är viktigt, och det ska man ha respekt för, det är ju dom som bor där och jag tycker [att] det är en viktig dialog[...]det handlar inte om att bara få insyn, [få] deras synpunkter och sen skriva om dom. Det handlar om att ta fram ett jävligt bra förslag som är bra för alla.”* Planarkitekt 4.

Tjänstemännen beskriver även hur de på andra sätt arbetar i genomförandet, bland annat för att väcka nyfikenhet eller skapa engagemang. Som tidigare nämnt menar tjänstemännen i vår undersökning att de genomför kompletterande deltagandeaktiviteter som inte är ett formellt samråd men där åsikterna som framkommer bidrar till planen. Det kan handla om att vara ute i ett område eller stadsdel och på olika sätt informera om processen, att ge insyn i kommunens verksamhet eller att vara ute och diskutera med medborgarna. En planarkitekt beskriver exempelvis att han använder sig av kreativa versioner av planutställningar vid olika informationstillfällen i staden för att få människor intresserade. Några andra tjänstemän beskriver att de arbetar med guide turer för att försöka konkretisera planerna för medborgarna.

*“Alltså vi hade tre stycken planpromenader som följdes av samrådsmöten[...]Det blir en helt annan känsla och gå runt bland hus, se parker och så vidare än att sitta inne i ett rum och prata om det.”* Kommunikatör 1.

Att tjänstemännen genomför extra deltagandeaktiviteter kan ses som ett sätt göra medborgarna ännu mer delaktiga och engagerade i planprocessen. Dock påpekar tjänstemännen att sådana deltagandeaktiviteter är beroende av tid och resurser och att det formella samrådet är det centrala.

Vi har nu resonerat kring genomförandedelen av samrådet och beskrivit tjänstemännens upplevelser när det kommer till inflytande. Planarkitekterna har ett större inflytande än kommunikatören när det kommer till genomförandet av samrådet. Planarkitekterna kan i genomförandet påverka medborgarnas delaktighet och inflytande eftersom de kan påverka vilken sorts kommunikation som ska äga rum under mötet, enkelriktad- eller dubbelriktadkommunikation. I nästa stycke diskuteras tjänstemännens upplevelser kring ansvar.

## 5.4 Ansvar

Vi kommer nu att gå närmare in på vilket ansvar tjänstemännen upplever att de har i medborgardialogen, både gentemot politiker och medborgare.

Lundquist (1998) beskriver att tjänstemännen bör vara lojala gentemot politikerna medan de bör visa medborgarna omtanke. Författaren menar att tjänstemännen i och med sin kunskap och sitt arbete har ett ansvar för demokratin vilket medför ett ansvar gentemot medborgarna (Lundquist, 2001). I det empiriska materialet framgår det att tjänstemännen upplever ansvaret gentemot medborgarna som någonting mer oklart i jämförelse med ansvaret gentemot beslutsfattarna och organisationen. Dock framgår det att tjänstemännen känner ett ansvar gentemot medborgarna på olika sätt vilket vi återkommer till. Sådär uttalar sig en tjänsteman om ansvaret.

*“Jag är ju anställd av kommunen för att göra mitt jobb och samtidigt mot mina arbetsgivare att göra det så bra jag kan. Ambitionerna gentemot medborgarna är ju luddigare”* Kommunikatör 5.

En annan tjänsteman beskriver det på ett liknande sätt.

*“Jag jobbar på uppdrag av politikerna men det är ju faktiskt medborgarna som har valt politikerna. Så där har man ju det här ansvaret att även om uppdragen kommer från politikerna så är jag ju anställd för att jobba för medborgarna, det är dom som är min uppdragsgivare och det är också dom som betalar min lön. Det är klart att man har ett ansvar sen konkret vad det innebär det kan ju vara olika i olika situationer.”* Kommunikatör 4.

### 5.4.1 Transparens

En del av tjänstemännens ansvar är även att medverka i att göra den offentliga verksamheten transparent (Lundquist, 2001). Tjänstemännen upplever att transparens är viktigt och att medborgardialog kan bidra till att öka transparensen. Så här uttalar sig en tjänsteman.

*“Ja så det är svårt men jag tycker att det är viktigt att man har medborgardialoger utifrån, asså i rent informativt syfte, insyn och transparens i verksamheten.”* Planarkitekt 3.

Utifrån det empiriska materialet framgår det att tjänstemännen lägger vikt vid medborgarnas medvetenhet kring vad som händer i processen. Tjänstemännen upplever att det är viktigt med information till medborgarna eftersom medborgarna bör veta i vilket sammanhang kommunen vill ha deras åsikter och i vilken utsträckning de kommer kunna påverka. En kommunikatör beskriver att det ingår i arbetet att redovisa alla anteckningar och synpunkter som kommer in under samrådet, för att alla ska kunna ta del av vilka förslag och synpunkter som kommit in. På samma sätt beskriver de andra tjänstemännen att detta är en viktig del av arbetet för att medborgarna sedan ska kunna se hur dessa synpunkter har påverkat förslaget.

*“Synpunkterna sammanställs sedan och redovisas då i en samrådsredogörelse där[...]det är en sammanfattning av alla yttranden med kommentarer till det och lite förslag på hur dom här kommentarerna kommer att påverka själva planförslaget.”* Planarkitekt 3.

#### **5.4.2 Tillmötesgående och involvering**

Tjänstemännen bör enligt Lundquist (2001) även vara tillmötesgående. Helling och Clayton Thomas (2002) menar att man bör involvera medborgarna mer när det gäller att bestämma tid, plats och agenda för mötena. Tjänstemännen i vår undersökning involverar inte medborgarna på det sättet att de själva får bestämma hur möten ska utformas eller vilka tider som ska gälla men beskriver att de tycker att det är viktigt att ha samrådsmöten på tider som medborgarna kan närvara. De menar också att de försöker träffa medborgarna där medborgarna befinner sig. Tjänstemännen menar att medborgarnas möjlighet att delta då ökar. Är det exempelvis ett visst område som ska förändras och de berörda parterna finns på den platsen så kan det vara bra att ha mötet där. Så här beskriver en tjänsteman.

*“Så istället för att bjuda in alla till kommunhuset i [staden] så är det fördelaktigt att vi åker ut [...] hyr en lokal och håller en presentation då, så att det är lättare för medborgarna att kunna [...] Va delaktiga, tillgängliga. Alla har inte möjlighet.”* Planarkitekt 4.

