

Thesis 346

# Medborgardialog vid kollektivtrafikplanering

Irma Sjölin

Matilda Sandqvist

Trafik och Väg

Institutionen för Teknik och Samhälle

Lunds Tekniska Högskola

Lunds Universitet



Copyright © Irma Sjölin, Matilda Sandqvist

LTH, Institutionen för Teknik och samhälle

CODEN: LUTVDG/(TVTT-5313)/1-84/2020

ISSN 1653-1922

Tryckt i Sverige av Media-Tryck, Lunds universitet

Lund 2020

Examensarbete  
Thesis / Lunds Tekniska Högskola,  
Institutionen för Teknik och samhälle,  
Trafik och väg, 346

CODEN: LUTVDG/(TVTT-5313)/1-84/  
2020  
ISSN 1653-1922

Author(s): Irma Sjölin  
Matilda Sandqvist  
Title: Medborgardialog vid kollektivtrafikplanering  
English title: Public participation in public transport planning  
Language: Svenska  
Year: 2020  
Keywords: Medborgardialog; samråd; kollektivtrafikplanering; Arnsteins  
stege; medborgarinflytande; public participation  
Citation: Sandqvist, Matilda & Sjölin, Irma, Medborgardialog vid  
kollektivtrafikplanering, Lund, Lunds universitet, LTH,  
Institutionen för Teknik och samhälle. Trafik och väg 2020.  
Thesis. 346

#### Abstract:

For some people, public transport is essential for a working everyday life. To plan for public transport is complex and has to take many different aspects into account. This report aims to investigate one of them, the public's participation, in public transport planning by answering what the public's contribution is, how it is regulated by Swedish law and if improvements might be needed, and lastly how different actors in the planning process, located in Skåne, work with public participation. The results came from studying legislation, guidelines, completed projects and interviews. The theoretical framework and the interview results differed in the contribution of the public's participation. The theoretical framework focuses on the importance of public participation as a complement to the representative democracy and that the goal should be to achieve maximum influence, according to Arnstein's ladder. However, the interviewees stated that the contribution is more of knowledge-building character. The legislation relating to public transport planning is complex and varies regarding what level of impact it has on the built environment. Moreover, the legislation states that it should be consultation with the public if it involves new infrastructure. The interviewees expressed their lack of knowledge of the legislation and had no input on how it could be improved. The work with public participation may be described as a symbolic act unless the planners themselves take the initiative to develop the dialogue more than what is required by law. Though, the decision-making remains with the politicians representing the public.

Trafik och väg  
Institutionen för Teknik och samhälle  
Lunds Tekniska Högskola, LTH  
Lunds Universitet  
Box 118, 221 00 LUND

Transport and Roads  
Department of Technology and Society  
Faculty of Engineering, LTH  
Lund University  
Box 118, SE-221 00 Lund, Sweden



# Innehåll

Förord	1
Sammanfattning	3
1 Inledning	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte och frågeställningar	6
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Rapportens disposition	7
1.5 Begreppsförklaringar	8
2 Teoretiskt ramverk	11
2.1 Social hållbarhet i stadsplanering	11
2.2 Rättvisa och makt	12
2.3 Demokratimodeller i den representativa demokratin	13
2.4 Integrerad planering	15
2.5 Medborgarinflytande	16
2.6 Kollektivtrafikplanering	21
3 Metodik	23
3.1 Kvalitativ undersökningsmetodik	23
3.2 Litteraturmetodik	23
3.3 Intervjumetodik	24
4 Lagstiftning som berör medborgardialog för kollektivtrafik	29
4.1 Plan-och Bygglagen	29
4.2 Lag om kollektivtrafik	30
4.3 Väglag	30
4.4 Lagen om byggandet av järnväg	31
4.5 Kommunallagen	31
5 Tillämpning av medborgarinflytande	33
5.1 Wilcoxs guide till effektivt medborgardeltagande	33
5.2 Brukardialog	33

5.3	SKL:s delaktighetstrappa	34
5.4	Boverkets delaktighetstrappa	36
5.5	Region Skånes arbete med medborgardialog	36
5.6	Medborgarinflytande i kollektivtrafikplanering	37
6	Lärdomar från kollektivtrafikprojekt med medborgardialog i Sverige	39
6.1	Region Stockholms trafikförsörjningsprogram 2017	39
6.2	Botniabanan	39
6.3	Resecentrum i Linköping	40
6.4	BRT Helsingborg – Linjedragning på Råå	41
7	Intervjuresultat	43
7.1	Syftet med medborgardialog	43
7.2	Medborgardialog i informanternas arbete	45
7.3	Representativt deltagande	47
7.4	Meningsfull medborgardialog	48
7.5	Åsikter om lagstiftningen	50
8	Analys av resultat	53
8.1	Medborgardialogens bidrag i planeringsprocessen	53
8.2	Lagstiftningen kring medborgardialog	55
8.3	Planerarnas arbete med medborgarinflytande	57
9	Diskussion och slutsats	61
9.1	Diskussion av metodval	61
9.2	Resultatdiskussion	62
9.3	Slutsats	63
9.4	Förslag på fortsatta studier	64
	Referenser	65
	Bilaga 1. Intervjuunderlag	73
	Bilaga 2 Sammanfattning av intervjuresultat	77

# Förord

Efter snart fem års studier på Lunds Tekniska Högskola avslutar vi vår master inom trafik och väg på civilingenjörsprogrammet Väg-och vattenbyggnad med detta examensarbete, 30hp. Under våra studier har intresset för ett hållbart samhällsbyggande vuxit sig starkare och det resulterade i att social hållbarhet och ett samhällsbyggande för befolkningen blev temat för vårt examensarbete.

Under arbetet har vi suttit på Sweco i Malmö och därför vill vi rikta ett varmt tack till Society-gruppen. Tack för att vi haft möjlighet att sitta hos er, ställa frågor och bli en del av ert team även om det blev för en kortare period. Speciellt tack till Vanessa Stjernborg, vår biträdande handledare, som tog sig an oss, välkomnade oss till Sweco och bidrog med matnyttig handledning.

Ett stort, varmt tack vill vi även rikta till vår handledare Jean Ryan som alltid kom med konstruktiv kritik och vägledning i vårt arbete. Du har verkligen varit en klippa för oss och arbetet hade inte haft samma kvalitet utan din handledning.

Till våra informanter vill vi säga tack för att ni tog er tid att delta i intervjuerna och på så sätt gjorde examensarbetet möjligt.

Sist men inte minst vill vi tacka de som hjälpt oss igenom utbildningen, som alltid stöttat och förgyllt tiden. Tack till våra vänner, familjer och sambos Jesper och Love.



Irma Sjölin



Matilda Sandqvist

Lund, juni 2020





# Sammanfattning

Kollektivtrafik är en viktig byggsten för ett väl fungerande vardagsliv för många människor. Både FN och Sverige har satt upp mål för hur kollektivtrafiken ska bidra till hållbarare samhällen. Ett av FN:s 17 hållbarhetsmål berör kollektivtrafiken och att den bör ha en naturlig del i ett inkluderande och hållbart samhälle. I Sverige planeras kollektivtrafiken av regioner och kommuner som i sin tur styrs av folkvalda politiker. Men kollektivtrafikplanering är komplext och vilken lag som styr graden av medborgarinflytande och krav på samrådsmöten beroende på kollektivtrafiksatsningens storlek och intrång i den byggda miljön.

Syftet med denna studie är att studera medborgarnas inflytande i kollektivtrafikplaneringen. Med det menas att betydelsen av medborgarinflytande, hur den styrs av lagstiftningen samt hur det arbetas med medborgardialog i kollektivtrafikplaneringen utreds i denna rapport. Studien är av kvalitativ karaktär och görs med hjälp av en litteraturinsamling samt med intervjuer som tillsammans ligger till grund för att besvara frågeställningarna som konkretiserar syftet med studien. Informanterna i intervjuerna är alla verksamma i Skåne som arbetar med kollektivtrafikplanering i olika organisationer, för att få en bred inblick i arbetet med kollektivtrafikplanering och medborgardialog.

I arbetet framkom det att många tidigare studier inom ämnet medborgarinflytande grundat sig på Arnsteins steg. Sherry Arnstein illustrerade medborgarinflytande i planering med hjälp av en steg på åtta steg som går från inget inflytande till total makt för medborgarna. Medborgardialog kan vara ett komplement till den representativa demokratin då partiidentifikationen i Sverige har minskat på senare tid. Enligt informanterna används främst medborgardialogen som en kunskapsbyggande metod och i vissa fall även som metod för förankring av kollektivtrafikprojekt.

Flera av informanterna uttryckte osäkerhet kring lagens innehåll vad gäller samråd vid kollektivtrafikplanering vilket skulle kunna bero på att det styrs av olika lagar beroende på projektets omfattning. En annan anledning till detta skulle kunna vara att tjänstemännen arbetar efter politikernas riktlinjer vad gäller medborgarinflytande och att en lagförändring egentligen inte är vad som efterfrågas utan en förändrad inställning hos politikerna. Utifrån Arnsteins steg får medborgarna i dagsläget en symbolisk makt i kollektivtrafikplaneringen då dialogen främst används som insamlingsmetod för kunskapsbyggandet och inte garanterar något inflytande.

Förutom vid de lagstyrda samrådsmötena sker medborgardialogen ofta på medborgarnas egna initiativ. Överlag framgick det utav informanterna att medborgardialog inte sker i stor utsträckning vid kollektivtrafikplanering men att det finns möjlighet att överstiga de samrådsmötena som det finns krav på enligt lag. Det enda som krävs är mod hos tjänstemännen och ökade resurser som möjliggör ökad dialog. På så sätt kan medborgarnas inflytande öka om de involveras tidigare i planeringsprocessen.



# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Den värld vi lever i står inför många utmaningar, både demokratiska, hälsomässiga och miljömässiga. Kollektivtrafiken är en viktig byggsten i ett väl fungerande samhälle eftersom den för många människor är en nödvändighet för att kunna ha ett fungerande vardagsliv (K2, Statens Vegvesen & Urbanet Analyse, 2017). Kollektivtrafik kan ha en positiv inverkan på samhällets sociala hållbarhet i och med ökad tillgänglighet, på människors hälsa i och med ökad vardagsmotion samt på miljön i och med minskade utsläpp i förhållande till samma mängd resor med bil (Svensk Kollektivtrafik, u.å.; K2, Statens Vegvesen & Urbanet Analyse, 2017). Med befolkningstillväxt och miljöproblem är det viktigt att utvecklingen av kollektivtrafik sker så att den har en naturlig plats i framtidens hållbara städer, något som tas upp i FN:s hållbarhetsmål (UNDP, 2015). Det 11e målet av FN:s 17 hållbarhetsmål syftar till att uppnå hållbara städer och samhällen varpå några av delmålen kan uppfyllas med hjälp av en väl fungerande och planerad kollektivtrafik. För det 11e hållbarhetsmålet lyder ett av delmålen ”Tillgängliggör hållbara transportsystem för alla” och ett annat ”Inkluderande och hållbar urbanisering” (ibid).

Utöver FN:s mål har Sverige instiftat transportpolitiska mål (Prop. 2008/09:93). De transportpolitiska målen är indelade i två huvudmål – funktionsmål och hänsynsmål (Trafikverket & Sveriges kommuner och landsting [SKL], 2012). Funktionsmålet syftar till att kollektivtrafiken ska vara tillgänglig. Med detta menas att kollektivtrafiken ska tillgänglighetsanpassas, vara jämställd, ha god kvalitet och kännas trygg. Kollektivtrafiken ska vara tillgänglig för alla människor, oavsett ålder, kön eller funktionsvariation. Hänsynsmålet syftar till att kollektivtrafiken ska främja säkerhet, miljö och hälsa. Det viktigaste i hänsynsmålet är att säkerheten förbättras så att ingen dödas eller skadas allvarligt i kollektivtrafiken. Det ska även främja miljömålen och bidra till en bättre hälsa (ibid). Både funktionsmålet och hänsynsmålet har människan i fokus, där dennes behov och önskemål ska påverka utformningen av kollektivtrafiken och på så sätt även påverka den sociala hållbarheten.

För att leva upp till både hänsynsmålet och funktionsmålet kan det vara väsentligt för medborgarna att få yttra sina åsikter vid kollektivtrafikplaneringen. Sverige är en demokrati som styrs på parlamentariskt sätt, vilket betyder att folket representeras av folkvalda politiker i riksdag, regioner och kommuner (Regeringen, 2014). Det är regionerna i Sverige som tillsammans med kommunerna planerar för kollektivtrafiken. Dessa är i sin tur styrda av folkvalda politiker i kommun- och regionfullmäktige som ansvarar för att skapa ett fungerande samhälle för medborgarna. I delar av kommunernas och regionernas arbete finns regler och lagar kring samråd med befolkningen men huruvida kollektivtrafikplaneringen skall involvera medborgarna råder det oklarheter kring.

Att involvera medborgarna i stadsplaneringen är inte alltid en självklarhet, det är något som vuxit fram på senare år. Under början av 1900-talet och bilismens intrång skedde planeringen

av städerna av politiker och företagare som gynnades av bilens framfart i samhället (Brown, Morris & Taylor, 2009). Det var under en lång tid förutsatt att planerare och politiker visste vad medborgarna ville ha och vad som passade deras livssituationer bäst (Sandercock, 1998; Schubert, 2019). Under modernismens framfart satte Le Corbusier ribban för synen på befolkningen och det antogs att alla har samma behov och levde på samma sätt. Genom att se på befolkningen som en homogen grupp kunde byggandet av städer effektiviseras genom standardiserade byggnader (Healey, 1997).

Det synssättet förändrades med bland andra Jane Jacobs och hennes idéer och ett paradigmskifte skedde inom stadsplaneringen som innebar att medborgarna började få mer inflytande över planeringen (Schubert, 2019). Jane Jacobs var viktig för demokratin och för medborgarnas makt över stadsplaneringen. Hennes teorier har påverkat medborgarnas inflytande i demokratiska stater. Medborgarnas inflytande i planeringen kan leda till ökad legitimiteten för det politiska systemet genom att vara med och forma villkoren för beslutsfattandet (Schubert, 2019; SOU 2016:5).

I flera städer runt om i världen tas olika initiativ för att ge medborgare mer inflytande när det kommer till beslutsfattandet både på nationell och lokal nivå (Lawrence et al., 2017). FN påpekar att medborgarinflytande i beslutsfattandet är fundamentalt för att kunna uppnå en hållbar utveckling (UNCED, 1992). Det vill säga att medborgardialog är i stort fokus, används och prövas på många ställen i världen, vilket får en att undra hur det ser ut i Sverige och, mer specifikt, i svensk kollektivtrafikplanering.

I vissa lagar står det att samråd ska ske med berörda medborgare vid förändring i stadens utformning. Men huruvida detta inkluderar kollektivtrafikplanering och vilka som anses vara berörda medborgare framgår inte tydligt. Kollektivtrafik är en samhällsfunktion som påverkar vissa människors livssituation mer än andras och påverkar samhällsekonomin i större utsträckning än företagsekonomin. Den allmänna kollektivtrafiken är subventionerad av staten till omkring 50% på biljettintäkterna. Men för att uppnå optimal samhällsekonomisk vinst måste biljettpriserna tillsammans med turtäthet, linjedragning och trängsel vara optimalt utformat (Jansson et al., 2018). Detta gör planering av kollektivtrafik till en komplicerad fråga som kräver sin expertis men om detta bör ske i samråd eller i dialog med medborgarna är inte särskilt utrett.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med arbetet i denna rapport är att utifrån den insamlade empirin i form av dokument och intervjuresultat utreda medborgarnas inflytande, genom medborgardialog, i kollektivtrafikplaneringen. Detta görs genom att empirin diskuteras mot bakgrund av teori inom området. Ambitionen är att rapporten ska ge en bild av hur medborgardialogen används idag i kollektivtrafikplaneringen i Skåne samt utreda om det behövs en förändring i arbetet för att öka det demokratiska inflytandet. Förhoppningen är att försöka fånga en helhet av kollektivtrafikplaneringen genom att intervjua personer från olika delar av kollektivtrafikplaneringen, både från myndighet och region till kommuner och konsulter.