Ett annat ansvar som tjänstemännen har är att involvera medborgarna (Lundquist, 2001). I det empiriska materialet framgår det att tjänstemännen upplever att de har ett ansvar att involvera medborgarna och att det är en viktig del i deras arbete. Samtidigt påpekar de att det är svårt att få olika grupper av medborgare att involvera sig. Tjänstemännen upplever dock att det är viktigt att få en bredd av mötesdeltagare och att dialogen därför skulle kunna anpassas till olika målgrupper. Nedan svarar en tjänsteman på vad som enligt honom är det viktigast i medborgardialogen.

*“Ja det är ju [...] att det är rätt så många och en bred skala som engagerat sig, att det inte bara liksom kommer ifrån till exempel bara unga utan att det är många olika grupper som har tyckt synpunkter alltså såhär.”* Planarkitekt 1.

Vi har nu gått närmare in på vilket ansvar tjänstemännen upplever att de har gentemot medborgarna samt redogjort för hur tjänstemännen agerar i och med ansvaret som de upplever. I nästa stycke kommer att beskriva vilka ansträngningar tjänstemännen gör för att nå ut till medborgarna och få dem att vilja engagera sig eftersom de upplevde att detta var en del i deras ansvar och en viktig del i samrådet.

### **5.4.3 Att nå ut**

Vi kommer här att presentera tjänstemännens tankar och upplevelser kring att bjuda in människor till samrådet och vilka ansträngningar som görs när det kommer till att värna om att olika människor deltar i samråden. I denna del lyfts bland annat teorier om målgruppsanalys fram. Tjänstemännen i vår undersökning menar att de i samrådet ska kontakta de parter som berörs av exempelvis ett visst planförslag. De menar att det minsta som görs för att nå medborgarna är att sätta ut en annons om samråd i tidningen. Som tidigare nämnt tycker tjänstemännen i

vår undersökning att det är viktigt att inte bara en grupp av människor engagerar sig utan att det blir en viss bredd av människor som engagerar sig eller deltar i samrådet. Samtidigt upplever tjänstemännen det som problematiskt att få människor från olika grupper att engagera sig. Enligt Montin (2008) kan människors frånvaro bero på att de inte känner sig berörda av frågan. Nyström (2003) menar även att det kan bero på att människor inte känner att de kan påverka.

Tjänstemännen upplever att det ofta är samma människor som deltar under samrådsmötena.

*“Asså det är ju viktigt när man har dialog att man faktiskt har det med rätt människor, tittar man nu till exempel på det här med detaljplanen så kommer det ofta människor som kan bra svenska, det kommer människor som har tid över, alltså människor som inte arbetar, medelåldern är ju rätt så hög på dom som kommer.”* Kommunikatör 4.

För att skapa en bra och så heltäckande plan som möjligt menar tjänstemännen att man behöver åsikter från alla olika grupper som berörs av planen. Tjänstemännen upplever att det blir fel att exempelvis enbart lyssna på äldre människor när man gör om ett bostadsområde där barnfamiljer och ungdomar kommer att bo i framtiden. Dock upplever tjänstemännen att detta som tidigare nämnt är svårt att påverka. I det empiriska materialet framgår det att tjänstemännen försöker nå ut till olika grupper men att de upplever att de inte kan påverka om medborgarna väljer att komma på samrådsmötena eller inte. Hadenius (2006) påpekar att det är just detta som är faran med deltagardemokratiska inslag, att inflytande ges till de som har tid och möjlighet att engagera sig.

I och med att tjänstemännen har makt i form av att det är de som genomför samrådet (Hysing & Olsson, 2012) och att de enligt Lundquist (2001) har ett ansvar i att involvera medborgarna så skulle man kunna påstå att tjänstemännen även har ett ansvar i att sträva efter att engagera olika grupper av medborgare. Genom en målgruppsanalys kan målgruppen delas upp och på så vis kan kommunikationen lättare anpassas till rätt kanal och budskap för att nå den specifika målgruppen (Palm, 2006). Kommunikatörerna i vår undersökning



beskriver att detta är någonting som de kan hjälpa till med inför samråden men att det främst är någonting man arbetar med inför de extra deltagandeaktiviteterna i samrådsskedet. Endast en kommunikatör upplever att det är hennes ansvar att nå så många grupper som möjligt i samrådet eftersom handläggaren för ärendet inte har den tiden. En kommunikatör påpekar att målgruppsanalys är en del av arbetet i planprocessen som hon upplever skulle kunna utvecklas eftersom alla har olika intressen.

*“Jag tror att vi skulle kunna utveckla medborgardialog när det gäller planprocessen mycket, mycket mer, men jag tror att det handlar kanske då om en tydligare analys av målgruppen för vi kan inte tro att alla är intresserade av allting.”* Kommunikatör 2.

Även om kommunikatörerna beskriver att de ibland hjälper till med målgruppsanalys så upplever de som tidigare nämnt att de har en mindre roll i samrådet och att de mer fungerar som ett stöd till planarkitekten. Då tjänstemännen upplever det som ett problem att de inte når ut till fler målgrupper i det lagstadgade samrådet så kan de kanske utnyttja kommunikatörens kunskaper i större utsträckning i samrådet. Eftersom kommunikatörerna enligt Falkheimer & Heide (2007) har för vana att arbeta med att välja olika kanaler för information och enligt Palm (2006) formulera mål för kommunikationen som riktar sig till olika målgrupper så kan de antas kunna hjälpa till. Utifrån vår undersökning har planarkitekterna en stor del av ansvaret att själva få medborgare att delta på samråden. En planarkitekt reflekterar kring att det inte är hans starka sida att ha hand om inbjudningar och kommunikation med medborgarna samtidigt som han menar att han ändå är mest insatt i frågorna.

*“Ja man måste va ganska insatt så det är lite knepigt faktiskt och samtidigt dom som är insatta då som till exempel jag som är arkitekt jag är ju egentligen varken formgivare eller layoutare eller kommunikatör så då har jag är ju, då kanske jag är lite svagare på den fronten.”* Planarkitekt 3.

Fler medborgare hade kanske blivit intresserade av att delta i samrådet om de fick informationen om det i en annan kanal eller fick information som var mer

anpassad för att tilltala dem. Utifrån vad Montin (2008) samt Nyström (2003) beskriver så bör tjänstemännen lägga mer fokus på att anstränga sig för att medborgarna ska känna sig berörda av en fråga samt beskriva hur mycket de kan vara med och påverka. I det empiriska materialet framgår det att tjänstemännen förklarar i vilken utsträckning medborgarna kan vara med och påverka men det är först under mötet. Endast de som kommer får alltså den informationen vilket kan vara negativt i längden om man som tjänstemännen beskriver vill sträva efter att fler engagerar sig.