Syftet konkretiseras med följande frågeställningar:

- Vad bidrar medborgardialog med för planerarna i planeringsprocessen för kollektivtrafik?
- Hur ser lagstiftningen ut kring medborgardialog för kollektivtrafikplanering i Sverige och finns det behov hos tjänstemännen av en lagförändring?
- Hur används medborgarinflytande vid planering av kollektivtrafik?

### 1.3 Avgränsningar

Arbetet i denna rapport avgränsas till att studera kollektivtrafikplanering som utförs i Skåne. Det vill säga att arbetet studerar kollektivtrafikplanering på nationell, regional och kommunal nivå men är geografiskt avgränsad till Skåne. Det gör att informanter till intervjuerna kommer att vara geografiskt avgränsade till Skåne medan studerade dokument och tidigare erfarenheter avgränsas till de som anses påverka kollektivtrafikplanering i Sverige. Ytterligare en avgränsning när det gäller informanterna är att de har yrkeserfarenhet av kollektivtrafikplanering eller samråd och medborgardialog. För ett bredare perspektiv på frågan om medborgardialog i kollektivtrafikplanering hade även medborgarnas åsikter kunna tas med men på grund av omfattningen av denna studie kommer det inte att genomföras.

Den praktiska metoden och genomförandet av medborgardialog vid exempelvis samråd exkluderas i detta arbete då arbetet anses bli för stort. Alltså tar inte arbetet hänsyn till metoden för medborgardialog. Detta är dock en fråga som påverkar resultatet av medborgardialog och bör studeras i vidare studier.

För att undersöka den lagstiftning som idag påverkar medborgarinflytandet för kollektivtrafikplanering kommer de lagar som studeras att vara Plan-och bygglagen, lagen om kollektivtrafik, väglagen, lag om byggande av järnväg samt kommunallagen. Lagarna kommer inte studeras i sin helhet utan fokus kommer att ligga på de delar som berör samråd och medborgarinflytande.

### 1.4 Rapportens disposition

Kapitel 1: Inledning - I rapportens inledande kapitel tas den identifierade problematiken upp i bakgrunden och konkretiseras sedan med syftesformulering och frågeställningar som sedan besvaras i rapporten. I detta kapitel beskrivs även avgränsningar, disposition och begreppsförklaringar.

Kapitel 2: Teoretiskt ramverk – I det andra kapitlet presenteras det teoretiska ramverket varpå resterande delar av rapporten bygger på. Det behandlar större begrepp som social hållbarhet, demokrati, integrerad planering, medborgardialog samt hur kollektivtrafik organiseras i Sverige.

Kapitel 3: Metodik – I det tredje kapitlet beskrivs metodiken och valet av metod för att genomföra studien som ligger till grund för denna rapport. Litteraturinsamlingen beskrivs samt metodiken för genomförandet av intervjuerna och hur de analyseras.

Kapitel 4: Lagstiftning som berör medborgardialog i kollektivtrafikplanering – I det här kapitlet undersöks den lagstiftning som anses relevant för kollektivtrafikplanering och hur den berör medborgarinflytande och samråd.

Kapitel 5: Tillämpning av medborgarinflytande – I det här avsnittet studeras regionalt och kommunalt arbete gällande medborgarinflytande.

Kapitel 6: Lärdomar från kollektivtrafikprojekt med medborgardialog i Sverige – Några praktiska exempel på medborgardeltagande vid planering av kollektivtrafik. Kortare beskrivningar av medborgarnas del i planeringen.

Kapitel 7: Intervjuresultat – Intervjumaterialet sammanställs och vävs ihop i detta kapitel. Sammanställningen sker under sju teman; syftet, vikten, arbetet, representativitet, krav på planerare, krav på dialogen samt åsikter på lagen.

Kapitel 8: Analys av resultat – I detta kapitel besvaras frågeställningarna och resultaten av studien analyseras.

Kapitel 9: Diskussion och slutsats – I det avslutande kapitlet diskuteras metodval och resultatets trovärdighet. Arbetets slutsats och förslag på fortsatta studier presenteras sist.

## 1.5 Begreppsförklaringar

Förklaringarna av begreppen presenterade nedan är författarnas definition av begreppen. Dessa förklaringar ska underlätta läsningen då vissa begrepp i andra sammanhang kan ha annan betydelse. Begreppen har försökts används på det sätt allmänheten tolkar dem men begreppen förtydligas ändå nedan.

### **Medborgare**

Samtliga människor som påverkas av kollektivtrafikplaneringen. Det vill säga både de som bor i kommunen och de som reser med kollektivtrafiken.

### **Medborgardialog**

All kommunikation mellan tjänstemän och medborgare om aktuell planering.

### **Medborgarinflytande**

Medborgarna är med i planeringen och har inflytande över de beslut som fattas.

### **Planerare**

Planerare som arbetar med trafikfrågor främst på kommunerna men även på regionen.

<b>Tjänstemän</b>	Samtliga som tillhör arbetskategori trafikanter. Det vill säga inte förtroendevalda utan anställda hos myndigheter och kommuner.
<b>Aktörer</b>	Medverkande parter, som i denna rapport påverkar kollektivtrafikplaneringen. I detta fall: Trafikverket, regionala och kommunala politiker och tjänstemän, bussbolag, entreprenader.
<b>Samråd</b>	Det möte som enligt lag är krav på att ha då olika aktörer bjuder in medborgare att lyssna eller uttrycka sin åsikt om ett visst projekt eller plan.





## 2 Teoretiskt ramverk

### 2.1 Social hållbarhet i stadsplanering

Social hållbarhet är en av de tre dimensionerna för hållbar utveckling i världen (KTH, 2019). Den hållbara utvecklingen definieras, sedan Brundtland rapporten 1987, som den utveckling som tillgodoser dagens behov utan att riskera kommande generationers möjlighet att tillgodose deras behov (KTH, 2019; Brundtland Commission, 1987). Dimensionen social hållbarhet är aningen svårdefinierad men innehåller individens behov och rättigheter, vilket bygger på välbefinnande, rättvisa och makt (KTH, 2018). Enligt Boverket (2010) bör social hållbarhet kännetecknas av åtgärder som främjar möten mellan människor, tar hänsyn till olika gruppers behov och som ökar jämställdheten mellan män och kvinnor. Glen Branley och Sinéad Power (2009) definierar social hållbarhet som hänsynstagande till de kollektiva funktionerna i samhället i förhållande till individens livskvalitet. Vidare definierar de social hållbarhet i stadsplanering som en stads förmåga att fungera långsiktig och med en livskraftig miljö för individens interaktion, kommunikation och kulturella utveckling (ibid).

Den sociala hållbarheten är länkad till den fysiska utformningen av platserna vi bor och lever och den ekonomiska utvecklingen (Swedish International Centre of Democracy [ICLD] & SKL, 2011). För att uppnå social hållbarhet måste basala fysiska och sociala nödvändigheter vara uppfyllda, där en del är deltagande i de demokratiska och samhällsliga processerna där deltagandet ses som en rättighet (ICLD & SKL, 2011; Åhman, 2013). Sedan Agenda 21, 1992, har fokus vid debatter om social hållbarhet gått från människans behov till faktiska rättigheter (Åhman, 2013). Det demokratiska deltagandet kan bestå av att delta i valen om nationellt, regionalt och kommunalt styre men även med mer direkt kommunikation med beslutsfattare genom deltagande i samråd eller annan medborgardialog (Karlsson, 2011). Genom att planeringsprocessen inkluderar och uppmuntrar medborgligt deltagande stärks den sociala hållbarheten, så länge deltagandet strävar efter att vara jämställt och representerat av samtliga grupper i samhället (ICLD & SKL, 2011).

Den fysiska planeringen av städer kan spela roll för den rumsliga segregationen. Bristande förbindelse mellan socioekonomiskt svaga områden och resterande delar av städerna beror till stor del på den fysiska planeringen (Boverket, 2010; Vaughan, 2007). Henrik Åhman (2013) betonar vikten med social sammanhållning och integration som viktiga parametrar för ett socialt hållbart samhälle. I sin rapport om socialt hållbar stadsutveckling tar Boverket (2010) upp några teman som är viktiga ha i åtanke för att utveckla den sociala hållbarheten. Ett av dessa teman är att involvera medborgarna i berörd stadsdel i planeringen som ska bidra till stadsutveckling. Det är viktigt att utgå ifrån de behov och de önskemål som medborgarna i stadsdelen har för att uppnå en så god social hållbarhet som möjligt.

## 2.2 Rättvisa och makt

Nancy Fraser (2011) delar upp rättvisa i tre dimensioner; ekonomisk, kulturell och politisk. Där den politiska rättvisan menar samtligas tillgång till det politiska rummet och representativitet (ibid). Det politiska rummet har vidgats i takt med globalisering och decentralisering av beslutfattande, vilket leder till att människors politiska rättvisa måste ge tillgång till många olika politiska rum där beslut om människors vardagsliv tas, där deltagande i planeringen av ens närmiljö kan vara en av de rum (Abrahamsson, 2013). Hans Abrahamsson (2013) poängterar att rättvisa handlar om människors lika möjligheter och lika förmåga att utnyttja dem. Susan Fainstein (2010) styrker detta genom att säga att rättvisa är rättigheten att delta i de politiska besluten liksom möjligheten att utnyttja den rättigheten.

Hans Abrahamsson (s. 9, 2013) konkretiserar rättvisa och en rättvis stad enligt följande:

*Rättvisa handlar om människors lika värde, om kulturellt erkännande och om en jämlik fördelning och möjligheter att nyttja materiella och politiska resurser för att leva ett gott liv.*

*En rättvis stad är en stad där de som bor, vistas och arbetar har tillgång till stadens olika rum på lika villkor och kan påverka de beslut som berör deras eget vardagsliv liksom stadens framtida utveckling.*

Dessa citat visar på hur rättvisa är sammankopplat med makt och maktförhållandet i landet. Det gäller specifikt i kommuner där maktutövandet övergått till tjänstemän, från de folkvalda politikerna, genom beredning och genomförande av besluten (Abrahamsson, 2013).

Steven Lukes (2008) beskriver makt i tre dimensioner; synlig, glömd och osynlig makt. Teorin bygger på att fördelningen av makt kan vara olika grad synlig för de inblandade aktörerna. I detta fall politiker/beslutsfattare, tjänstemän och medborgare. Den första dimensionen är synlig makt som infaller då intressekonflikt mellan två aktörer löses genom att den ena fattar beslut åt den andra (Lukes, 2008). Dessa två aktörer kan vara beslutsfattare och medborgare där beslutsfattaren har synlig makt genom att kunna fatta beslut för de båda. Så kallad gömd makt är bestämmande av innehållet i den diskussion där besluten ska fattas (ibid). Denna dimension av makt används då kommunens politiker och tjänstemän via riktlinjer bestämmer vilka frågor som ska beslutas via medborgardialog och vilka som kommunens politiker/tjänstemän beslutar själva. Dessa dimensioner av makt är de som traditionellt diskuterats runt dialog men den tredje dimensionen har enligt Abrahamsson (2013) blivit mer aktuell, den osynliga makten. Den kan förklaras som ideologisk makt vilket handlar om att påverka människors önsknings och åsikter innan intressekonflikten uppstår (ibid).

Vidare forskning i ämnet har kritiserat att Lukes tre dimensioner inte är tillräckliga och kompletteras med en så kallad strukturell makt. Robert Cox (1987) förklarar strukturen som relationen mellan aktörerna och bestäms av en eller flera av aktörerna. Handlingsutrymmet för de andra aktörerna, i exempelvis medborgardialogen, är då bestämd av strukturen. Att poängtera är att aktörer på så vis kan använda strukturen som ett maktmedel och styra strukturen så det gynnar dem själva (Abrahamsson, 2003). Maktstrukturerna kan ta form genom krav, villkor och status. Detta exemplifieras i vilka som berörs av förändringar och har rättighet till samråd, enligt svensk lag.

## 2.3 Demokratimodeller i den representativa demokratin

### 2.3.1 Det representativa systemet

Medborgardialog kan vara ett hjälpmedel och utgör ett alternativt politiskt deltagande än det allmänna valet, enligt Martin Karlsson (2011). Det allmänna valet ligger i den representativa demokratimodellen och menar på att man överläter sitt beslutsfattande till de folkvalda politikerna i riksdagen, regeringen och vidare ner till kommunfullmäktig (ibid). I dagens komplexa och storskaliga samhälle är det representativa systemet det enda realistiska då direkt demokrati skulle bli praktiskt omöjligt (Henecke & Khan, 2002). Inom detta demokratisystem kan olika modeller styra utrymmet för olika former av medborgerligt deltagande parallellt med de folkvalda politikerna. Nedan beskrivs några modeller inom liberal demokratin, deltagardemokrati och deliberativ demokrati samt den svenska förändringen inom partiidentifikation.

### 2.3.2 Liberal demokrati

De liberala modellerna bottnar sig i att varje medborgare deltar för att värna om sina egenintressen (Henecke & Khan, 2002). Genom att medborgarna sedan kan rösta på det politiska parti som värnar om individens egenintressen, aggregeras samtliga egenintressen och partiet med flest vunna röster sköter således det politiska beslutsfattandet. För att detta inte ska misskötas krävs det förhållningsregler att följa såsom begränsningar i statens befogenheter, grundlagsskyddande rättigheter för minoriteter, maktfördelning mellan politiska institutioner och fria massmedier (ibid).

Henecke och Khan (2002) beskriver två modeller av den liberala demokratin, vilka är den *elitdemokratiska modellen* och den *pluralistiska demokratimodellen*. Elitdemokratiska modellen går ut på att medborgardeltagandet representeras i det allmänna valet och direkt deltagande är ej önskvärt. Medan den pluralistiska demokratimodellen syftar till att de folkvalda politiska beslutsfattarna bör även influeras av intresseorganisationer. Även i denna modell ses direkt deltagande som icke nödvändigt men en viss dialog bör föras med representanter från medborgarna, vilket är intressegrupperna (ibid).

Henecke och Khan (2002) påpekar att det krävs en insyn i den politiska agendan för att medborgare ska kunna ha en uppfattning om de folkvaldas agerande. I den liberala demokratin är diskussion inte ett verktyg för att komma fram till gemensamma lösningar på samhällsproblemen, vilket de vidare beskrivna modellerna gör (ibid).

### 2.3.3 Deltagardemokrati

Kerstin Bartholdsson (2018) påpekar i sin rapport *Utvecklingen av medborgardialog* att när det kommer till deltagardemokrati är samtliga kapabla till demokratiskt deltagande och deltagandet ska inte begränsas med val utan medborgarna ska kontinuerligt ges möjlighet att påverka. Därför särskiljer sig deltagardemokratin från den liberala demokratin syn på att endast de folkvalda ska ha demokratiskt deltagande. Detta deltagande kan ta form genom direkt deltagande eller genom att vara en del av den representativa demokratin (Henecke & Khan, 2002). Direkt deltagande är då beslut tas i form av folkomröstningar eller i

beslutandeförsamling där medborgarna träffas, vilket medför att medborgarna är med och fattar besluten (ibid). Dilemmat med dessa modeller är hur den representativa demokratin beslutande rätt ska bibehållas samtidigt som medborgarna ska få möjlighet att med sitt deltagande göra en faktisk påverkan på besluten (ibid). I Sverige verkar deltagardemokratin endast inom den representativa demokratis ramar.

Jämlikhet är en fråga som är aktuell att diskutera inom deltagardemokratin, då alla medborgare har samma rättighet att delta men inte samma möjlighet (Gilljam & Hermansson, 2003). Denna möjlighet styrs av olikheter i exempelvis kön, inkomst, utbildningsnivå och etnicitet. I Henecke och Khans (2002) rapport nämner de att om Sverige ska bli mer politiskt jämlikt måste dessa olikheter som finns i samhället minska. Deltagandet kan styras för att bli mer jämlikt genom att söka vissa grupper för deltagande, vilket leder till att fler grupper i samhället blir representerade (ibid).

#### 2.3.4 Deliberativ demokrati

Den deliberativa demokratin har vuxit fram under de senaste decennierna från deltagardemokratin men det som skiljer dem åt är vikten av diskussion eller deliberation som ligger till grund för de politiska besluten (Henecke & Khan, 2002). Denna modell bygger på Habermas teorier om kommunikativt handlande och den ideala samtalsituationen, som innebär att bästa argumentet vid en deliberativ process avgör beslutet (ibid). Ett antal kriterier måste uppnås för att det ideala samtalet ska kunna äga rum. Henecke och Khan (2002) nämner att alla som är berörda av frågan ska kunna delta i samtalet och att alla har möjlighet att komma med argument och ifrågasätta andras. Det som är viktigt är att alla går in med inställningen att samtalet ska leda till ett beslut i frågan (ibid).

Det som kan ifrågasättas med denna modell är om alla politiska beslut ska fattas genom konsensus (Henecke & Khan, 2002). Enligt Habermas ska ändå målet vara att beslut ska fattas genom konsensus, men att det inte alltid är genomförbart. För att samtalet ska leda till konsensus måste deltagarna se förbi sina egna särintressen och sträva efter det som är bäst för samhället. James Bohman (1996) skriver i sin artikel *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy* att det räcker att de som deltar i samtalet är överens om beslutsprocessen har varit rättvis och accepterar det beslut som tagits. Detta betyder att konsensus inte behöver vara krav vid deliberation men det innebär att majoritetsvotering är en nödvändighet vid beslutsfattandet även i deliberativ demokrati (Henecke & Khan, 2002).

Precis som vid deltagardemokrati är ett dilemma hur deltagarna vid samtal ska bli representativa för hela samhället. Bohman (1996) föreslår även han att det krävs åtgärder som minskar denna ojämlikhet. Formen av det deliberativa samtalet kan också vara utformat på ett sådant sätt att det riskerar att missgynna vissa grupper, som inte kommer till tals eller har möjlighet att formulera argument som representerar deras åsikt på ett konkret sätt (Henecke & Khan, 2002). Det som är viktigt att poängtera är att deltagarna måste respektera varandra och att den deliberativa demokratin bygger på ömsesidighet i diskussionerna, vilket till viss del kan förebygga ovannämnd ojämlikhet.

### 2.3.5 Partiidentifikation

Martin Karlsson (2011) beskriver att samråd och medborgardialog har vuxit fram sedan den representativa demokratin inte längre räcker till. Det Karlsson (2011) syftar på är hur Sveriges medborgare idag inte längre känner den starka partiidentifikation som vi gjorde på 60-talet. Denna kraftiga minskning i partiidentifikation har lett till att de valda politikerna inte representerar folket i den utsträckning de ska. Exempelvis var andelen starka partianhängare endast 16 procent av väljarna i valet 2006 (ibid). Karlsson (2011) hävdar också att det samtidigt skett en motsatt förändring bland de valda politikerna. Politiker röstar i enighet med sina partikamrater i dubbel utsträckning 2007 jämfört med 1968, då deras egen åsikt, väljarnas uttalade åsikt och partiets åsikt kunde skilja sig åt (ibid). Detta kan beskrivas som att deras partiidentifikation har ökat medan väljarnas har minskat.

Minskade partiidentifikation kan leda till att medborgarnas åsikt inte bli representerade av de valda politikerna krävs det andra forum där de kan uttrycka sin åsikt. Olika informella forum som medborgare använder sig av kan vara aktioner, organisationer eller direkt kontakt med de valda politikerna (Karlsson, 2011). Samrådet har i Sverige blivit det formella forumet när det kommer till den lokala politiken, för att komplettera den representativa demokratin då partiidentifikationen har minskat (ibid). Detta är något som även påverkar kollektivtrafikplaneringen, då den styrs av den regionala politiken.

## 2.4 Integrerad planering

Integrerad transportplanering används ofta i dagens planering för att kunna svara på de behov som finns i samhället och för att skapa mer hållbara städer (Gil, Calado & Bentz, 2011; Yigitcanlar & Teriman, 2015). Integrerad planering kan syfta till att integrera olika transportsätt men också att integrera olika grupper i samhället i planeringen. Det kan även innebära att inkludera samtliga delar av den fysiska planeringen i samma skede så att planering för exempelvis exploatering och trafik görs i samspel med varandra. Genom att använda sig av integrerad planering ska processen för att uppnå de transportpolitiska målen underlättas (ibid). En integrerad planeringsprocess bygger på att få alla inblandade aktörer och intressen att röra sig mot gemensamma mål och kan leda till ökad hållbarhet genom att integrera fler aspekter i tidiga skeden i planeringen (Tornberg, 2009; Yiticanlar & Teriman, 2015). En väl fungerande kommunikation är viktig för att kunna förstå alla inblandade intressens formella och informella strukturer och önskemål (Tornberg, 2009; Yiticanlar & Teriman, 2015).

Generellt kan tre huvudmål identifieras för ett integrerat planeringsverktyg för hållbara städer. Det första är att förbättra kontroll- och planeringscykeln i stadsplaneringen. Genom att implementera ett integrerat planeringsverktyg kan det bidra till en ökad kontroll, bättre planeringsgrund och ökad transparens i arbetet (Rotmans, van Asselt & Vellinga, 2000). Det andra målet är att med integrerad planering skapa samhörighet inom sektorpolitiken mellan den fysiska miljön, den socialkulturella miljön, statsekonomi och arbetsmarknaden. Samordning mellan olika intressenter och intressen är viktigt för att lyckas med integrerad stadsplanering. Det tredje målet handlar om ökad effektivitet och hur det kan uppnås genom minskad tidspress, effektivare resursanvändning och god kommunikation mellan städernas olika inblandade verksamheter (ibid).

Ett sätt att tillämpa integrerad transportplanering i stadsplaneringen är genom så kallad Transit Oriented Development, TOD. Syftet med TOD är att minska avstånden från viktiga kollektivtrafiknoder till arbetsplatser, handelsplatser och bostäder (Fernandez Milan, 2016). Genom en stadsplanering där kollektivtrafiken är integrerad i den fysiska planeringen kan staden bli mer hållbar, ur de tre hållbarhetsaspekterna; ekonomisk, ekologisk och social. Genom att öka medborgarnas inflytande i TOD -planering kan speciellt sociala förmåner uppnås. Exempel på sådana förmåner är ökad öppenhet, förtroende och integration i samhället (ibid). Enligt Blanca Fernandez Milan (2016) kan inkluderandet av invånarnas åsikter bidra till högre tillfredsställelse och ökad lönsamhet i TOD projekt.

Integrerad stadsplanering blir allt viktigare för de växande städerna i Europa. Enligt Jan Rotmans, Marjolein van Asselt och Per Vellinga (2000) är det viktigt att inte se integrerad stadsplanering som ett mål i sig utan som ett verktyg för att uppnå andra uppsatta mål. Det ska fungera som ett verktyg för att bevaka andra mål inom kommunen och för att se hur staden förhåller sig till regionala och nationella mål. De beskriver även hur viktigt det är att ta sin tid vid framtagandet av detta verktyg. Det är viktigt att det tas fram på ett inkluderande sätt så att olika intressenter i samhället får framföra sina åsikter och bli medutvecklare av verktyget. Genom att ta fram det integrerande stadsplaneringsverktyget med god förankring till samhället ökar även chanserna för att det faktiskt tillämpas av kommuntjänstemännen (Rotmans, van Asselt & Vellinga, 2000).

## 2.5 Medborgarinflytande

### 2.5.1 Arnsteins steg

Under årens förlopp har flera olika modeller tagits fram för att illustrera medborgarnas inflytande i städernas och kommunernas planering. Den som legat till grund för de flesta är en modell av Sherry Arnstein (1969) som illustrerar medborgarinflytandet i form av en steg. Utifrån denna modell har sedan både Sveriges Kommuner och Landsting och Boverket hämtat inspiration när de har utvecklat sina delaktighetstrappor (SKL 2019; Boverket, 2018a).

Sherry Arnstein publicerade 1969 en artikel om en steg gällande graden av medborgarinflytande i samhället. Detta för att Arnstein ville stärka inflytandet för minoriteter i Nordamerika under den tiden. Stegen har åtta steg indelade i tre kategorier: icke-deltagande, symboliskt deltagande och medborgarkontroll (ibid). Arnsteins steg illustrerar det dynamiska i processen för medborgarinflytande men är, enligt Karel Maier (2001), en förenkling baserat på en uppdelning av samhället i grupper om "vi" mot "dem". De olika graderna av inflytande illustreras i *figur 1 Arnsteins steg*.

Arnstein (1969) vill med denna modell tydliggöra de olika graderna av medborgarinflytande och hur viktigt det är som beslutsfattare att vara medveten om vilken typ av inflytande medborgarna ges. Enligt Arnstein (1969) ska samhället sträva efter att förbättra inflytandet för medborgare successivt tills det sista steget, medborgarmakt, är uppnått. Enligt Bailey och Grosshardt (2010) finns ett behov hos medborgarna att en viss grad av expertis och kontroll kommer från sakkunniga tjänstemän. Det anses både vara väsentligt och önskvärt för att planeringen ska bli lyckad. Kunskap om säkerhet och service är exempel på områden som

experterna anses kunna bättre än medborgarna (ibid). Nedan presenteras de olika delarna och stegen på Arnsteins steg.

### *Icke-deltagande*

För de lägsta två stegen har medborgarna inget inflytande utan anses endast utbildas, enligt Arnstein (1969). Det lägsta steget är *manipulation*, där beslutsfattarna endast ger intrycket av att de tänker på medborgarna, men egentligen endast planerar efter egen vinning. I nästa steg, *terapi*, tröstar beslutsfattarna de medborgarna som berörs negativt av en förändring (ibid).

### *Symboliskt deltagande*

I nästa del av stegen tillåts medborgarna att lyssna och yttra sin åsikt men beslutsfattarna garanterar inte något inflytande, alltså kallas det för symboliskt deltagande (Arnstein, 1969).

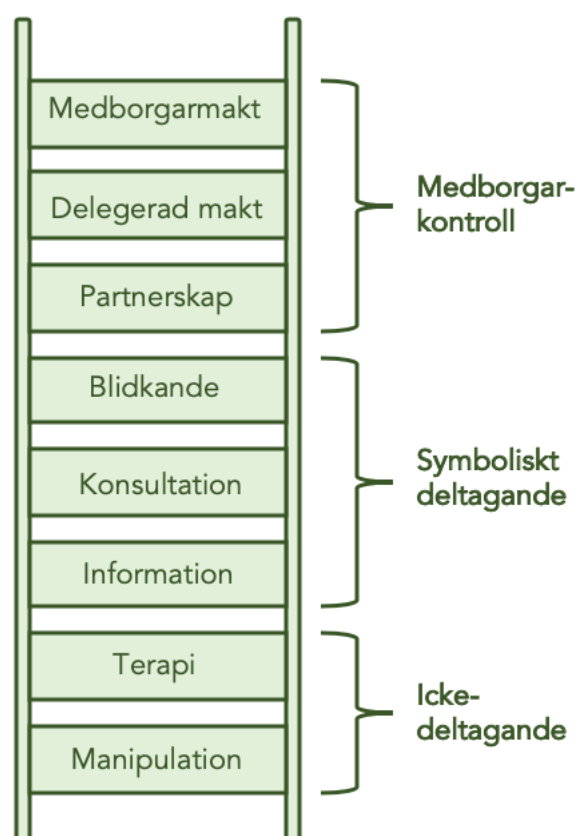
Det lägsta steget är *information*. Det är en envägskommunikation där beslutsfattarna informerar medborgarna om beslut och förslag som redan är bestämda (Arnstein, 1969). Detta sker mestadels i senare skeden i processen då möjligheten att påverka är liten. Arnstein (1969) benämner nästa steg som *konsultation*. Då ber beslutsfattarna om medborgarnas åsikter men de garanterar inget inflytande. Vid konsultation mäts ofta deltagande i antal medborgare som deltagit på mötet eller som besvarade en viss fråga istället för att värdera deras faktiska svar (ibid).

*Blidkande* är det sista steget under symboliskt deltagande. På detta steg menar Arnstein (1969) att medborgarna får vara en länk i planeringsprocessen genom att ingå i styrelser eller kommittéer. Däremot har de utvalda medborgarna ingen majoritet vilket kan leda till att det är en symbolisk handling då samhällen fortfarande planeras *för dem* istället för *med dem* (ibid).

### *Medborgarkontroll*

För de tre högsta stegen i Arnsteins steg är de steg då medborgarna har olika grad av direkt inflytande eller påverkan på planeringsbesluten, därav kallas dessa steg för medborgarkontroll. (Arnstein, 1969).

Det lägsta av dessa steg är *partnerskap* där Arnstein (1969) beskriver att beslutsfattarna i dialog med medborgarna planerar staden. Då blir besluten en kompromisslösning mellan de två parterna. Arnstein (1969) vill vara tydlig och säga att denna form av inflytande i



Figur 1. Arnsteins steg, egen illustration med inspiration från Arnstein (1969).

praktiken innebär att det är medborgarna som tar åt sig makt istället för att bli tillgiven den. Ett vidare steg för mer inflytande är då medborgare *delegeras makt* och får ansvar att planera en plats eller område. Ett alternativ är att medborgare får vetorätt eller majoritet i planeringsgruppen för att få sista ordet vid beslutsfattande (ibid).

Högst upp på stegen är steget *medborgarmakt*, vilket Arnstein (1969) beskriver som det läge då medborgarna har full kontroll över planeringen och kan ställa sina egna krav. Detta steg utesluts när stegen har tagits vidare till hjälpmedel för kommuner (SKL, 2019; Henecke & Khan, 2002).

### 2.5.2 Kritik på Arnsteins Stege

Jonathan Quetzal Tritter och Alison MaCallum (2006) kritiserar Arnsteins stege och kritiken riktar sig framför allt mot att fokus ligger på resultatet av deltagandet. De hävdar istället att mer fokus bör läggas på processen av deltagandet, det vill säga att även deltagandet i sig är en del av målet. Även andra brister med Arnsteins stege tas upp. Såsom att stegen har begränsningar, då Arnstein enligt Quetzal Tritter och MaCallum (2006) ignorerar flera aspekter av medborgardeltagande genom att inte skilja på dialogmetod, medborgarnas olika perspektiv och resultatet av dialogen.

Quetzal Tritter och Macallum (2006) menar på att Arnsteins stege inte är realistisk och är svår att tillämpa i praktiken. Arnsteins fokus på exkludering kontra inkludering och en hierarkisk modell av deltagande gör stegen endimensionell (ibid). Nolläget i Arnsteins stege är att all makt ligger hos beslutsfattarna och tjänstemän men Quetzal Tritter och Macallum (2006) vill hävda att en viss makt finns hos medborgarna då beslutsfattarna är beroende av deras stöd och möjligheten att påverka kan komma från många olika håll.

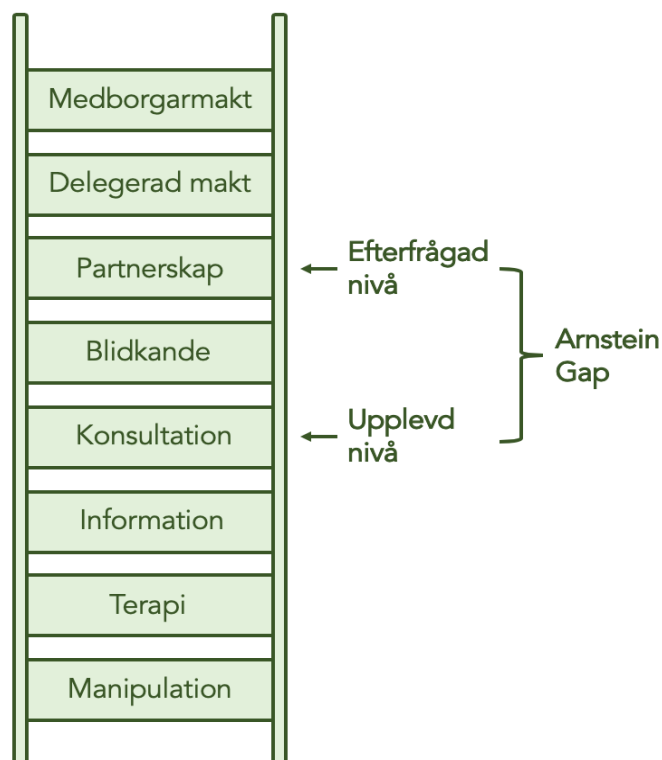
I Arnsteins stege ses medborgarna som en homogen grupp, skiljer endast på etnicitet, socio ekonomisk status och funktionsvariation, som samtliga vill delta i beslutsfattandet. Detta påpekar Quetzal Tritter och Macallum (2006) inte är verklighetsförankrat då viljan att delta varierar mellan medborgare och möjligheten att delta varierar betydligt mycket mer än Arnstein tar upp. Därför är det viktigt att lägga större fokus på genomförandet av medborgardialogen och metoderna för hur medborgarna kan delta (ibid).