Vi har nu resonerat kring huruvida tjänstemännen upplever att det är viktigt att en bredd av människor deltar i samrådet och huruvida tjänstemännen kan påverka detta, utifrån det empiriska materialet framgår det att mer skulle kunna göras när det kommer till att nå en bredd och att tjänstemännen upplever det som problematiskt att det ofta är samma människor som deltar på mötena. I nästa stycke går vi närmare in på hur tjänstemännen upplever att de kan påverka kommunikationen i medborgardialogen.

## **5.5 Kommunikation med medborgarna**

### ***5.5.1 Dialog***

Vi nämnde tidigare att tjänstemännen kan påverka om det förs en envägskommunikation eller en dubbelriktad kommunikation mellan dem och medborgarna. Vi kommer i denna del av analysen att gå närmare in på dialogen med medborgarna och i stycket som följer gå närmare in på olika anledningar till att ha dialog samt hur tjänstemännen förhåller sig i dialogen med medborgarna.

Det finns olika anledningar till att en politisk institution eller en offentlig aktör har medborgardialog (Karlsson, 2011). Dialog förknippas ofta med någonting positivt men en organisation kan ibland ha ett strategiskt syfte med dialogen för att gynna sina intressen (Palm, 2006). Tjänstemännen menar att den främsta anledningen till att man har medborgardialog i samrådet är för att det är lagstadgat, det vill säga att de som berörs av planen ska ha möjlighet att tycka till. Några tjänstemän påpekar att de upplever att det demokratiska motivet också är en viktig anledning till samrådet. En annan anledning till att ha samråd är enligt

tjänstemännen att få input till planen, alltså att få medborgarnas synpunkter och förslag. Så här säger en tjänsteman.

*“Ja, asså jag tänker främst att få input. Från dom som bor i området.”*  
Kommunikatör 1.

Habermas (1995) skiljer på strategisk och kommunikativt handlande i dialogen. Författaren menar att det ideala scenariot för dialog är att man genom ett kommunikativt handlande strävar efter ömsesidig förståelse mellan varandra vilket innebär att man lyssnar på varandras ståndpunkter och kan nå sammanförstånd (Habermas, 1995). Motsatsen är ett strategiskt handlande vilket innebär att man istället för att sträva efter att skapa förståelse strävar efter att nå ett visst mål eller en viss framgång. När det gäller dialogen mellan tjänstemännen och medborgarna kan det utifrån det här sättet att se på kommunikation ses som ett strategiskt handlande från tjänstemännens sida då tjänstemännen beskriver att de i interaktionen med medborgarna har mål och är inriktade på att uppnå en viss framgång. Det kan exempelvis vara att få synpunkter på en redan framtagna plan, att få bra input till förslaget eller att informera i syfte att överföra kunskap, där målet är att öka medborgarnas kunskap om planprocessen. Tjänstemännen upplever att det är positivt att ha ett mål att förhålla sig till i dialogen och menar att det blir svårt att föra dialog utan det.

*“Går man ut och dialogar måste man också ha ett tydligt syfte med varför man gör det, så dom man tar kontakt med förstår vad det är vi håller på med, ja jag tror inte det blir en jättebra dialog om man bara går ut och pratar.”*

Planarkitekt 2.

En annan tjänsteman beskriver det på ett liknande sätt.

*“Men det viktigaste är nog att alltid ha en agenda [...] att man vågar ha det, så man inte tänker att vi måste göra detta förutsättningslöst. För det är inte kommunikationen som ska vara förutsättningslös[...]till och med att det kan bli så att man låser, att man omöjliggör kommunikation genom att inte ge den ett tydligt syfte[...]jag menar att man behöver va, man behöver ställa ledande frågor och*

*sen så behöver man följa med när dom frågorna tar en annan riktning.”*  
Planarkitekt 3.

Tjänstemännens handlande kan alltså ses mer som ett strategiskt handlande än som ett kommunikativt handlande utifrån Habermas (1995) teori. Detta med bakgrund i att det inte bara handlar om att uppnå förståelse i dialogen med medborgarna utan även om att uppnå olika mål. Det strategiska handlandet kopplas även samman med maktrelationer vilken också kan motivera varför tjänstemännen handlande kan ses som strategiskt då exempelvis planeraren har makt genom sina expertkunskaper i förhållande till medborgarna, något vi kommer gå närmare in på nedan (Forester, 1989; Heide, Johansson & Simonsson, 2005). Dock kan man fråga sig om målet i sig är något negativt i det här sammanhanget då tjänstemännen ändå beskriver att målet eller syftet med medborgardialogen är att det ska leda till någonting positivt för medborgarna. Tjänstemännen beskriver exempelvis att den input som kommunen får tas med i planförslaget och därmed räknas medborgarnas åsikter in i beslutsfattandet vilket ändå kan ses som någonting positivt.

Enligt Isaac (1999) klassas det som dialog om parterna visar respekt gentemot varandra, är lyhörda, låter alla tala samt håller sig till sanningen. Även om tjänstemännen har ett mål i kommunikationen med medborgarna kan man enligt detta sätt att se på dialog ändå påstå att kommunikationen i alla fall under samrådsmötet, med förutsättning att det som tidigare nämnt utformas som ett dialogmöte kan anses vara en dialog om man är lyhörd, visar respekt, låter medborgarna komma till tals och talar sanningsenligt vilket är uppnåeligt utifrån hur tjänstemännen beskriver ett dialogmöte. Dialogen kan även ses som ett samtal med inslag av diskussion där kreativitet och engagemang skapas (Steinar Sætre, 2009). Detta stämmer bra överens med de dialogmötesscenario som tjänstemännen beskriver då de menar att man vill skapa en dialog med medborgarna och att man lyssnar, talar uppriktigt och respekterar medborgarna samt strävar efter att de ska göra detsamma gentemot varandra. Även om det är svårt att styra samtalet under mötet så att det inte övergår i ett samtal som mer liknar en diskussion. Tjänstemännen kan alltså påverka kommunikationen med medborgarna på ett sådant sätt att de kan förhålla sig till exempelvis hur väl de

lyssnar eller visar respekt gentemot medborgarna och på så vis påverka i vilken utsträckning man har dialog vilken kvalitet det blir på dialogen.

Vi har nu resonerat kring tjänstemännens upplevelser kring begreppet dialog och hur de kan påverka kvalitén på dialogen. I nästa stycke tar vi upp begreppet asymmetrisk kommunikation och resonerar mer kring om tjänstemännen kan påverka hur dialogen förs.

### ***5.5.2 Asymmetrisk kommunikation***

Förutom det strategiska handlandet kan andra aspekter påverka dialogen. En sådan faktor är att tjänstemännen i det här fallet är de som kommer med ett planförslag och som ska ansvara för medborgardialogen. Detta gör att de kan ses som sändare av ett budskap som medborgarna ska förhålla sig till. Palm (2006) beskriver att kommunikationen mellan sändaren och målgruppen ofta kan ses som asymmetrisk då sändaren tar initiativ och styr kommunikationen. Vilket även tjänstemännen i vår undersökning beskriver då de menar att det är de som tar initiativet till dialogen i samrådsskedet och att främst planarkitekten bestämmer hur samrådsmötet ska utformas. Dock kan förhållandet mellan sändare och mottagare bli mer symmetrisk, alltså mer dialogbaserad om målgruppen upplever att sändaren tar in deras åsikter (Palm, 2006). Utifrån det empiriska materialet framgår det att tjänstemännen som tidigare nämnt tycker att medborgarnas åsikter är viktiga och att det är viktigt att ta hänsyn till deras åsikter. Tjänstemännen visar att de tar hänsyn till det medborgarna säger genom att exempelvis ta med deras synpunkter i förslaget. På det sättet kan medborgarna få bekräftelse på att de faktiskt har lyssnat på det som medborgarna hade att säga vilket utifrån Palms (2006) teori skulle kunna bidra till ett mer symmetriskt förhållande i kommunikationen. Beroende på hur tjänstemännen agerar i dialogen så påverkas alltså kvalitén i kommunikationen med medborgarna. Tjänstemännen kan alltså påverka kommunikationen i termer som mer eller mindre asymmetrisk och symmetrisk beroende på hur väl de visar att de lyssnar på och tar till sig medborgarnas åsikter.

I nästa del kommer vi att gå närmare in på andra faktorer som påverkar dialogen med medborgarna samt hur tjänstemännen kan förhålla sig till detta.

## 5.6 Svårigheter i dialogen med medborgarna

Det finns många faktorer som skulle kunna ses som hinder i dialogen med medborgarna. Vi kommer i denna del att presentera de svårigheter som tjänstemännen upplevde och redogöra för vilka strategier de använder för att överbygga detta och möjliggöra dialogen med medborgarna, vi kommer även att resonera kring vad de mer kan göra för att föra en så bra dialog med medborgarna som möjlig. Vi börjar med att resonera kring vad tjänstemännens kunskapsövertag har för effekter i interaktionen med medborgarna.

### 5.6.1 Kunskapsövertag

Tjänstemännen i vår undersökning beskriver som tidigare nämnt att de vill lyssna på medborgarnas åsikter eftersom detta ses som någonting värdefullt, dock kan en dialog enligt Wilhelsson och Döös (2002) försvåras av hierarkiska positioner. Planeraren har en stor makt, bland annat eftersom personen har expertkunskaper (Forester, 1989; Heide, Johansson & Simonsson, 2005). Denna makt kan ses som ett problem vid exempelvis ett samråd eftersom medborgarna enligt Forester (1989) upplever att planarkitekten vet bättre och att de därför håller med personen istället för att säga sin egen åsikt. Detta skulle kunna ses som att planarkitekten förutom den andra dimensionen av makt som tidigare diskuterats även har vad Lukes (2008) beskriver som tredje dimensionen av makt. Det innebär att planeraren kan påverka medborgarnas tankar och idéer. Stier (2009) påpekar att kommunikation kan handla om just maktutövning. Att planarkitekten besitter tredje maktens dimension kan alltså ses som ett hinder i dialogen där man enligt Isaac (1999) strävar efter att tänka tillsammans för att nå nya insikter. Planerarens expertroll gör att denne kan ses som överordnad i förhållandet till medborgarna som inte besitter någon expertkunskap om planprocessen. Khakee (2006) påpekar att eftersom planeraren har så stor kunskap i ämnet så blir det lätt att personens tolkningar får företräde. Wilhelsson och Döös (2002) menar att sådana förhållanden försvårar möjligheten till dialog. Författarna menar att den som är överordnad därför bör visa att dennes åsikter eller tankar inte måste vara det rätta.

Utifrån det empiriska materialet kan vi konstatera att planarkitekterna har ett pedagogiskt förhållningssätt gentemot medborgarna vilket vi kommer att beskriva mer utförligt i stycket om pedagogik. Detta skulle kunna ses som en ansträngning

från planarkitekternas sida för att medborgarna ska förstå processen och för att medborgarna ska kunna ge synpunkter samt att planarkitekterna visar medborgarna att de trots expertrollen inte alltid vet vad som är bäst för ett visst område. I det empiriska materialet framgår det att kommunikatören inte har någon expertroll på samma sätt som planarkitekten vilket kan innebära att personen inte ses som lika överordnad i förhållande till medborgarna eftersom ingen av parterna besitter expertkunskaper i planprocessen. Att kommunikatören inte har samma typ av expertkunskap skulle kunna underlätta dialogen eftersom kommunikatörens tolkning av någonting inte behöver få samma företräde som planarkitektens tolkning. Om då kommunikatören hade lett mötet och modererat istället för planarkitekten och denne istället ansvarat för att svara på frågor, så hade det kanske påverkat dialogen positivt. Vi har nu diskuterat det rådande kunskapsövertaget som tjänstemännen och då främst planerarna besitter och vad det kan ha för effekt på dialogen. I nästa stycke går vi närmare in på hur tjänstemännen gör för att överbygga detta kunskapsövertag.

### ***5.6.2 Att överbygga svårigheter- Pedagogik***

I följande stycke kommer vi att redogöra för tjänstemännens tillvägagångs sätt för att överbygga det kunskapsövertag som de besitter i förhållande till medborgarna och resonera kring vilken effekt deras agerande får på dialogen.

Som tidigare nämnt upplever tjänstemännen i vår undersökning att kunskaperna i planprocessen skiljer sig mellan dem och medborgarna, främst i planarkitektens fall då denne har en expertroll. Därför menar tjänstemännen att det är viktigt att förklara processen på ett sätt så att medborgarna förstår. Tjänstemännen i vår undersökning beskriver därför vikten av att ha ett pedagogiskt förhållningssätt i kommunikationen med medborgarna. Det är pedagogiskt i form av att de inte bara förklarar processen med fackliga termer utan förklarar på ett sätt som är anpassat till medborgarna. Yrkesspråk är annars någonting som kan utestänga människor i kommunikationen (Stier, 2009). Planarkitekterna beskriver att det pedagogiska förhållningsättet i deras roll innebär att göra förslaget tydligt och lättförståeligt för medborgarna. En planarkitekt beskriver exempelvis att detta är väldigt centralt i hans roll.

*“Jag ska ta fram, bilder och animationer och sådana saker som är ja som en form av kunskapsbrygga [...] Det är roligt också att försöka kommunicera de här ganska svåra detaljplanekarterna så här bokstäver å siffror till att bli lätt och läsbart och förståeligt, för en vanlig invånare som inte är insatt i det.”* Planarkitekt 2.