Fastän denna kritik finns mot Arnsteins stege är det fortfarande denna utgångspunkt många andra studier, myndigheter och regioner använder för att forma sina egna tillvägagångsätt när det kommer till medborgardialog (Wilcox, 1994; SKL, 2019; Boverket, 2018a; Region Skåne, 2013).



### 2.5.3 Arnsteins Gap

I verkligheten kan det uppstå en skillnad mellan den efterfrågade nivån av medborgarinflytande och den upplevda nivån. Skillnaden mellan dessa nivåer är något som kallas Arnsteins Gap och illustreras i figur 2 Arnsteins Gap (Bailey & Grosshardt, 2006; Wang & Chan 2020). Det går att minska denna skillnad genom att aktivt arbeta med hur medborgarinflytandet ska gå till. Men enligt Anqi Wang & Edwin Chan (2020) kan det vara svårt att genomföra i praktiken även om fler röster kan bli hörda. I slutändan är det ändå en fråga om maktfördelning som påverkar vem som hörs och hur deras röster lyssnas på. Enligt Kieron Bailey och Ted Grosshardt (2010) illustrerar Arnsteins Gap att en omfördelning i makt är väsentlig för att förbättra förutsättningarna för ett rättvist samhälle.



Figur 2. Arnsteins Gap, egen illustration med inspiration från Bailey & Grosshardt (2006).

Att helt arbeta bort skillnaden mellan efterfrågad och upplevd nivå av medborgarinflytande är i praktiken omöjlig så länge det finns olika intressen inblandade. Oavsett hur mycket det arbetas med att minska skillnaden kommer det att vara svårt att genomföra och kommer att handla om maktfördelningen bland de olika intressena då några röster och åsikter kommer att lyssnas på medan andra försummas (Wang & Chan, 2020). I mindre grupper kan det vara lättare att uppnå konsensus och på så sätt minska Arnsteins Gap, men att sedan skala upp dessa grupper kan skapa problem då det blir svårare att nå konsensus (Bailey & Grosshardt, 2010).

### 2.5.4 Not in My Backyard syndrome

Not in my backyard syndrome, NIMBY, refererar till reaktionen från människor som känner behovet av att yttra sig då deras vardag eller närmiljö påverkas. Syndromet uppkommer främst då faciliteter som är inte önskvärda planeras i närmiljön, såsom exempelvis återvinningscentral, kraftverk eller större industri (Dear, 1992). Detta påverkar planeringen inom många områden, även infrastruktur och trafikplanering. Frank Fischer (1993) menar att detta skapar dödlägen i planeringen och politiken.

Det som är karaktäriserande för dessa synpunkter är att de inte är emot resultatet av projektet eller planeringen, det ska bara inte byggas i deras närmiljö. Det vill säga att projekten gärna får genomföras, bara det görs i någon annans "trädgård" (Gerdner & Borell, 2003; Davy, 1997). Patsy Healey (1997) förklarar det som att trots att ingen vill bo bredvid en återvinningscentral är det något som behövs i alla samhällen. Detta går även att applicera på

större infrastrukturprojekt såsom motor- och järnväg men även på kollektivtrafik. Då vägar med mycket busstrafik producerar mer buller än en normaltrafikerad väg och kan det vara en oönskad förändring i någons närmiljö medan det kan vara en önskad tjänst i samhället.

### 2.5.5 Betydelse av medborgardialog

Tidigare sågs medborgarna ofta som en homogen grupp individer, med liknande förutsättningar, behov och krav men att organisera vardagslivet kan vara komplicerat. Det beror bland annat på att livet får anpassas efter hur de fysiska förutsättningarna i samhället ser ut, menar Patsy Healey (1997). Det finns exempelvis särskilda platser där det är möjligt att bo, att jobba, att handla och låta barnen gå i skolan. Healey (1997) förklarar att vissa delar av våra städer är bättre anpassade för fungerande vardagsliv medan andra platser kan innehålla hinder, i form av bristande kollektivtrafik eller lekutrymmen för barn, som gör vardagslivet svårare. En förändring i den offentliga miljön i staden kan alltså ha en stor inverkan på medborgarnas förutsättning för ett fungerande vardagsliv. Det är alltså inte förvånande att det är vid förändringar av den offentliga miljön och de offentliga tjänsterna i samhället som medborgarna ofta väljer att uttrycka sina åsikter eller överklaga beslut (ibid).

Judy Rosener (1978) poängterar i sin artikel "Citizen Participation: Can We Measure Its Effectiveness?" att även om arbetet med medborgardialog ökar generellt, är det svårt att se vad målet med dialogen är tänkt att vara. Det som diskuteras är att målet med dialogen är endast deltagandet i sig och inte påverkan dialogen kan ha (Rosener, 1978; Lando, 2003). Vilket då leder till att hur väl medborgardialogen fungerar går att mätas i antalet deltagare på möten istället för resultatet av mötena. Tom Lando (2003) menar att samråden endast blir en symbolisk akt istället för att medborgarna faktiskt kan vara med att påverka besluten.

Enligt Healey (1997) är det viktigt att uppmuntra medborgarna att delta men främst att ge dem makten att kunna kräva inkludering i planeringen. James March och Johan Olsen (1994) nämner att flera observationer visar på att rätten att delta blir viktigare än det faktiska deltagandet och vad det leder till. Det kan styrka samrådets syfte att informera och utbilda medborgarna om att besluten som fattas är för medborgarnas bästa (Lando, 2003). Samrådet får då en annan mening än vad Arnstein initierade och har gått ifrån den ursprungliga anledningen till att de infördes i planeringen. Medborgardialogen ska ge större öppenhet och respekt mellan de olika parterna och leda till en mer inkluderande beslutsprocess (Maier, 2001). Men om samråd och medborgardialog ska bidra till detta menar Maier (2001) att det krävs en förändring i den politiska kulturen och samhällsmönstret.

Healey (1997) beskriver en sådan förändring i att politiker och planerare måste öppna upp sitt arbete med samhällsplaneringen mer för allmänheten. Genom att göra det blir det enklare att få en öppenhet tillbaka och på så sätt kunna samla viktig information och kunskap från medborgarna genom en inkluderande planeringsprocess (ibid). För att dialogen mellan de olika parterna ska fungera är det viktigt att deltagarna är beredda att lyssna på varandra och att lyssna på skillnaderna i intressen, kultur och värderingar. En sådan ansträngning i dialogen kan leda till att konsensus kan uppnås även i frågor med många skilda åsikter involverade (ibid).

## 2.6 Kollektivtrafikplanering

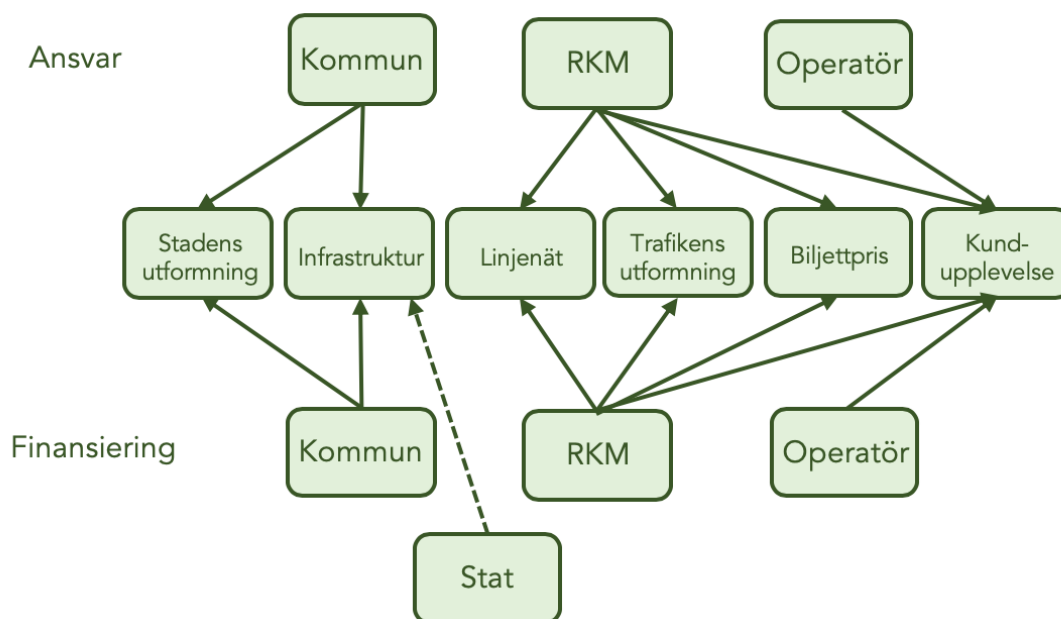
### 2.6.1 Styrning, organisation och finansiering

Stenerik Ringqvist (2016) beskriver kollektivtrafikens organisering som en komplex blandning av politik och affär. Kollektivtrafiken är en viktig samhällsfunktion som beslutas på politisk nivå men som ändå ska fungera ekonomiskt. Styrning av kollektivtrafik regleras av Lagen om kollektivtrafik (SFS 2010:1065) som bygger på Europaparlamentet och rådets förordning ((EU) 1370/2007) om kollektivtrafik på järnväg och väg. Som det beskrivs vidare i *avsnitt 4.2 Lag om kollektivtrafik*, ska varje region ha en regional kollektivtrafikmyndighet, RKM, som ansvarar för kollektivtrafikutbudet genom att utforma trafikförsörjningsprogram samt anbudskontrakt för upphandling av operatörer som reglerar utbudet (K2, Statens Vegvesen & Urbanet Analyse, 2017). Hur ansvaret fördelas mellan kommunerna och den regionala kollektivtrafikmyndigheten är upp till varje region att besluta om. Överlag ansvarar den regionala kollektivtrafikmyndigheten för den strategiska planeringen (ibid).

Kollektivtrafiken behöver infrastruktur för att fungera. Kommunerna ansvarar för de kommunala gatorna och vägarna medan Trafikverket ansvarar för de allmänna vägarna (Ringqvist, 2016; Trafikverket, 2018a). Trafikverket står som väghållare vilket innebär att de är ansvariga för byggande och drift av allmän väg (Trafikverket, 2018a). När det kommer till järnväg äger Trafikverket över 90 % av all järnväg i Sverige och ansvarar även för förvaltningen av dessa (Trafikverket, 2019). Trafikverket ansvarar för att de allmänna vägarna och järnvägarna lever upp till samhällets trafikbehov (Trafikverket, 2018a). Beroende på vilken väg som berör kollektivtrafiken har antingen kommunen eller Trafikverket ansvar för byggande och drift. Det skulle kunna förklaras på så sätt att den regionala kollektivtrafikmyndigheten ansvarar för trafikeringen medan kommunerna ansvarar för framkomligheten inom kommunens infrastruktur men att den ansvarsfördelningen kan variera.

Som exempel är Region Skåne kollektivtrafikmyndigheten som har det politiska och ekonomiska ansvaret för den samhällsfinansierade kollektivtrafiken i Skåne Län (Region Skåne, 2020). Region Skåne agerar beställare av kollektivtrafiken för länet och har en egen förvaltning som driver verksamheten. Denna förvaltning är Skånetrafiken (ibid). Skånetrafiken i sin tur är ansvarig för linjenätet och utvecklingen av den samhällsfinansierade kollektivtrafiken i Skåne och har upphandlat med olika operatörer som kör kollektivtrafikens olika linjer. Skånetrafiken arbetar för att uppnå de mål som sätts av regionfullmäktige och kollektivtrafiknämnden (Skånetrafiken, 2018).

Det finansiella ansvaret för kollektivtrafiken är det främst regionen som bär (K2, Statens Vegvesen & Urbanet Analyse, 2017). Kollektivtrafiken är subventionerad för resenärerna av både region, kommun och ibland även av staten (Trafikanalys, 2019). I Skånetrafikens verksamhetsplan för 2018-2021 presenteras det i stora drag att kollektivtrafiken finansieras främst genom biljettintäkter och genom regionbidrag och att dessa delar är ungefär lika stora (Skånetrafiken, 2018). Det finns även en nationell plan där regeringen presenterar hur Trafikverket ska utveckla och underhålla den statliga infrastrukturen (Trafikverket, 2018b). Regeringen bestämmer hur mycket finansiella medel som ska satsas på infrastruktur och det är sedan Trafikverket som med dessa medel ska se till att målen i den nationella planen upplevs. I figur 3 illustreras ansvarsfördelningen och finansieringsfördelningen för kollektivtrafik.



Figur 3. Aktörernas ansvar och vem som finansierar, egen illustration med inspiration från Ringqvist (2016).

## 2.6.2 Planering av kollektivtrafikutbud

Vid planering av kollektivtrafik är det viktigt att den får en naturlig plats i staden och integreras med den byggda miljön och ett sätt att göra detta på är genom integrerad planering. Om det genomförs på rätt sätt kan kollektivtrafikens konkurrenskraft öka samtidigt som den kan bidra till en förbättrad stadsmiljö (Boverket, 2003; Waldo, 2002; HiTrans, 2005b). Men för att ändra en stadsdels image med hjälp av förbättrad kollektivtrafik är det viktigt med väl fungerande information, samråd och strategier för att förankra det hos befolkningen (HiTrans, 2005b).

För att riktigt förstå marknaden är det viktigt att ta reda på både resenärernas och icke-resenärernas behov och preferenser vid val av transportmedel (HiTrans, 2005a). Tillgängligheten till kollektivtrafik har visat sig vara viktigare för människor med sämre tillgänglighet till kollektivtrafik än för de med god tillgänglighet. Detta kan bero på att de som redan har god tillgänglighet till kollektivtrafiken inte reflekterar över det medan de som inte har det ser det som ett hinder för att resa kollektivt (HiTrans, 2005c).

Samhällets planerare försöker planera samhället så som de tror befolkningen vill ha det eller för att försöka styra befolkningens beteende i en viss riktning (Waldo, 2002). Waldo (2002) menar däremot att det är lätt att planerarna missar viktiga aspekter som påverkar befolkningens beteende om man enbart tittar på övergripande preferenser. Det kan finnas bakomliggande faktorer till beteendet som inte framkommer om det inte särskilt utreds. För att kunna planera ett samhälle där befolkningens vardag går ihop och där deras behov uppfylls är det viktigt att bjuda in till kommunikation i ett tidigt stadie i planeringsprocessen (ibid).

## 3 Metodik

### 3.1 Kvalitativ undersökningsmetodik

Studien genomfördes med en kvalitativ undersökningsmetodik. Det betyder att studien grundar sig på innebörd och mening (Widerberg, 2002). En kvantitativ studie bygger på insamlad data, medan en kvalitativ handlar om att analysera empiriskt material i form av tidigare studier eller erfarenhet från olika experter (Ahrne & Svensson, 2015; Widerberg, 2002). Studien består av en litteraturoversikt som bygger på tidigare forskning och studier, granskning av lagar och erfarenheter i Sverige samt en intervjustudie. För att samla erfarenhet och perspektiv inom ämnet gjordes intervjuer med personer som har erfarenhet inom området, kollektivtrafikplanering på nationell, regional och kommunal nivå. Nedan beskrivs både litteraturmetodiken och intervjumetodiken mer ingående.

Kvalitativa studier som baseras på intervjuer och berättelse kräver ett samarbete mellan författarna och informanterna. Detta leder till att resultatet baserat på intervjuerna är ett samspel mellan dem båda och då även värdebundet (Lincoln and Guba, 1985). Vilket måste belysas och påverkar resultatet av studien.

### 3.2 Litteraturmetodik

Litteraturen anses ligga till grund för de empiriska studierna som gjordes i arbetet. Litteraturen hämtades från olika sökmotorer såsom LubSearch, GoogleScholar och Lunds Universitetsbiblioteks databas. Sökord som användes är bland annat: ”medborgardialog”, ”medborgarinflytande”, ”medborgardeltagande”, ”inkluderande planering”, ”fysisk planering” och ”kollektivtrafikplanering” på både svenska och engelska. Böcker lånade av Lund och Malmö Universitet samt institutionen för Trafik och Väg vid LTH användes även för att fördjupa kunskapen rörande arbetets syfte och frågeställningar. Vetenskapliga källor är huvudsakligen från tidskrifter, böcker och rapporter medan policys, lagar och tillämpningar hämtas från statens, regionens eller kommunernas hemsidor. Alla källor värderades vara trovärdiga och av aktuellt värde.

Som del av resultatet presenteras de lagar som påverkar arbetet med medborgardialog när det kommer till kollektivtrafikplanering, i *kapitel 4, Lagstiftning som berör medborgardialog för kollektivtrafik*. Dessa har hittats genom att studera de lagar som författarna vet gäller för infrastrukturprojekt och planering men även varit lyhörda vilka lagar som tagits upp i annan litteratur och av informanterna. Lagarna har studerats genom att läsa lagtexter digitalt och även söka i lagtexten med sökorden: samråd, dialog, samtal, kollektivtrafik med flera.

Även hur medborgarinflytande tillämpas tas upp som en del av resultatet, i *kapitel 5, Tillämpning av medborgarinflytande*. Genom att studera dokument utgivna av Wilcox, SKL

och Region Skåne samt studier om hur medborgardialogen arbetas med i Sverige. Detta har bidragit genom att ge en överskådlig bild över vilken inställning myndigheter har och till vilken grad det tillämpas. Detta har specificerats till de avgränsningar arbete har och endast dokument och studier med koppling till kollektivtrafikplanering har studerats.

*Kapitel 6, Lärdomar från kollektivtrafikprojekt med medborgardialog i Sverige* bygger på artiklar och rapporter som analyserat fall utifrån ett medborgardialog- och samrådsperspektiv. Samtliga projekt var kopplade till kollektivtrafikåtgärder. Artiklarna och rapporterna stöds även med information från kommunernas eller Trafikverkets hemsida. Dessa exempel ger djupare förståelse i hur medborgardialog och samråd påverkar planeringsprocessen och resultat av projektet och även hur medborgardialogen har mottagits av beslutsfattare och planerare.

## 3.3 Intervjumetodik

### 3.3.1 Val av metod

Intervjuer valdes att genomföras för att djupare kunna studera hur arbetet med medborgardialog fungerar i praktiken gällande kollektivtrafikplanering i Skåne. En kvalitativ intervju är passande som komplement för att kunna samla djupare kunskap om studerat ämne genom att samla erfarenheter och synpunkter från personer som är väl insatta i ämnet (Turner, 2010; Edwards & Holland, 2013). Genom att kombinera intervjuerna med annan insamling av kunskap ges en gedigen grund för analys. Intervjuresultatet ses som kärnmaterialet i studien. Det finns några olika typer av kvalitativa intervjumetodiker och i den här studien användes en semistrukturerad metod.

Den semistrukturerade intervjumetodiken innebär att intervjuunderlaget är förberett med färdiga frågor som ställdes till alla informanter men som sedan kompletterades med följdfrågor. Svaren på frågorna är öppna för att ge informanten möjlighet att lämna sina egna åsikter och svar (Turner, 2010; Edwards & Holland, 2013).

### 3.3.2 Intervju-underlaget

Att skriva ett intervjuunderlag är ett viktigt första steg för att genomföra en kvalitativ intervju (Edwards & Holland, 2013). Författarna bollade mellan sig vilka frågor som dykt upp under tiden då litteraturen studerats och skrevs ner i den ordningen de uppkom. Dessa frågor granskades sedan och ett antal valdes ut, även kompletterades dessa frågor med någon till för att ge ett bra underlag för att kunna besvara studiens frågeställningar. Därefter delades frågorna in i tre huvudämnen och följdfrågor lades till. Underlaget granskades sedan av handledare innan de slutligen användes under samtliga intervjuer. De huvudsakliga ämnena som togs upp i intervjuerna presenteras nedan, medan det fullständiga intervjuunderlaget finns med som Bilaga 1: Intervjuunderlag.

1. Informantens allmänna erfarenhet och erfarenhet kring medborgardeltagande i planeringsprocesser.
2. Informantens inställning och åsikt kring medborgardeltagande i planeringsprocesser.
3. Informantens inställning och åsikt kring tydligare lagar och regelverk för medborgardeltagande i planeringsprocesser.

Dessa tre ämnen valdes för att ge en bred bild av informanternas arbete och åsikt gällande medborgardialog som blir underlag för att kunna besvara arbetets frågeställningar. Då svar från vardera ämne ska svara på en frågeställning och på så sätt underlätta analys arbetet.

### 3.3.3 Planering och urval av intervjuer

Enligt Turner (2010) är det nästa steget, efter förberedelse av intervjuunderlaget, att välja ut vilka personer som ska intervjuas. Till denna studie intervjuades personer inom det geografiska området Skåne, med erfarenhet av planering av kollektivtrafik eller med erfarenhet av medborgardeltagande i planeringsprocessen. För att få olika typer av perspektiv har de intervjuade personerna olika erfarenhet och roller i sina verksamheter.

En mejlmall utformades där information om författarna och studien presenterades och informanterna blev tillfrågade att ställa upp på en intervju. Kontaktuppgifter till informanterna utgick från regionens eller kommunernas hemsidor samt via privata kontakter. Fokus låg i att kontakta personer som är antingen kopplade till medborgardialog eller kollektivtrafikplanering, vilket gjorde att Trafikverket, Region Skåne, Skånetrafiken och främst tekniska förvaltningar i kommunerna blev kontaktade. Informanterna är antingen de personer som blev kontaktade direkt eller personer som rekommenderas av de kontaktade. Främst kontaktades de större kommunerna i Skåne och att samtliga aktörer som är inblandade vid kollektivtrafikplanering blir representerade, var val som gjordes vid urvalet av informanter. Även en konsult intervjuades då personen hade bred erfarenhet av både kommunalt arbete och samarbete med flera av aktörerna.

Tider för intervjuer bokades in löpande under mars 2020. Där målet var att ha samtliga intervjuer i fysisk form men informanterna erbjöds även att ha intervjun digitalt för att underlätta genomförandet av intervjuerna.

Efter att ha intervjuat en tjänsteman på kommun, ansågs det nödvändigt att fler kommuner bör bli representerade och ännu en gång mejlades tekniska förvaltningar i Skåne för att, denna gång, endast svara på ett antal frågor om de inte hade tid för intervju. Detta för att få fler kommuners perspektiv och kommunens arbete gällande medborgardialog. Kommuner som kontaktades via mejl var: Helsingborg, Kristianstad, Hässleholm och Trelleborg. Endast Hässleholm och Trelleborg kommun svarade. Frågorna som tjänstemännen svarade på finns att läsa i slutet av Bilaga 1: Intervjuunderlag. Informanterna från de kommuner som svarade och deras benämning presenteras i *tabell 1*.

### 3.3.4 Genomförande av intervjuer

Totalt genomfördes sex intervjuer som vardera var ca 30 minuter långa. Samtliga informanter intervjuades enskilt med båda författarna närvarande. Samtliga intervjuer

spelades in med informanternas godkännande. Två av intervjuerna genomfördes genom fysiska möten, två via Microsoft Teams och de resterande två via telefon. Detta på grund av att yttre omständigheter inte gjort det möjligt att ha samtliga intervjuer som fysiska möten.

Samtliga informanter som intervjuades presenteras i *tabell 1* nedan:

**Tabell 1. Beskrivning av informanterna.**

Benämning	Yrkesroll	Organisation	Typ av möte
<b>A</b>	Ansvarig för kollektivtrafikbeställningar	Trafikverket	Telefon
<b>B</b>	Strateg	Region Skåne	Fysiskt
<b>C</b>	Planeringschef	Skånetrafiken	Fysiskt
<b>D</b>	Trafikplanerare	Malmö Stad	Teams
<b>E</b>	Trafikplanerare	Lunds Kommun	Telefon
<b>F</b>	Konsult inom social hållbarhet	Sweco AB	Teams
<b>G</b>	Enhetschef Tekniska förvaltningen	Trelleborgs Kommun	Mejl
<b>H</b>	Trafikingenjör	Hässleholms Kommun	Mejl

Författarna delade upp ansvaret under intervjuerna genom att en höll i intervjuerna och följde intervju-underlaget samt ställde följdfrågor medan den andra observerade antecknade och flickade in med följdfrågor när det behövdes. Vid genomförandet av intervjuerna presenterades först syftet med intervjun. Därefter presenterades praktisk information om intervjun såsom uppskattad tid och att informanten skulle få vara anonym. Efter detta förlöpte intervjufrågorna utefter intervju-underlaget. Under samtliga intervjuer antecknades även reflektioner för att komma ihåg vilka delar som i intervjun kändes extra viktiga. Enligt Widerberg (2002) kan det vara ett bra tillvägagångssätt då det kan komplettera det senare transkriberade materialet.

Intervjuerna blev inte identiska då författarna lät informanterna styra samtalet. Detta gjorde att vissa intervjufrågor blev besvarade utan att ställas men även annan information utanför ramarna av intervju-underlaget kom upp. Detta medförde att inte samtliga informanter svarade på samma frågor men svaren kan alla inkluderas under de tre huvudämnena.



### 3.3.5 Bearbetning och analys av intervjumaterialet

Samtliga intervjuer transkriberades av författarna, vilket underlättade följande bearbetning av materialet. Transkribering innebär att intervjun noggrant skrivs ner och blir en översättning från samtalet till text (Gillham, 2008). Detta gör det enklare att få ut precisa citat och få översikt över informantens svar. Dock förlorar samtalet betoningar, tonläge och personens känslor när det transkriberas (ibid). Transkriberingen av inspelningen gjordes kort efter genomförd intervju för att ge rättvisa till texten då minnet fortfarande var färskt.

Intervjuerna har analyserats med metoden innehållsanalys, vilket är en empirisk vetenskaplig metod för att dra slutsatser om innehållet i kommunikativt material. I detta fall intervjuer. Innehållsanalysen delas upp i en manifest gren, det som direkt uttrycks i text, och en latent gren, författare gör en tolkning av textens innebörd (Graneheim & Lundman, 2004). I båda dessa grenar sker det olika nivå av tolkning av materialet (ibid).

Tillvägagångssättet som använts i detta arbete utgår utifrån Graneheim och Lundmans (2004) olika steg som beskrivs i *Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness*. Denna metod användes däremot inte i sin helhet.

Det transkriberade intervjumaterialet bearbetades enligt följande steg:

1. Varje intervju lästes igenom av båda författarna ett flertal gånger, vilket ger en känsla för helheten, och väsentliga delar markerades som bidrar till att svara på syftet.
2. De väsentliga delarna förkortades sedan, vilket Graneheim och Lundman (2004) beskriver som en kondensation där kärnan av trycket behålls men texten förkortas ner. De väsentliga delarna kodas i varje intervju för att se vilka delar som hör ihop, vilket Graneheim och Lundman (2004) förklaras som abstraktion. Detta tillhör den manifesta innehållet.
3. I nästa steg i processen delas materialet in i olika teman, alltså grupperas det väsentliga materialet från alla informanter under större teman. Dessa teman valdes utifrån vad som betonades i intervjuerna och är röda trådar som går igenom de flesta intervjuerna. I dessa teman framgår det latent innehåll i intervjuerna. Temana som valdes är de rubriker som resultatet är presenterat under *kapitel 8, Intervjuresultatet*.
4. Därefter sammanflätades informanternas väsentliga delar under de valda temana och presenteras i *kapitel 7, Intervjuresultatet*. Detta tydliggör den samlade bilden av informanternas svar.

Fast att metoden beskrivs linjär har arbetet med intervjuerna varit ett pendlande fram och tillbaka mellan det transkriberade materialet, val av teman och intervjuresultatet.

Denna process har försökt göras opartisk och värderingar från författarna har försökt uteslutas. Därför är intervjuresultat så mycket det går opartiskt och objektivt presenterat och är endast en sammanfattning av informanternas intervjuer jämförda med varandra. Viktigt att understryka är att denna sammanfattning är gjord utifrån författarnas uppfattning av intervjuernas innehåll.

I *kapitel 8, Analys* analyseras och jämförs intervjuerna med den teori som tagits upp i rapporten och svara på arbetets frågeställningar. Alltså analyseras skillnader och likheter mellan svar på frågeställningar utifrån teorin och intervjuerna. Informanternas svar jämförs även med Arnsteins steg och under vilken av de olika stegen av medborgarinflytande informanternas arbete hamnar, enligt författarna.

### 3.3.6 Trovärdighet i resultatet

Där är alltid en viss tolkning då transkriberat material sammanfattar och jämför, vilket är ett problem som inte går att undvika. Alltså finns det en viss grad av icke trovärdighet i kvalitativa studier, som måste observeras och diskuteras i arbetet.

Det är viktigt att efter arbetet är genomfört utvärdera trovärdigheten. Graneheim och Lundman (2004) delar upp trovärdighet i tre koncept; kredibilitet, pålitlighet och överförbarhet. Hög kredibilitet kan bland annat uppnås genom att välja ut ett representativt urval av informanter (ibid), vilket under denna studie även utvidgades under studien då författarna insåg att en bredare bild av kommunernas arbete behövde inkluderas. Även att med en bredd söka efter information och använda olika metoder för att nå svar, ökar kredibiliteten (ibid). Detta har gjorts i arbetet genom att både intervjua, studera lagar och dokument samt att läsa tidigare studier och teorier. I innehållsanalysen krävs det även att de väsentliga delarna väljs ut varsamt för att inte ändra meningen av dem, missa information eller snedvrída den information som finns (ibid). Genom att båda författarna intervjuade samtliga informanter och behandlat det transkriberade materialet, anses trovärdigheten ökat i hanteringen av informanternas svar.

Pålitlighet, beskriver Graneheim och Lundman (2004), relaterar till hur information och intervjuprocessen kan förändras med tiden. I denna studie var tidsintervallet mellan intervjuerna kort och anser inte påverka ett förändrat svar men intervjuprocessen förändrades något mellan intervjuer. Detta på grund av att samtalet mellan informanten och författarna såg olika ut och samtalet gick åt olika håll då informanterna höll i samtalet. Dock försäkrade båda författarna att samtliga intervjufrågor besvarades för att hålla en hög pålitlighet, men informanterna fick till viss del olika följdfrågor.

Överförbarhet, är det sistnämnda av Graneheim och Lundman (2004) och innebär hur resultatet av denna studie kan föras över till andra grupper eller annan miljö. Detta är något som läsaren bestämmer men vilken grupp eller miljö studien är överförbar på kan även föreslås av författaren (ibid). Målet med studien är inte att den ska vara överförbar till andra grupper men kunna överföras till annan miljö. Vilket i detta fall är andra regioner i Sverige, förhoppningen är att resultatet skulle kunna appliceras i övriga Sverige.

Dessa diskuteras även i *avsnitt 9.1, Metodval* hur metoden kunde bli mer trovärdig och förbättras.

# 4 Lagstiftning som berör medborgardialog för kollektivtrafik

## 4.1 Plan-och Bygglagen

Sverige har en lång historia med bestämmelser kring den byggda miljön. Redan på medeltiden fanns bestämmelser kring hur man fick och inte fick bygga och under den snabba urbaniseringen på 1900-talet uppstod behovet av att reglera detta tydligare genom lagstiftning (Boverket, 2019). Under 1900-talet utvecklades denna lagstiftning successivt för att sedan landa i den Plan-och Bygglag (PBL) som trädde i kraft 2 maj 2011 och som gäller idag. Enligt 1 kap. 1 § i Plan-och Bygglagen (SFS 2010:900) är syftet att:

*... med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.*

Stort fokus i denna lag syftar till att anpassa samhällsutvecklingen för invånarna och för framtidens invånare och deras inflytande tas upp i lagen. Innan en kommun antar en översiktsplan ska de enligt PBL samråda med myndigheter, kommuner och andra berörda (SFS 2010:900). Andra berörda kan vara medborgare i kommunen som påverkas av förändringen i översiktsplan. Syftet med samrådet ska vara ”att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan” enligt 3 kap. 8 §. Kommunen ska under samrådet redovisa skälen för förslaget, dess innebörd och konsekvenser samt det underlag från regional och nationell nivå som legat till grund för förslaget på översiktsplanen. Efter genomfört samråd ska kommunen redovisa resultatet i form av en samrådsredogörelse, där samtliga synpunkter och frågor ska redovisas. Denna redogörelse ska finnas tillgänglig tillsammans med planförslaget (SFS 2010:900). I lagstiftningen regleras vilka parter som kommunen har skyldighet att samråda med men inte hur samrådet ska gå till (Boverket, 2018b).