Strömbäck (2009) menar att organisationer och myndigheter ofta har ett förenklat sätt att se på kommunikation, han utgår från Shannon och Weavers (1964) kommunikationsmodell i sitt uttalande och menar att organisationer ser på kommunikation som ett budskap som skickas från en sändare till en mottagare. Modellen tar inte upp hur mottagaren uppfattar och tolkar budskapet vilket Strömbäck (2009) kritiserar. Även om tjänstemännen i vår undersökning representerar en offentlig organisation så har de inte denna förenklade syn på kommunikation i dialogen med medborgarna. Tjänstemännen beskriver att det är viktigt att ta hänsyn till sammanhanget i kommunikationen, till exempel att vara pedagogisk eftersom medborgarna inte har samma kunskap som dem. Dimbleby och Burtons (2007) kontextmodell beskriver att mottagaren tolkar budskapet beroende på vad personen har för kulturell- och socialbakgrund. O’Hair, Friedrich och Dee Dixon (2011) påpekar att all kommunikation sker i en kontext och att sändaren bör anpassa sig till den rådande kontexten i kommunikationen. En kommunikatör beskriver vikten av att anpassa kommunikationen mot exempelvis medborgare med en annan kulturell bakgrund.

*“Om man som på [detta område] har väldigt mycket människor som inte har svenska som modersmål så man måste ta hänsyn till det, det är dom människorna som vi ska kommunicera med, då får man kanske kommunicera mer med rörliga bilder än med text.”* Kommunikatör 4.

Om tjänstemännen inte anpassar budskapet till medborgarna så tolkas budskapet lätt annorlunda enligt Dimbleby och Burtons (2007) kontextmodell eftersom kontexten påverkar tolkningen av ett budskap. Medborgarna hade då kunnat uppfatta planprocessen som någonting svårt och någonting som de inte hade velat engagera sig i. Om medborgarna exempelvis inte förstår sammanhanget eller förstår hur deras åsikter kommer att användas skulle detta kunna ha en negativ



inverkan på planen sett ur tjänstemännens perspektiv då de menar att planen blir bättre med medborgarnas åsikter. Blundel och Ippolito (2008) menar att man på olika sätt kan komma över de barriärer som kontexten innebär. Dels handlar det om att sändaren ska kontrollera hur mottagaren tar emot och tolkar budskapet och dels om att använda olika kommunikationskanaler så att budskapet förstärks. Detta skulle man kunna säga att tjänstemännen gör genom att arbeta pedagogiskt. Som tidigare nämnt beskriver de att dem exempelvis tycker det är viktigt att medborgarna förstår samt att de använder modeller och bilder för att förstärka deras budskap. Blundel och Ippolito (2008) menar även att sändaren för att underlätta kommunikationen kan undersöka attityder och känslor hos mottagarna innan man kommunicerar för att få en idé om hur mottagaren kommer att uppfatta budskapet. Detta skulle man kunna säga att tjänstemännen till viss del arbetar med. En del tjänstemännen i vår undersökning som beskriver att de arbetar i större statsutvecklingsprojekt menar nämligen att de försöker skapa sig en uppfattning om och lära känna medborgarna i området som berörs av förändringen. De beskriver exempelvis att de tar reda på om det bor väldigt många barnfamiljer i ett område och att de utifrån detta anpassar kommunikationen.

Vi har nu diskuterat hur tjänstemännen genom pedagogisk kommunikation och genom att anpassa kommunikationen till den rådande kontexten kan påverka dialogen på ett positivt sätt. I nästa stycke diskuteras problematiken som tjänstemännen upplever kan uppstå i och med att de representerar kommunen.

### ***5.6.3 Att representera kommunen***

Förutom hierarkiaspekten som tidigare nämndes så finns det andra aspekter som kan försvåra dialogen. Tjänstemännen upplever att det ibland är problematiskt att vara representant för kommunen då medborgarna kan bära på tidigare upplevelser av hur kommunen har hanterat ett visst ärende vilket gör att medborgarna kan komma till ett möte med en negativ attityd eller med förutfattade meningar. Isaac (1999) menar bland annat att man i en dialog bör lyssna och respektera varandra samt tänka tillsammans. Detta kan vara svårt om den ena parten redan har en viss inställning eller åsikt, benägenheten att lyssna till varandra är något som enligt tjänstemännen kan försvåras av detta då de beskriver att de får upplevelsen av att

medborgarna ibland bara kommer om de är arga och att det då inte blir något bra samtal under mötet.

*“Den där jäkla kommunen liksom och då blir man ju representant för den där jäkla kommunen oavsett om man känner att man har med det att göra eller inte va, och det kan ju bottna i att någon har haft med kommunen att göra för tio år sedan i ett ärende som inte gick deras väg.”* Kommunikatör 5.

*“Men så jag har ju fått ta ansvar för allt som har gjorts i kommunen tidigare för det är ju lite så att folk kanske vill prata om system eller hur dåligt det är på någon trottoar [...] men också tidigare planering, [i] tidigare planering så har man naturligtvis inte vart lika bra på att kommunicera som vi är nu liksom.”* Planarkitekt 3.

Samtidigt menar Isaac (1999) och Palm (2006) att dialogen kan verka konfliktlösande. Tjänstemännen kan välja att lyssna till det medborgarna har att säga och visa att de respekterar deras åsikter för att skapa förutsättningar för en fortsatt bra dialog. I nästa stycke kommer vi att gå närmare in på ett annat hinder i dialogen där tjänstemännen har möjlighet att verka på ett sätt som kan hjälpa till att överbygga problemet, nämligen huruvida alla får komma till tals eller inte.

#### **5.6.4 Att alla får komma till tals**

I det här stycket kommer vi diskutera huruvida tjänstemännen upplever att de kan påverka vilka som kommer till tals under ett dialogmöte.

Hadenius (2006) menar att ett hinder i dialogen är att det krävs mycket av medborgarna på ett möte då alla kanske inte känner sig bekväma med att säga vad de tycker. Tjänstemännen menar att det ibland kan bli samma personer som hörs under mötena och att det därför är bra att försöka dela ut ordet, samtidigt som de menar att de inte kan tvinga någon annan att prata. Tjänstemännen menar att olika sätt att utforma mötena leder till att alla kan komma till tals, metoder som tas upp är workshops eller liknande möten där medborgarna får sitta i små grupper och diskutera med varandra för att sedan ta upp diskussionen i den större gruppen för att underlätta deltagandet. Sådär beskriver en planarkitekt ett samrådsmöte.

*“Vi delade upp dem som kom och besökte oss i mindre grupper. Så att de själva tillsammans fick prata. Prata ihop sig skriva på lappar, frågor som man ville ha svar på. Så vi gjorde ju den barriären att tala inför folk, den fanns ju inte, om man ville vara anonym med sin fråga. Så kunde man det.”* Planarkitekt 2.