Även när kommunen avser att ändra i detaljplan ska samråd genomföras. Samråd ska ske med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, berörda kommuner, hyresgäster eller bostadsägare som berörs samt andra myndigheter som kan ha intresse av att delta (SFS 2010:900). Kommunen behöver däremot inte samråda med hyresgäster eller bostadsägare som inte direkt berörs av förändringen i detaljplanen. Enligt 5 kap. 12 § är syftet med samråd för förändring av detaljplan att ge möjlighet till insyn och påverkan samt att få ett så bra beslutsunderlag som möjligt (SFS 2010:900). Om förändringen i detaljplanen är sådan som avses i 5 kap. 7 § i PBL (SFS 2010:900) måste resultatet av samrådet redovisas i en samrådsredogörelse, om det inte är en sådan förändring räcker det med att kommunen redovisar resultatet i granskningsutlåtandet.

## 4.2 Lag om kollektivtrafik

Vad gäller kollektivtrafiken i Sverige regleras den av lag (SFS 2010:1065) om kollektivtrafik. Den kollektivtrafik som denna lag avser är enligt 1 kap. 1 § ”kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg och med tunnelbana”. Lagen avser ansvar för regional kollektivtrafik och organisering av regionala kollektivtrafikmyndigheter och allmänna krav på kollektivtrafikföretag (SFS 2010:1065). Det är regionen tillsammans med dess kommuner som ska komma överens om hur ansvaret för kollektivtrafiken ska fördelas.

I varje län ska det finnas en regional kollektivtrafikmyndighet (SFS 2010:1065). Denna myndighet har ansvar för att ta fram ett trafikförsörjningsprogram för länet med tydliga mål för kollektivtrafiken. I detta program ska det även finnas information kring var den allmänna trafikplikten gäller. Enligt 2 kap. 8 § ska samråd ske i samband med att ett nytt trafikförsörjningsprogram tas fram (SFS 2010:1065). Samrådet ska ske med angränsande läns kollektivtrafikmyndigheter men även med övriga berörda myndigheter, kommuner i regionen, organisationer, företrädare för näringsliv, kollektivtrafikföretag samt med resenärer.

Lag (2010:1065) om kollektivtrafik berör inte samråd med medborgare och resenärer på ett djupare plan men dess betydelse för planering av kollektivtrafik tas upp vidare i avsnitt 6.3 om samråd vid kollektivtrafik. Trafikverket och SKL (2012) har tagit fram en handbok, Kol-Trast, där de vidare beskriver vikten av samråd för kollektivtrafikplanering.

## 4.3 Väglag

Väglagen (1971:948) är den lag i Sverige som berör allmän väg. Staten är väghållare för allmän väg vilket innebär att de är ansvariga för byggande av väg och drift av väg. Enligt 4 § ska hänsyn tas till enskilda intressen och till allmänna intressen. Det är Trafikverket som har ansvar för väghållningen åt staten (SFS 1971:948) och ska enligt lag ha tillsyn över kommunernas väghållning.

För att bygga en väg ska en vägplan upprättas enligt 14 § (SFS 1971:948). När en vägplan upprättas skall samråd ske med länsstyrelsen, kommuner och enskilda som berörs av vägen. När byggandet av en väg även berör kollektivtrafiken skall samrådet även inkludera den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Det är den som avser att bygga en väg som har ansvaret för att ta fram underlag för samråd samt ge utrymme för enskilda personer som berörs att framföra sina åsikter om åtgärden. Enligt lagen är det till fördel om samråd sker i ett tidigt skede i processen. En sammanställning av åsikterna i samrådet redovisas i vägplanen som en samrådsredogörelse (SFS 1971:948).

Samråd behöver däremot inte ske i samband av upprättandet av en vägplan om det redan skett i detaljplaneärendet enligt väglag (1971:948) 15 §. Om samrådsprocessen är avslutad för detaljplanerärendet är det tillåtet att den som avser att bygga väg enbart har samråd med de som inte omfattats av detaljplanesamrådet.

## 4.4 Lagen om byggandet av järnväg

Den järnväg som är avsedd som spåranläggning för järnvägstrafik regleras i lag (1995:1649) om byggande av järnväg. Likt väglagen (1971:948) ska planläggning, byggande och underhåll av järnväg ta hänsyn till enskilda och allmänna intressen (SFS 1995:1649). På samma sätt ska även en järnvägsplan upprättas av den som avser att bygga järnväg, ett undantag är industrispår eller hamnspår som byggs på egen fastighet.

I samband med att en järnvägsplan upprättas skall samråd ske med länsstyrelsen berörda kommuner och enskilda människor som berörs (SFS 1995:1649). Det är till fördel om samråd sker så tidigt som möjligt i planeringsprocessen. Sammanställningen av samrådet skall redovisas i en samrådsredogörelse tillsammans med järnvägsplanen.

Samråd för järnvägsplan behöver, liksom för vägplan, inte att ske om dess lokalisering och utformning redan prövats i detaljplanerutredning eller om det redan skett med alla inblandade parter. Om samråd inte skett med alla som har rätt att delta vid samråd för upprättande av vägplan kan ett separat samråd ske för dessa (SFS 1995:1649).

## 4.5 Kommunallagen

I kommunallagen (SFS 2017:725) skrivs att Sverige är indelat i kommuner och regioner. En region består av ett län om inget annat är beslutat. I kommunallagen (SFS 2017:725) beskrivs att kommuner och regioner ska bedriva demokratisk verksamhet enligt kommunallagen eller annan gällande lag. Lagen (SFS 2017:725) anger att den som är folkbokförd, äger fast egendom eller betalar skatt i en kommun också är medlem i kommunen.

Varje kommun och region har en fullmäktige som är folkvald på demokratiskt vis. Fullmäktige i sin tur utser en styrelse och vilka nämnder som anses vara angelägna. Enligt kommunallagen (SFS 2017:725) ska nämnderna verka för att samråd sker med nämndens brukare. Ingen vidare utveckling av detta anges.



# 5 Tillämpning av medborgarinflytande

## 5.1 Wilcoxs guide till effektivt medborgardeltagande

David Wilcox släppte 1994 en guide för medborgardeltagande som bygger på flera olika teorier och idéer, bland annat Arnsteins steg som i denna guide justerats till fem nivåer av deltagande. Wilcox (1994) är tydlig med att poängtera att denna guide inte ska ses som en förbättring till andra, utan endast ett alternativ. Guiden är grundligt förklarad och anpassad för att enkelt kunna användas i praktiken vilket möter den kritik som är riktad mot Arnsteins steg. Wilcox tydliggör deltagandet genom att beskriva det utifrån tio ”nyckelidéer”, där nivåerna av deltagande är en av dessa idéer. De andra nio nyckelidéerna bygger på hur viktig relationen mellan beslutsfattarna och medborgarna är samt vilken roll de olika parterna har. Där maktförhållanden, initiativtagande, partnerskap och självförtroende hos parterna är ämnen som Wilcox beskriver som viktiga att behandla för att nå ett framgångsrikt deltagande.

Nivåerna av deltagande är; information, konsultation, gemensamt beslut, gemensamt agerande och stödda medborgarinitiativ. I guiden beskrivs metoder och för- och nackdelar med varje nivå utifrån de tio nyckelidéerna. Även en utförlig beskrivning om olika ämnen och verktyg som rör medborgardeltagande beskrivs i denna guide vilket medför att guiden blir användarvänlig. Wilcox (1994) vill kunna överföra teorin till praktiken genom att konkretisera teorin om medborgardeltagande. Det här är något som även bland annat Sveriges Kommuner och Landsting (2019) samt Boverket (2018a) har gjort.

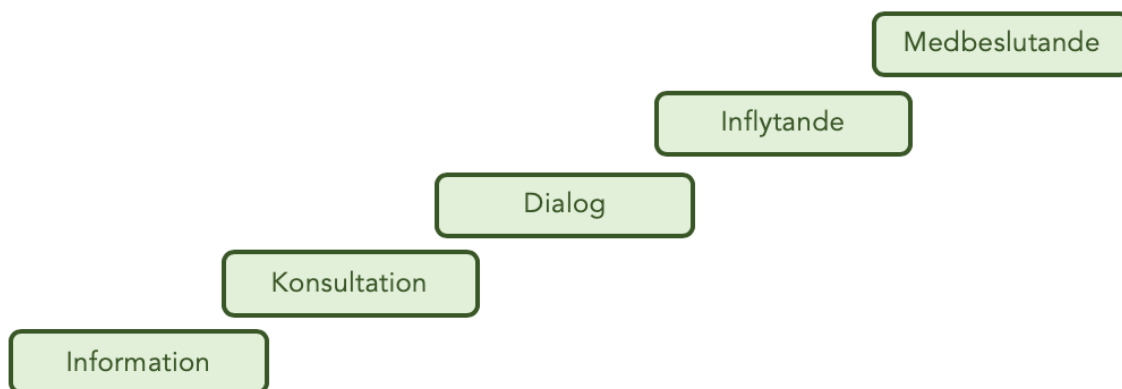
## 5.2 Brukardialog

Hans Abrahamsson (2013) skriver om två olika typer av dialoger med olika innebörd. Medborgardialogen som har till syfte att stärka demokratin och öka det politiska deltagandet och brukardialog som syftar till att skapa behovstillfredsställelse. I brukardialogen blir medborgaren en brukare av tjänster och service, det vill säga en kund eller konsument (ibid), i detta fall av kollektivtrafik. Brukardialogen blir istället en undersökning av behov och preferenser på marknaden (Hall, 2012). Medborgardialogen syftar mer till deltagande i utvecklingen och kunna påverka beslut. Abrahamsson (2013) poängterar dock att brukardialogen är något positivt. Dialogen kan förbättra kvalitén på kollektivtrafiken genom resultatet av undersökningen men även hålla dialogen med medborgarna aktuell och ge medborgarna vana att samtala med myndighetspersoner (ibid).

Region Skåne (2019) använder sig av brukardialog på både politisk nivå och i deras verksamhet. De menar att syftet med dialogen är att förbättra regionens verksamheter genom utbyte av erfarenhet och kunskap. På deras hemsida förklarar de dialogen som brukarsamverkan och nämner att det exempelvis kan ta form genom referensgruppträffar och föreläsningar (ibid).

### 5.3 SKL:s delaktighetstrappa

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, har sedan 2006 arbetat med projektet *Medborgardialog* för att kunna stödja kommuner, landsting och regioner i deras arbete för ett demokratisk och socialt hållbart samhälle (SKL, 2019). Med detta projekt vill SKL kunna stödja och utveckla medborgardialogen och med detta har olika skrifter arbetats fram. I skriften *Medborgardialog i styrning* förtydligar SKL (2019) medborgardialogen, dess syfte och metoder. Bland begreppen beskrivs delaktighetstrappan som förklarar fem steg av medborgarinflytande som är inspirerad av Arnsteins stege (ibid), se *figur 4*.



**Figur 4. SKL:s delaktighetstrappa, egen illustration med inspiration från SKL (2019).**

Det som skiljer delaktighetstrappan från Arnsteins stege är att den icke-deltagande delen inte finns med i delaktighetstrappan och att trappans fem steg inte motsvarar specifika steg i Arnsteins stege (Castell, 2013). Trappan ska ge kommuner och regioner ett systematiskt och strukturerat tillvägagångssätt vid val av grad av medborgardialog där varje steg upp för trappan ger en större delaktighet för medborgarna (SKL, 2019). Med ett tydligt val av delaktighetsgrad ska även medborgarna vara medvetna om till vilken grad de kan förvänta sig att kunna inflyta (ibid).

I skriften *Medborgardialog i styrning* förklarar SKL (2019) att en framgångsfaktor gällande medborgardialog är då delaktigheten för medborgarna har växlat mellan de olika stegen på delaktighetstrappan, vilket motsätter sig Arnsteins tanke. Detta beror på var i beslutsprocessen de befinner sig eller hur komplex frågan som diskuteras är (ibid). Även syftet med dialogen bör vara tydlig inför val av steg på trappan och motivering till valet bör inkludera målgrupp, bredd och djup i dialogen (ibid).

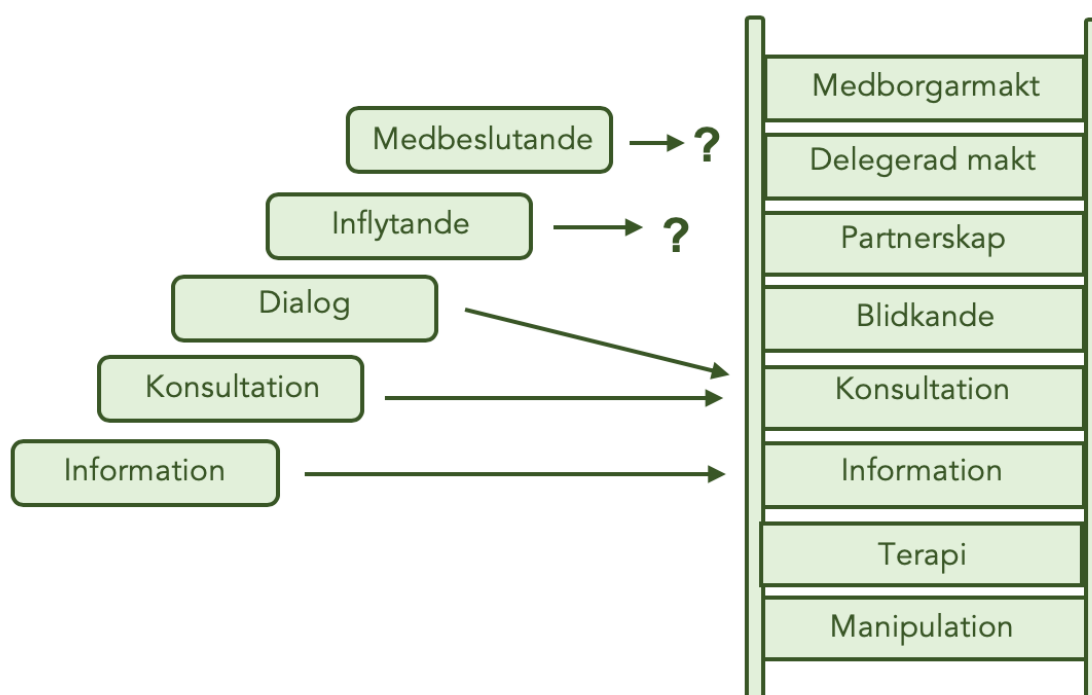
Trappans fem steg går från inget inflytande till medbeslutande för medborgarna (SKL, 2019). Dessa steg är information, konsultation, dialog, inflytande och medbeslutande. Det lägsta trappsteget är *information* vilket innebär en envägskommunikation där planerare informerar medborgarna om vad som kommer att ske. Trots att medborgarna i det här steget inte har något inflytande är det en viktig grundsten för vidareutveckling av medborgarinflytandet (SKL, 2019; Henecke & Khan 2002). *Konsultation* ger medborgarna möjlighet att lämna synpunkter utan att behöva höra eller ta del av andra medborgares åsikter



(SKL, 2019). Tredje steget i trappan är *dialog*, där medborgarna ges möjligheten att diskutera med andra medborgare och höra andras perspektiv. Målet med dialogen är inte att nå konsensus utan alla synpunkter tas med och blir underlag för beslutsfattarna (ibid).

En vidareutveckling av dialogsteget är *inflytande*. Det som skiljer sig är att medborgarna ges möjligheten att ta fram förslag till lösningar och är med under en längre del av processen (SKL, 2019). Det översta steget i trappan är *medbeslutande*, vilket enligt SKL (2019) är när medborgare bjuds in för att vara medskapande i hela processen och tar ansvar för att skapa lösningar tillsammans med andra aktörer. Dessa två steg är enligt SKL (2019) de steg som medborgarna har möjlighet att direkt påverka besluten medan de lägre stegen har de inte den möjligheten utan endast tillfälle att yttra sin åsikt.

Pål Castell (2013) har gjort en jämförelse mellan Arnsteins steg och SKL:s delaktighetstrappa i artikeln *Stegen och trappan – olika syn på deltagande*, där han diskuterar under vilka steg i Arnsteins steg SKL:s trappsteg passar in. Jämförelsen illustreras i *figur 5*. Castell (2013) anser att SKL:s trappa inte når upp till Arnsteins översta steg för medborgarkontroll och att hela trappan ingår under den symboliskt deltagande delen. Endast trappans översta steg, medbeslutande, kan snudda vid Arnsteins steg partnerskap eller delegerande makt beroende på hur medborgarna implementeras i processen (Castell, 2013). Medbeslutande kan även ses som ett symboliskt deltagande då medborgarna endast ingår i en grupp med flera andra aktörer och har inte majoritet att avgöra besluten (ibid).