En planarkitekt menar dock att bara för att några hörs och syns mest så betyder inte det att de måste få mest inflytande. Utan det är viktigt att se till det allmänna intresset, vilket fler tjänstemän påpekar. Så här säger en planarkitekt om hur han förhåller sig till medborgarnas åsikter.

*“Det är ju inte helt enkelt därför att dom rösterna som höjs blir ju representativa men samtidigt så dikterar ju inte inkomna synpunkter vilka ställningstaganden vi gör utan de får betydelse, ibland får dom jättestor betydelse, vissa förslag har vi tagit rakt av [...] andra förslag eller andra tankar eller synpunkter har gjort att man plockar bort saker ur handlingen.”* Planarkitekt 3.

Tjänstemännen menar även att kommunikationen inte alltid behöver vara mellan dem och medborgarna utan att den kan vara mellan medborgarna själva. Några tjänstemän beskriver att diskussioner i smågrupper då är effektivt för att medborgarna själva ska bilda sig en uppfattning om sina och andras tankar. Det kan ses som att tjänstemännen uppmuntrar till att medborgarna ska samtala med varandra och att tjänstemännen inte behöver styra diskussionen utan kan ta ett steg tillbaka och istället uppmuntra medborgarna i deras diskussioner. Helling och Clayton Thomas (2002) menar att tjänstemännen bör agera handledare och sträva efter att nå konsensus istället för att leda. Forester (1989) menar att planeraren borde fungera som stöd i medborgardeltagandet och uppmuntra till deltagande i samhällsprocesser. Utifrån det empiriska materialet kan vi konstatera att tjänstemännen strävar efter att agera handledare och stödja medborgarna i deras deltagande under samrådet men att även detta är bundet till hur mötet utformas, på ett stormöte upplever tjänstemännen att det mest blir en fråga om att faktiskt leda mötet.

## 6. Diskussion och slutsatser

---

Vi har utgått från syftet att undersöka och analysera hur tjänstemännen uppfattar sin roll i medborgardialogen med utgångspunkt i vilken makt och vilket ansvar de har. Vi har även utgått från syftet att undersöka på vilket sätt tjänstemännen i och med sin roll upplever att de kan påverka kommunikationen i medborgardialogen och hur detta kan ses i förhållande till demokratin. Detta har vi uppnått genom att besvara följande frågeställningar.

*Hur upplever tjänstemännen sin egen roll i förhållande till politikernas roll i arbetet med medborgardialogen?*

Politikerna har en beslutsfattande roll och i sitt handlande utgår de från politiska värderingar. Till skillnad från politikerna upplevde tjänstemännen att deras roll var mer neutral och att de i sitt arbete inte utgår från politiska värderingar på det sättet som de upplever att politikerna gör. I studien framgår det även att tjänstemännen inte har den typ av synlig makt som politikerna har men att tjänstemännen på olika sätt har ett politiskt inflytande. Detta gällde främst planeraren som ansvarar för planförslaget. Planeraren utformar planförslaget och sammanväger medborgarnas synpunkter. Detta planförslag ligger sedan till grund för politikernas beslut, därmed har planeraren inflytande över vad politikerna tar ställning till. Tjänstemännen har även makt i genomförandet då de beskriver att de ansvarar för samrådetsskedet. Något som var framträdande i vår undersökning var att tjänstemännen i väldigt stor utsträckning själva upplevde att de kunde bestämma i genomförandet, alltså hur samrådet skulle gå till. Tjänstemännen upplever att politikerna var väldigt frånvarande i samrådet, deras egen roll var alltså mer framträdande än politikernas i medborgardialogen i det här fallet. I genomförandet av samrådet hade planarkitekterna en mer central roll då denne hade en expertroll och ansvarade för att utforma och sätta agendan för samrådet. Kommunikatören hade en mindre betydande roll och fungerade mer som en

stödfunktion i genomförandet. Tjänstemännen upplever att de har ett ansvar gentemot politikerna eftersom de är uppdragsgivare. Dock talar tjänstemännen mer om ansvaret gentemot medborgarna. De upplever att de har ett ansvar gentemot medborgarna men att det är svårt att definiera vad det ansvaret egentligen innebär. Det kommer dock till uttryck på olika sätt, bland annat viljan att involvera medborgarna. Ett ansvar som de beskriver är även att de tycker det är viktigt att medborgarna får insyn i kommunen och i planprocessen.

Att tjänstemännen i vår undersökning upplevde att de hade makt i bland annat genomförandet skulle kunna ses som något problematiskt sett ur ett demokratiskt perspektiv då medborgarna inte kan utkräva ansvar av tjänstemännen på det sätt de kan av de förtroendevalda politikerna.

Vi har även diskuterat om tjänstemännen upplever att de kan påverka vilka medborgare som får tala under ett dialogmöte och att tjänstemännen upplevde att de till viss del kunde det eftersom de utformade mötet och delade ut ordet. Samtidigt menade de att de inte kan påverka vilka som tar tillfället i akt att säga vad de tycker eller delta i diskussionen. Även om medborgardialog kan klassas som ett positivt komplement till den representativa demokratin så uppkommer frågan hur demokratiskt det är om inte alla kommer till tals under ett möte. Som vi tidigare diskuterat upplever tjänstemännen dessutom att de faktiskt inte alltid lyckas bjuda in människor som representerar olika grupper i samhället vilket också kan vara problematiskt ur ett representationsdemokratiskt perspektiv.

De slutsatser vi kan dra utifrån vår undersökning är att tjänstemännen, och då främst planeraren, har en betydande roll i medborgardialogen. Planarkitektens och kommunikatorens roll skiljer sig från varandra när det kommer till inflytande i genomförandet och inflytande över politikernas beslutsfattande. Planeraren uppfattade sin roll i medborgardialogen som central och upplevelserna kring rollen kretsade mycket kring ansvaret att dels utforma en bra plan och att göra medborgarna delaktiga. Kommunikatören upplevde sin roll i medborgardialogen som mindre framträdande då denne främst fungerade som ett stöd. Politikerns roll uppfattades inte som lika central då denne inte var närvarande i genomförandet av samrådet.