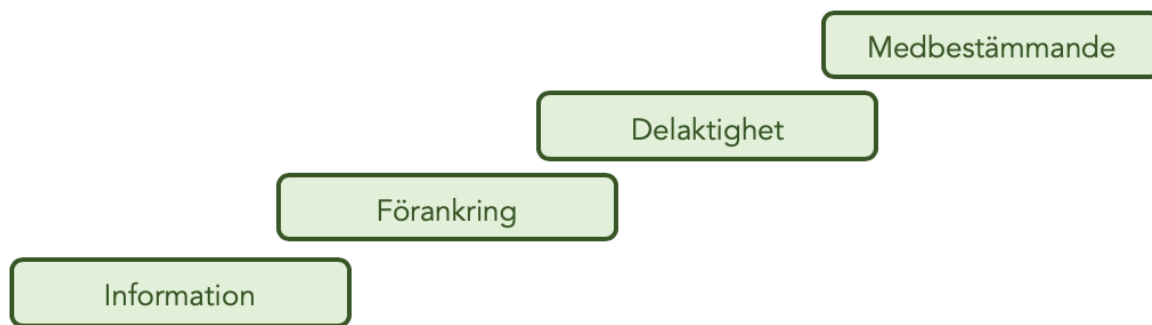
**Figur 5. Castells jämförelse mellan SKL:s delaktighetstrappa och Arnsteins steg, egen illustration med inspiration från Castell (2013).**

Arnstein hade en tydlig strävan att uppnå medborgarkontroll medan SKL istället föreslår en kombination av de olika stegen som det mest framgångsrika tillvägagångssättet (Castell, 2013). Castell (2013) menar att SKL ser likvärdigt på de olika stegen trots att de har olika nivå av delaktighet medan Arnstein anser att det enda rätta att eftersträva är det högsta steget på inflytandestegen.

## 5.4 Boverkets delaktighetstrappa

Boverket har utformat en egen delaktighetstrappa med inspiration från både SKL, Båstad, Haninge och Huddinge kommun samt från Arnsteins steg (Boverket, 2018a). De olika stegen i denna trappa har ingen inbördes kronologisk ordning, förutom information som är ett viktigt första steg för att uppnå de högre nivåerna av delaktighet, enligt beskrivningen (ibid). Med det menas att steget *förankring* inte måste ske före steget *delaktighet*. Delaktighetstrappan är ingen strikt indelning av medborgardeltagande i beslutsfattande i planeringsprocesser då flera olika steg i trappan kan ske samtidigt (ibid). De olika stegen illustreras i *figur 6*.

Skillnaden mellan Boverkets och SKL:s delaktighetstrappa är indelningen av de olika graderna av inflytande. Boverkets delaktighetstrappa är indelad i fyra steg till skillnad från SKL:s som är indelad i fem. Med det lägsta steget *information* klättrar sedan Boverkets delaktighetstrappa upp till *medbestämmande* som innebär att medborgarna är med och fattar besluten i form av folkomröstningar (Boverket, 2018a). Det översta steget tar ett kliv högre upp på Arnsteins steg än vad SKL:s trappa gör. SKL:s högsta steg, *medbeslutande*, motsvarar Boverkets *delaktighet*.



**Figur 6. Boverkets delaktighetstrappa, egen illustration med inspiration från Boverket (2018a).**

## 5.5 Region Skånes arbete med medborgardialog

Region Skåne (2014) har arbetat fram ett dokument om metoder för dialog med medborgarna som ett resultat av åtta års arbete av beredningarna för medborgardialog och enheten för demokratiutveckling. Syftet med arbetet var att utveckla medborgardialogen och öka betydelsen av medborgarnas synpunkter och erfarenhet i de politiska beslutsprocesserna (Region Skåne, 2014).

I dokumentet *Metoder för dialog med medborgarna* (Region Skåne, 2014) definieras medborgardialogen som ett "givande och tagande" mellan medborgarna och politikerna. Vilket ska leda till "kloka samtal" som förbättrar beslutsunderlaget för politikerna. Medborgardialogen ska möjliggöra att medborgare kan framföra sina synpunkter samtidigt som politikerna får tillfälle att lyssna på vad medborgarna tycker och tänker. Region Skåne (2014) påpekar samtidigt att tillfället ska ge medborgarna mer insyn och förståelse för det demokratiska arbetet.

Region Skåne (2014) poängterar att god medborgardialog uppstår om samtalet delas mellan människor med olika perspektiv och är representativ för samhället. Samtidigt ska frågor som tas upp till medborgardialog vara viktiga och relevanta för medborgarna som deltar och dialogen ska om möjligt tas upp tidigt i planeringen och även tillämpas under flera tillfällen under processen (ibid). Region Skåne (2013) har tidigare konstaterat fem principer till framgångsrik medborgardialog. Dessa principer är; ömsesidig dialog, brett deltagande, öppenhet, kunskapsutveckling och koppling till den politiska beslutsprocessen (ibid). Vilket tydliggör deras arbete med utvecklingen av medborgardialog.

En mängd metoder för medborgardialog presenteras i dokumentet och varje metod får en kategori utifrån varför dialogen bör väljas (Region Skåne, 2014). Varje metod hamnar i en av följande kategorier; konsultation, legitimitet, fördjupning, dialog, delaktighet och medbestämmande. Dessa kategorier liknar steg från Arnsteins steg (1969), det är däremot inte en koppling som dokumenterats av Region Skåne. Inte heller beskrivs kategoriernas innebörd. Vidare i dokumentet beskrivs för- och nackdelarna för varje metod som anledning till varför metoden bör väljas (Region Skåne, 2014). Detta medför att kategorierna blir svårtolkade och ingen förankring till teorin om medborgardialog görs i dokumentet, däremot behöver det inte bli problematiskt för användningen av dokumentet för tjänstemän och beslutsfattare.

## 5.6 Medborgarinflytande i kollektivtrafikplanering

Charlotte Wahl (2013) beskriver trafikplanering som något som görs av ingenjörer. Det handlar om tillgänglighet, effektivitet och nytta/kostnad, hårda parametrar så att trafiken fungerar optimalt utifrån statistik och mätningar. Men det handlar samtidigt om människorna i trafiken och deras behov och preferenser (ibid). Därför krävs det en dialog mellan planerarna och medborgarna för att hitta den optimala lösningen.

I Kol-trast, en handbok för kollektivtrafik av Trafikverkets och SKL (2012), beskrivs vikten av att ha samråd vid planering av kollektivtrafik för att kunna förankra besluten hos befolkningen. Vikten av samråd mellan samhällsplanerare, trafikplanerare och kollektivtrafikplanerare är stor för att få ett väl fungerande kollektivtrafiksystem. Förutom dessa är det av stor vikt att samråda med regionala och kommunala politiker, verksamheter, byggherrar, näringslivsföreträdare och andra som kan påverkas ekonomiskt av förändringen. Att samråda med brukarna, alltså resenärerna, är också av stor vikt (Trafikverket & SKL, 2012).

För att kunna förankra ett förändringsförslag är det viktigt att kollektivtrafikplanerarna identifierar vilka som blir berörda av förändringen (Trafikverket & SKL, 2012). För att planerarna ska kunna planera ett utbud för kollektivtrafiken som inte enbart förlitar sig på data, utan som även finns förankrat hos befolkningen, är det viktigt att ha ett fungerande system för hur samråd med medborgarna kan ske. Medborgarnas inflytande beror däremot på det politiska tillståndet i landet (Schiefelbusch, 2005). Det kan vara problematiskt för medborgarna att framföra sina synpunkter vad gäller utbudet av kollektivtrafik då det kan vara komplext och ta lång tid (ibid).

Kollektivtrafik är ett transportsätt som ska vara till för alla samhällets invånare. Det innebär att det är många olika behov och preferenser som ska tas hänsyn till vilket adderar ytterligare

en nivå av komplexitet i planeringen av kollektivtrafik. Att samla in dessa åsikter och skapa kompromisser är en viktig uppgift för planerare (Schiefelbusch, 2005). En viktig fråga att ställa sig vid inbjudan till samråd och dialog är hur de olika grupperna i samhället blir representerade (ibid).

Förutom att kollektivtrafik är något som ska inkludera alla invånare är det även många olika aktörer som ska blandas in i planeringen. Även om deras gemensamma uppgift är att bidra med kollektivtrafikförsörjning kan de ha egna mål som påverkar deras möjlighet att samarbeta (Paulsson et al., 2018). Det finns många fördelar med samarbete inom kollektivtrafikplanering, varav de viktigaste är ökad kvalitet och ökad demokratiskt ideal vid planering. Detta då besluten kan ses illegitima om det inte förankras väl i den demokratiska processen (ibid).

# 6 Lärdomar från kollektivtrafikprojekt med medborgardialog i Sverige

## 6.1 Region Stockholms trafikförsörjningsprogram 2017

I samband med att trafikförsörjningsprogrammet skulle tas fram i Stockholms Län 2017 gjordes en enkätundersökning för invånarna i länet angående deras vanor och synpunkter på kollektivtrafiken. Enkäten fanns digitalt och var starten för samrådsprocessen för framtagandet av trafikförsörjningsprogrammet (Region Stockholm, u.å.). Den digitala enkäten fanns tillgänglig på Region Stockholms hemsida i två veckors tid och marknadsfördes via flera olika medier, bl.a. Facebook, Aftonbladet och Metro. Det resulterade i över 20 000 svar på enkäten och att förvånansvärt många svar innehöll synpunkter, önskemål och reflektioner kring kollektivtrafiken. Region Stockholm sammanställde sedan svaren och synpunkterna vilka presenteras på deras hemsida (ibid) och i en samrådsredogörelse (Stockholms Läns Landsting, 2016).

Målet med trafikförsörjningsprogrammet är, enligt Region Stockholm (u.å.), att vara hållbart och långsiktigt. För att uppnå detta strävar de efter en inkluderande process där alla får vara delaktiga i utformningen av programmet. Samråd ses därför som ett viktigt steg i processen. Efter den digitala enkätundersökningen genomfördes 13 samråd med regionens kommuner, angränsande län, myndigheter och intresseorganisationer som berörs (Region Stockholm, u.å.). Att genomföra samråd vid framtagandet av ett trafikförsörjningsprogram är ett krav enligt lagen (SFS 2010:1065) om kollektivtrafik. Dock kan samråden se väldigt olika ut och vara representativa och inkluderande i olika grad.

## 6.2 Botniabanan

I boken *Bana väg för infrastruktur* (2009) tar Göran Cars, Bo Malmsten och Patrik Tornberg upp hur en god samrådsprocess kan ge ekonomiska besparingar då projektet och planeringen går enligt tidsplan. De tar upp ett antal exempel på projekt och hur deras samråd har fungerat. Ett av projekten är Botniabanan, en järnvägssträckning mellan Nyland och Umeå som stod klar augusti 2010 (Trafikverket, 2015). Syftet med Botniabanan är att knyta samma de städer som finns vid Norrlandskusten och sträckorna som studerats i *Bana väg för infrastruktur* är sträckan genom centrala Örnsköldsvik och sträckan in till Umeå genom ett naturskyddsområde (Cars, Malmsten & Tornberg, 2009).

Lärdomen från samråden gällande sträckningen i Örnsköldsvik har visat på hur en god samrådsprocess kan leda till konstruktiv diskussion och kompromisslösning som alla är nöjda med (Cars, Malmsten & Tornberg, 2009). Det som gjorde processen till ett gott exempel är hur ledord som tillit och förtroende har varit tydliga i processen och att utgångspunkten varit att lyssna och ta till sig av de synpunkter, farhågor och önskemål som

medborgarna velat förmedla i ett tidigt skede (ibid). Samtidigt har det varit viktigt att de som representerat projektet vid samråden aldrig lovat förändringar som de inte hålla eller undanhållit information utan istället kontinuerligt informerat och kommunicerat om projektets utveckling (ibid).

Erfarenheterna från sträckan in mot Umeå, specifikt Umeälvens delta, var inte den samma. Cars, Malmsten och Tornberg (2009) tar upp hur de inblandade berättar att samråd aldrig hade kunnat sluta i en gemensam lösning. Förutsättningarna var olika och medborgarna som valde att engagera sig i frågan hade god kunskap om hur de skulle föra sin fråga framåt och protestera. Detta slutade med att medborgarna fick flertalet konsekvensbegränsande- och kompensationsåtgärder för effekter som orsakades av Botniabanan, som ett resultat av deras deltagande (ibid).

I det fallet blev särintresset för en specifik fågelart ett stort fokus (Cars, Malmsten & Tornberg, 2009). Vilket sedan förstärktes med möjligheten att överklaga under många steg i planeringen. Det som Cars, Malmsten och Tornberg (2009) trycker på är vikten att i tidigt skede redogöra för projektets påverkan, ekonomiskt, socialt och miljömässigt och utifrån detta analysera projektet ur ett samhälleligt och hållbart perspektiv. Med detta menar de på att planeringspraxis gällande överklagan måste ses över, då det är allmänintresset och den samhälleliga nyttan som bör vara i fokus (ibid).

## 6.3 Resecentrum i Linköping

Johan Wänström (2008) studerade medborgarinflytande och den demokratiska processen vid planeringen av ett nytt resecentrum i Linköping i anslutning till ombyggnationen av ostlänken. Projektet är tvådelat då ostlänken är ett nationellt projekt som styrdes av dåvarande Banverket, nu en del av Trafikverket, medan det nya resecentrumet är ett projekt styrt från kommunen (ibid). Studien (Wänström, 2008) bygger på observationer från tre samråd styrda av Banverket eller Linköping kommun innan 2008 samt intervjuer med samrådsansvarig för projektet från Banverket och ansvarig politiker från kommunen.

Men än så länge är inget nytt resecentrum byggt och en fördjupad översiktsplan håller på att utarbetas (Linköping kommun, 2019). Syftet med översiktsplanen Stångebro, som resecentrumet är en del av, är att skapa förutsättningar för ett nytt resecentrum men även att öka säkerheten avseende järnvägen. Både kommunen och Trafikverket planerar samråd under 2020 och 2021, både gällande översiktsplan och tekniska förutsättningar (Linköping kommun, 2019; Trafikverket, 2020).

Då samråden som Wänström (2008) studerade hölls av Banverket som agerar som en opolitisk expert som planerar och ska bygga järnväg, hade medborgarna endast inflytande gällande denna opolitiska del av processen. Dessa samråd förklarande de olika alternativen till placering endast utifrån tekniska förutsättningar och ostlänkens övergripande dragning i kommunen. Där politiska frågor om val av placering och mer övergripande frågor kunde ej svaras på, då kommunpolitiker inte var närvarande vid mötena (ibid). Dock vände det snabbt i Linköping kommun, 2008, och en månad senare hade beslut om placering tagits, med endast ett informationsmöte dagar innan dåvarande beslut (ibid).

Kommunen var tydliga med att det insatta informationsmötet inte var ett samråd, då de ej var skyldiga till det, utan mötet hölls endast för att samla in synpunkter oberoende detaljplan eller översiktsplan (Wänström, 2008). Däremot uppkom det även på detta möte frågor om utformning och dragning av ostlänken. Enligt Wänström (2008) ville kommunen och banverket dela upp projektet med en stadsbyggnadsdel respektive en kollektivtrafiksdela av projektet mellan sig, vilket i verkligheten, speciellt för medborgarna, var väldigt diffust och svårt att separera.

Wänström (2008) avslutar med att påpeka vikten av att ha gemensamma samrådsmöten för att möta medborgarna. Då medborgarna inte skiljer på typen av fråga som politisk eller teknisk. Då det endast är en väldigt liten andel av väljarna på samrådsmöten är dessa inte högst upp på kommunpolitikernas agenda, men enligt Wänström (2008) skulle påtryckningen på politikerna bli större om medborgardialogen fick en större roll i den allmänna politiska debatten. Vilket skulle leda till att samråd fick mer vikt hos de kommunala politikerna.