*På vilket sätt upplever tjänstemännen att de kan påverka kommunikationen i medborgardialogen?*

Tjänstemännen kan på olika sätt påverka kommunikationen med medborgarna. De upplever att de kan påverka tiden och plusten för när dialogen äger rum samt påverka hur de kommunicerar med medborgarna. Med bakgrund i att planeraren har makt i genomförandet kan personen dels påverka i vilken utsträckning det är enkelriktad- eller dubbelriktad kommunikation som äger rum under samrådet genom att utforma samrådet som ett informationsmöte eller ett dialogmöte. I stor utsträckning upplever tjänstemännen att det i samrådet rör sig om informationsöverföring men att det även kan röra sig om en mer dialogbaserad kommunikation eftersom de uppmuntrar och lyssnar till medborgarnas åsikter. De kan också påverka i vilken utsträckning hinder så som kunskapsövertaget och maktaspekten kan förebyggas eller överkommas i dialogen. Kunskapsövertaget beskriver både planarkitekten och kommunikatören att de försöker komma över genom att kommunicera på ett pedagogiskt sätt så för att skapa förståelse för processen och för att skapa ett gemensamt kunskapsunderlag i dialogen. Maktaspekten kan de påverka genom att i kommunikationen förtydliga att de är intresserade av medborgarnas åsikter och att de inte behöver ha samma åsikter som tjänstemännen. Vilken ansträngning som görs till att skapa en dialog och att övervinna hinder kommer i sin tur att påverka i vilken utsträckning som medborgarna känner sig delaktiga. Tjänstemännen beskriver att de tycker att det är viktigt att förhålla sig till mål i medborgardialogen då de upplever att kommunikationen blir bättre på det sättet.

Att tjänstemännen som tidigare diskuterats antar ett pedagogiskt förhållningssätt i kommunikationen med medborgarna skulle i ett större samhällsperspektiv kunna verka för att fler faktiskt blir intresserade av att engagera sig i politiken och beslut som rör medborgarna. Det kan även bidra till att medborgarna förstår värdet av deras engagemang sett ur ett demokratiskt perspektiv och att fler tar chansen att faktiskt göra sina röster hörda samt att de kanske blir införstådd med vad deras medverkan kan göra för kvarteret, staden och samhället i stort. På det här sättet kan bland annat tjänstemännens pedagogiska kommunikation med medborgarna och deras välvilja ses som något viktigt eftersom de genom kommunikationen påverkar hur medborgarna ser på deltagandet och detta kan i sin tur påverka de demokratiska processerna. Ur ett större samhällsperspektiv skulle medborgardialog även kunna leda till att det

fattas bättre beslut när kommunen lägger mer vikt vid att förankra dem. På samma sätt skulle möjligtvis det faktum att kommunen lyssna på medborgarna även göra att medborgarna får högre förtroende för kommunen om dessa upplever att de blir lyssnade på och att de har en möjlighet att påverka.

De slutsatser vi kan dra utifrån vår undersökning är att tjänstemännen upplever att de kan påverka kommunikationen i medborgardialogen beroende på hur de utformar och agerar under samrådet. Tjänstemännen upplever att ett central sätt som de kan påverka kommunikation på är genom att kommunicera på ett pedagogiskt sätt vilket de också tycker är viktigt.

## **6.1 Vidare forskning**

Utifrån vår undersökning ser vi flera områden som skulle vara intressanta att utforska mer. Dels skulle det vara intressant att gå närmare in på hur medborgarna upplever samrådsmötena och utformningen av dessa. Detta skulle vara intressant då vår studie endast tar upp hur tjänstemännen upplever att de kan påverka kommunikation och inte hur kommunikationen faktiskt uppfattas av mottagarna. Av samma anledning hade det varit intressant att gå närmare in på hur politikerna upplever både sin egen roll och dennes förhållande till tjänstemannen då vi inte tar upp det perspektivet. Det hade även varit intressant att komplettera vår undersökning genom att genomföra observationer av samråd för att undersöka om tjänstemännens upplevelser överensstämmer med det som går att observera. Utifrån vår studie har vi sett att tjänstemännen i medborgardialogen i och med sina yrkesroller har olika grader av inflytande. Något som därför skulle vara intressant att utforska är vilken betydelse det skulle få för exempelvis kommunikationen om kommunikationen hade haft mer inflytande och en mer central roll i medborgardialogen.

# Referenser

---

## *Litteratur*

- Bergström, T. (2010). En förvaltning i demokratins tjänst? Den offentliga tjänsten i förändring. I B. Rothstein (Red.), *Politik som organisation* (pp.197-215). (4. uppl.). Stockholm: SNS Förlag.
- Blundel, R. & Ippolito, K. (2008). *Effective organisational communication: Perspectives, principles and practicies*. (3. uppl.). Harlow: Pearson Education Limited.
- Bryman, A. (2008). *Samhällsvetenskapliga metoder*. (2. uppl.). Malmö: Liber.
- Dimbleby, R. & Burton, G. (2007). *More than words: An introduction to communication*. Oxford: Routledge.
- Ekström, M. & Larsson, L. (2010). *Metoder i kommunikationsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Falkheimer, J. & Heide, M. (2007). *Strategisk kommunikation*. Lund: Studentlitteratur.
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. Los Angeles: University of California Press.
- Habermas, J. (1995). *Kommunikativt handlande: texter om språk, rationalitet och samhälle*. (2. uppl.). (A. Molander, Övers.). Göteborg: Bokförlaget Daidalos.
- Hadenius, A. (2006). *Demokrati en jämförande analys*. (2. uppl.) Malmö: Liber.
- Heide, M., Johansson, C. & Simonsson, C. (2005). *Kommunikation och organisation*. Malmö: Liber.
- Hysing, E. & Olsson, J. (2012). *Tjänstemän i politiken*. Lund: Studentlitteratur
- Isaacs, W. (1999). *Dialogen och konsten att tänka tillsammans*. Stockholm: Bookhouse Publishing.
- Karlsson, M. (2011). Kan medborgardialoger stärka den representativa demokratin? i A. Hellberg, M. Karlsson, H. Larsson, E. Lundberg, M. Persson. (Red.), *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling, Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet*. (pp.113-126). Örebro: Örebro universitet.



- Khakee, A. (2006). Medborgardeltagande i samhällsplaneringen. i G. Blücher & G. Graninger. (Red.), *Planering med nya förutsättningar: Ny lagstiftning, nya värderingar*. (pp. 11-23). Linköping: Linköping University Interdisciplinary Studies.
- Khakee, A. (2000). *Samhällsplanering: Nya mål, perspektiv och förutsättningar*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, L. (2011). Kommunikatören: den sammansatta rollen. i J. Falkheimer & M. Heide (Red.), *Strategisk kommunikation: forskning och praktik* (pp. 307-323). Lund: Studentlitteratur.
- Lukes, S. (2008). *Maktens ansikten*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.
- Lundquist, L. (2001). *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Miller, T. (1980). *Medborgardeltagande. Politiskt inflytande eller?* Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning.
- Montin, S. (2008). Den lokala politiken i L. Bennich-Björkman & P. Blomqvist (Red.), *Mellan folkhem och Europa*. (pp. 193-215). Malmö: Liber.
- Nyström, J. (2003). *Planeringens grunder: En översikt*. (2. uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- O'Hair, D., Friedrich, G.W. & Dee Dixon, L. (2011). *Strategic communication in business and the professions*. (7. uppl.). New Jersey: Pearson education inc.
- Palm, L. (2006). *Kommunikationsplanering: En handbok på vetenskaplig grund*. Lund: Studentlitteratur.
- Shannon, C.E. & Weaver, W. (1964). *The mathematical theory of communication*. Urbana: The university of Illinois press.
- Steinar Sætre, A. (2009). *Kommunikasjon i organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke.
- Stier, J. (2009). *Kulturmöten: en introduktion till interkulturella studier*. (2 uppl.). Lund: Studentlitteratur.
- Strömbäck, J. (2009). *Makt, medier och samhälle: En introduktion till politisk kommunikation*. Stockholm: SNS förlag.
- Svensson, J. (2008). *Kommunikation, medborgarskap och deltagardemokrati: En studie av medborgarutskotten i Helsingborg* (Doktorsavhandling). Lund: Lund universitet, Sociologiska institutionen.

- Velásquez, J. (2005). *Förankring och dialog- Kraftspelet mellan planering och demokrati*. Stockholm: Kulturgeografiska institutionen, Stockholms universitet.
- Wilhelmson, L. & Döös, M. (2002). *Dialogkompetens för utveckling i arbetslivet*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet

### ***Vetenskapliga artiklar***

- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *AIP*, 35(4), 216-224.
- Barnes, W. (2011). Making Local Democracy Work. Municipal Officials' Views About Public Engagement. *National Civic Review*, 100(3), 58-62
- Berry, M. (2013). *Sockentänk: En studie av två deltagardemokratiska experiment i Ydre kommun*. Licentiatuppsats. Linköpings universitet: Avdelningen för statsvetenskap vid institutionen för ekonomisk och industriell utveckling.
- Farkas, K. (2013). Power and access in the public hearings of city council meetings. *Discourse Society*, 24(4), 399-420.
- Gilljam, M., Jodal, O. & Clifford, O. (2003). *Demokratiutveckling i svenska kommuner Del I Förklaringar till skillnader mellan kommunerna*. Göteborg: Göteborgs universitet centrum för forskning om offentlig sektor.
- Gilljam, M., Jodal, O & Clifford, O. (2004). *Demokratiutveckling i svenska kommuner Del II En kartläggning av vad som har gjorts*. Göteborg: Göteborgs universitet centrum för forskning om offentlig sektor.
- Helling, A. & Clayton Thomas, J. (2002). Community Dialogue i N,C, Roberts (Red.), *The Transformative Power of Dialogue*, (pp.135-155). Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- Henecke, B. & Khan, J. (2002). *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen: en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik*. Lunds universitet: Sociologiska institutionen.
- Kwamena Aikins, S. & Krane, D. (2010). *Are Public Officials Obstacles to Citizen-Centered E-Government? An Examination of Municipal Administrators' Motivations and Actions*. *State and Local Government Review* 42(2), 87-103.

### ***Utredningar***

Demokratiutredningen, SOU. (2000) *En uthållig demokrati: Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Stockholm: Fakta Info Direkt.

### ***Lagar***

Plan och bygglagen 2010:900, 5 kap, 11§. <https://lagen.nu/2010:900#K5P11S1>  
Hämtat 23 maj 2014 från Lagen.nu.

### ***Internetkällor***

Detaljplaneinstrumentet. Hämtad 3 maj från

Boverket:<http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Detailplanering/Detailplaneinstrumentet/> Källa 1

Boverket. (n.d.). Samrådsskede. Hämtat 3 maj 2014 från

Boverket:<http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Detailplanering/Detailplaneprocessen/Samordnade-processer/Samrad/32-Samradsskede/>. Källa 2.

Boverket. (n.d.). Antagande av detaljplan. Hämtat 3 maj 2014 från

Boverket:<http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Detailplanering/Detailplaneprocessen/Antagande-av-detailjplan/> Källa 3.

Boverket. (n.d.). Processguide. Hämtat 8 maj 2014 från

Boverket:<http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Oversiktsplanering/Processen-for-oversiktsplanering/Processguide/> Källa 4.

### ***Övrigt***

Langlet, L. (2011). *Sveriges kommuner och landsting- Medborgardialog som del i styrprocessen*. Sveriges kommuner och landsting.

### ***Bildkällor***

Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *AIP*, 35(4), 216-224.

Dimbleby, R. & Burton, G. (2007). *More than words: An introduction to communication*. Oxford: Routledge.

### ***Personlig kommunikation***

Planarkitekt 1, 3 april 2014

Planarkitekt 2, 4 april 2014

Planarkitekt 3, 22 april 2014

Planarkitekt 4, 25 april 2014

Planarkitekt 5, 29 april 2014

Kommunikatör 1, 8 april 2014

Kommunikatör 2, 10 april 2014

Kommunikatör 3, 11 april 2014

Kommunikatör 4, 14 april 2014

Kommunikatör 5, 8 april 2014

# Bilagor

---

## *Intervjuguide*

Berätta lite om din yrkesroll?

Kan du berätta lite om projektet som du arbetar med?

Hur skulle du beskriva medborgardialog?

Vad har du för erfarenhet av medborgardialog?

På vilket sätt arbetar ni med medborgardialog?

Varför arbetar ni med medborgardialog?

Finns det något demokrativärde i att föra en medborgardialog?

Vem tar initiativet till dialogen?

Tycker du att det är bra att man satsar på medborgardialog?

Anser du att medborgardialog är viktigt?

Vad tycker du att man ska tänka på när man arbetar med medborgardialog?

Upplever du att det finns några svårigheter med medborgardialog?

Hur går ni tillväga?

Har ni fysiska möten med medborgarna?

Vad händer på de mötena?

Kan du beskriva din roll på ett sådant möte?

Vad räknas som en lyckad dialog?

Vad är din roll i medborgardialogen?

Vad bidrar du med i medborgardialogen?

Vad är viktigt i din roll i medborgardialogen?

Har du något särskilt ansvar i dialogen?

Att man är tjänsteman och medborgare, påverkar det arbetet med medborgardialogen?

Kan du i din yrkesroll påverka vad ni i projektet ska föra dialog om?

I vilken utsträckning har du inflytande över hur någonting ska göras?

Skiljer sig din roll i förhållande till en politikers roll i kontakten med medborgarna?

Skulle du säga att din roll skiljer sig från andra tjänstemän i projektet när det gäller kontakten med medborgarna?