Det demokratiska dilemmat som uppstår vid stora infrastrukturprojekt och kollektivtrafiksatsningar som bestäms på nationell nivå av riksvalda politiker, sedan planeras av opolitiska parter, vilket vidare har en lokal påverkan (Wänström, 2008). De lokala kommunpolitikerna kan sedan inte styra förändringarna, vilket leder till att de demokratiska planen krokna och gör det svårt för medborgarna att bli representerade på rätt sätt i den parlamentariska demokratin, enligt Wänström (2008).

## 6.4 BRT Helsingborg – Linjedragning på Råå

Under 2015 hölls en dialog med medborgare i stadsdelen Råå, i Helsingborg, för att diskutera linjedragningen för en BRT-linje, en så kallad Bus Rapid Transport linje (Helsingborg stad, 2015). Helsingborg stad gjorde 2013 en utredning för införandet av en BRT-linje, HelsingborgsExpressen, genom staden för att i framtiden kunna övergå till spårväg (Helsingborg stad, 2014). Med införandet av BRT-linjen, som föreslogs utav utredningen i rapporten *Superbuss Helsingborg – Vad krävs för att införa ett superbussystem i Helsingborg?*, skulle restiden mellan Råå och Dalhem minska från 40 till 30 minuter, vilket är hela sträckningen för BRT-linjen (Helsingborg stad, 2014).

Vid dialogen i Råå fick medborgarna möjlighet att prata med stadsbyggnadsförvaltningen och Skånetrafiken samt lämna in synpunkter på en stor karta (Helsingborg stad, 2015). De fick även lägga en röst på det förslag av linjedragning som de föreslog, detta förstärktes även med en enkät som skickats ut tidigare till medborgarna i Råå med omnejd. Dialogen resulterad i rapporten *Dialog om bussar på Råå och kringområde* av Helsingborg stad (2015). I rapporten beskrivs att syftet med dialogen är ett bättre beslutsunderlag med hjälp av medborgarnas erfarenhet och kunskap men de betonar även att valet av linjedragning även grundas i faktorer som har med kostnad och drift att göra (Helsingborg stad, 2015).

Det alternativ av linjedragning som sedan valdes i genomföranderapporten av Helsingborg stad och Skånetrafiken (2015) var det alternativ som fått starkast stöd, med några fler än hälften av medborgarnas röster. Samtidigt fanns det även ett motstånd under dialogen, i att trafikera Rååvägen med bussar. Det framgår tydligt att beslutet är det som är den bästa kompromisslösningen i frågan (ibid).

Medborgardialogen blev ett tydligt deltagande för medborgarna i Råå när de fick möjlighet att lämna sina synpunkter och göra ett val om vilket alternativ de tyckte var bäst för linjedragningen, relativt tidigt i planeringsprocessen. Det som kan ifrågasättas är hur representativ den processen var och om samtliga fick möjligheten att yttra sin åsikt.



# 7 Intervjuresultat

## 7.1 Syftet med medborgardialog

Under intervjuerna undersöktes de olika aktörernas syfte med medborgardialog och samråd i sina planeringsprocesser. Överlag visade det sig att medborgardialog och samråd i planeringsprocesser ses som kunskapsbyggande och som ett viktigt medel för förankring men att syftet med medborgarkontakten varierar när i projekten de sker.

### 7.1.1 Kunskapsbyggande medborgardialog

De flesta informanter (B, C, D, E, G & H) var överens om att syftet med medborgardialog är att samla kunskap och synpunkter från medborgarna, gärna i ett tidigt skede. Informant B uttryckte att dialogen med medborgarna är ”enormt viktig” eftersom den hjälper planerarna att skapa en förståelse för samhället som sedan kan kombineras med tjänstemännens expertis men att det ändå i slutändan är politiken som bestämmer. Informant F förklarade att dialogen gått mer från informationsspridning till informationsinsamling och planerarna generellt lyssnar mer på medborgarna vilket skapar ett större förtroende hos medborgarna. Medborgardialogens kunskapsbyggande syfte beskrev informant D på följande sätt:

*Det är viktigt att ta hänsyn till och viktigt att skapa sig en inblick i om det finns en problematik men även för att samla in synpunkter och annat som man ska ta med i planeringen.*

Inställningen till hur medborgarnas åsikter kunde bidra till ökat kunskapsbyggande för planerarna varierade mellan några informanter. Ena sidan, informant C och E, ansåg att det är viktigt att förstå medborgarnas krav och behov för enskilda projekt eftersom det kan bidra till att fler perspektiv tas hänsyn till. Informant D ansåg dock att det räcker att ta med sig det man lärt sig i tidigare projekt för att skapa sig en bild av vilka problem som behöver lösas. Informant A förklarade att syftet med medborgardialog ofta är att få input av medborgarna på en satsning vars effekter redan är bestämda på en politisk nivå.

### 7.1.2 Medborgarnas perspektiv

Informant A och B uttryckte sig om att syftet för medborgardialog kan variera från planerarnas perspektiv och från medborgarnas. Om det för planerarna innebär ökad förståelse för problematiken i samhället kan det för medborgarna istället ha syftet att få möjligheten att göra sin röst hörd. Informant B uttryckte det:

*Det viktiga för oss som medborgare är att man får vara med och tycka till, men man kan aldrig kräva att det blir som jag vill. Jag tror att, en stor majoritet av medborgarna förstår att det är så demokrati fungerar.*

Samrådsmötena kan öppna upp för frågor och synpunkter kring annat än vad samrådet är ämnat för, sade informant A. För medborgarna kan samrådsmötena bli en plats där de kan träffa lokala eller regionala planerare för att få uttrycka sina åsikter kring samhällets planering. Informant A uttryckte detta:

*Det förekommer absolut en skillnad i vad folk förväntar sig att de ska få samråda om och vad de faktiskt får samråda om [...] Sen är det ju jätteviktigt att inte glömma bort att samråden har en konkret lokal funktion också.*

### 7.1.3 Förankring

Samråd och medborgardialog ses också som en viktig del i förankringsprocessen (B, E, F & H). Genom medborgardialog och ökad kunskap hos planerarna kan man också få med sig medborgarna enligt informant E och H. Om medborgarna involveras tidigt i ett projekt är det också viktigt att involvera dem i ett senare skede för att de ska få se vad som händer med deras åsikter, menade informant B.

En väl fungerande dialog med medborgarna skulle skapa en delaktighet och öka medborgarnas förståelse för kommunens arbete vilket i sig hade gjort det lättare att samarbeta, enligt informant H. Informant B uttryckte även att genom att involvera medborgarna en gång till i processen bygger man ett förtroende för projektet och för planerarna.

### 7.1.4 Vikten av medborgardialog

Informant E beskrev hur politikerna i kommunen trycker på vikten att involvera medborgarna i förvaltningens arbete. Vidare ansåg informant A och F att det kan vara svårt men att det är en viktig del av demokratin att involvera medborgarna i de mer övergripande frågorna. Enligt informant B och C är medborgardialog och samråd viktiga medel för att öka det demokratiska i planeringsprocessen.

Då kollektivtrafikplanering är politiskt styrd, liksom annan trafikplanering, har medborgarna haft möjlighet att påverka den övergripande planeringen vid kommun- och landstingsvalen. Det är en viktig del av det demokratiska samhället, att få påverka sin vardag, det gemensamma samhället och hur skattemedlen fördelas förklarade informant C och uttryckte vikten av medborgardialog vid kollektivtrafikplanering som:

*Det är en viktig samhällsfunktion och därför tycker jag det är viktigt att man ska kunna ha synpunkter på den och kunna styra över hur den utvecklas.*

Samråd, när det gäller kommunernas arbete med stadsplanering, kan vara problematiskt men informant F ansåg att det kan vara den typen av planer som är viktigast för medborgarna. Att kunna på ett politiskt plan förankra vissa satsningar och övergripande beslut är något som bör arbetas mer med, påpekade informant A. Informant A uttryckte det:

*Det är ju ingen som går till val på hur busslinjerna ska se ut. Man uppfattar nog inte så mycket att det är ett politiskt beslut, att man som väljare kan vara med och bestämma över det här utan att det är ganska långt ifrån väljarna.*

Det går att understryka att det fanns en entusiasm hos informanterna att samtala om medborgardialog. Specifikt informant E som tydligt påpekade hur medborgardialog förbättrar resultatet av deras arbete och använder sig gärna av medborgardialog även då det inte är lagstadgat. Att nämna är att enligt informant F är vi nu inne i ett skifte i synen på samråd och medborgardialog och uttryckte sig:

*Jag tror vi är inne i ett skifte, där man börjar se det som ett hjälpmedel. Innan har man sett det mer som ett nödvändigt ont. Jag skulle vilja att man mycket tidigare börjar med någon slags sondering bland medborgarna.*

## 7.2 Medborgardialog i informanternas arbete

Under intervjuerna fick informanterna frågan om det sker medborgardialog i deras arbete och hur de behandlar synpunkterna som kommer in. Medborgardialogen kan ske på två sätt, antingen tar medborgaren initiativet eller så gör de ansvariga beslutsfattarna/planerarna det, enligt informanterna. Beroende på var informanterna arbetar påverkas deras dialogarbete av att lagstiftningen är olika för deras verksamheter. Deras svar inkluderar både deras generella arbete och mer specifikt deras arbete med kollektivtrafikplanering.

### 7.2.1 Regionalt arbete

Informant A beskrev att deras arbete styrs av den regionala kollektivtrafikmyndigheten som pekar ut vilka satsningar och specifika åtgärder som ska genomföras. I de beslutade ansåg informant A att dialogen med medborgarna redan skett tidigare i beslutsfattandet. Medborgardialogen blir aktuellt senare i processen igen under genomförandefasen när projektet väl ska byggas, dessa samråd genomförs då av oss förklarade informant A. Stora infrastrukturprojekt såsom utbyggnad av järnväg förklarade informant A:

*Om vi ska bygga ut järnvägen, de beslutade tas ju inte med medborgardialog av oss utan det anser vi redan ha gjorts när vi kliver in.*

Informant B beskrev deras arbete med medborgardialog inom regionen som aktivt. Medborgarna har på flera sätt möjlighet att yttra sin åsikt, enligt informant B. Regionen jobbar aktivt med att samla in synpunkter via deras webpanel, fokusgrupper eller e-förslag, i de större städerna, men också via politikerna när de är ute på publika evenemang. Informant B förklarade att dialogen mellan medborgarna och regionen ger möjlighet till initiativtagande från båda parter med dessa metoder. Resterande dialog som sker gällande kollektivtrafik specifikt behandlas av den regionala kollektivtrafikmyndigheten.

På kollektivtrafikmyndigheten förklarade informant C att medborgardialogen i mångt och mycket ligger under kommunens ansvar, men även via deras egna kundcenter där dialogen sker med deras resenärer. Men i den dialogen är det mer synpunkter på kollektivtrafiken här och nu, förklarade informant C. Medborgardialogen vid planeringen av kollektivtrafiken sker via kommunens företrädare och informant C hänvisade då till Kommunallagen (2017:725). Enligt informant C, varierar kommunernas arbete med medborgardialog från kommun till kommun och medborgarnas åsikt är olika mycket behandlade när de når informanten. Även information från resvaneundersökningar och enkäter som besvaras av resenärer, ingår som beslutsunderlag vid planeringen, beskrev informant C.

## 7.2.2 Kommunalt arbete

Informanterna (D, E, G & H) som jobbar på kommuner använder inskickade synpunkter, förslag eller klagomål som underlag för deras arbete. Medborgarnas synpunkter kommer in via kommunernas hemsida där det finns möjlighet att skicka in som en felanmälan eller förändringsförslag (D, E, G & H).

Informant D tog upp att då synpunkter kommit in från medborgare sker en direktkontakt då de behandlar och besvarar ärendet men att dialog inte direkt sker vid trafikutredningar och arbeten som är initierade av kommunen. Vid utredning beskrev informant D att om de har behov av mer information brukar de fråga de bussbolag som kör kollektivtrafiken om deras synpunkter. Informant D uttryckte sig:

*Sen tänker jag nog att det kan bli ett för stort arbete om vi skulle ha intervjuer och utredningar på allt vi ska göra. Det finns kanske inte belägg för det utan ibland får vi kanske förlita oss på vår egen kunskap kring hur vi ska lösa det.*

Att involvera medborgarna vid en förändring förenklar deras arbete, enligt informant E, och deras förvaltning har som mål att informera och samla in kunskap från medborgarna vid alla projekt. Däremot begränsas deras arbete med dialog av tid, pengar och resurser förklarade informant E vidare. Involverande av medborgare sker i större utsträckning i projekt som berör människor mer, antingen att många berörs eller att förändringen blir stor. Informant E tog parkering i ett bostadsområde som exempel, inget stort arbete för kommunen men en fråga som är viktig för många. Informant E beskrev att medborgardialogen sätter ”finess” i deras planarbete och på så sätt förbättrar den deras planer. Därför sker det dialog då nya planer tas fram fastän det inte är lagstadgat.

Informant G beskrev ett liknande arbetssätt som informant E, där de samlar in kunskap från berörda medborgare och undersöker om ett specifikt mobilitetsbehov finns. Synpunkter på kollektivtrafiken tas även in vid kommunens samråd om detalj- och översiktsplaner enligt informant G. Även informant H beskrev att i en del av deras projekt ingår medborgardialog som ett verktyg för att öka delaktigheten. Informant E ansåg att man bör ha samråd och dialog med medborgarna och önskar att det fanns mer tid och resurser för det i deras arbete, detta antydes även av både informant C och D.

Mycket av medborgardialogen enligt informanterna sker på medborgarnas initiativ. Dessa synpunkter från medborgarna om kollektivtrafiken kan delas upp mellan infrastrukturåtgärder, som påverkar kommunen, regionen och trafikverket, och operativa synpunkter vilket påverkar den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Samtliga informanter beskrev att dialogen med medborgarna är en del av deras arbete och påverkar arbetets resultat men dialogen ser olika ut och sker i olika utsträckning beroende på vilken verksamhet informanten arbetar i.

## 7.2.3 Politikens roll i informanternas arbete

Både informant D och E nämnde att på grund av att de är politiskt styrda arbetar de efter politikernas beslut. Informant D:s arbete är grundat i beslut från politikerna om vilka utredningar som ska göras och menar att medborgarinflytande redan har skett via vår representativa demokrati. Även informant C berättade hur arbetet styrs av

kollektivtrafiknämndens styrningar och beslut med vilka satsningar som ska göras inom regionen.

Det är politikernas uppdrag att sätta upp de mål som finns och sedan är det tjänstemännen som ska se till att de uppfylls, förklarade informant C och E. För en tjänsteman är det väldigt viktigt att vara lojal mot den politik som finns, förklarade informant C och E vidare. Informant C påpekade att en tjänsteman som arbetar för region eller kommun ska inte ha en egen uppfattning kring politiken under arbetsdagen. Men utöver politiken ansåg informant C att det är tjänstemännen som sitter på expertisen eftersom det är de som jobbar med frågan dagligen.

## 7.3 Representativt deltagande

Under intervjuerna frågades informanterna om deras arbete med medborgardialog möjliggjorde för ett representativt deltagande. Flertalet av informanterna påpekade att deras arbete är i olika utsträckning icke representativt och att det krävs flera perspektiv för att representera samtliga medborgare.

### 7.3.1 Icke representativt metodval

Flera av informanterna (A, B, E & F) beskrev att deras arbete medför ett icke representativt deltagande men det är något de är medvetna om och försöker arbeta med. Metoden för dialogen är en av de faktorer som tas upp. Det gäller att med olika typer av kanaler nå ut till medborgarna och fånga flera grupper i samhället, förklarade informanterna B, E och F. Informant B påpekade att det gäller att vara proaktiv och uppsökande för att få in olika perspektiv. Det är viktigt att förstå att även mötesformen påverkar vilka medborgare som tar sig till mötet, enligt informant E. Informant B beskrev problematiken i följande citat:

*Om man bjuder in brett och vet att projektet/planeringen har 25 olika målgrupper och bjuder in på ett sätt som inte passar någon av de 25 grupperna då kanske inte det ska komma någon heller på de mötena.*

Informant C och D beskrev att genom sina direktiv från de folkvalda politikerna, på antingen regional eller kommunal nivå, får de ett representativt deltagande i sina beslut. Däremot påpekade informant C att hur informationen från medborgarna tolkas och behandlas innan den når mottagaren påverkar representativiteten. Kommunerna är den länk som informant C får in synpunkter från medborgarna ifrån och hur kommunerna arbetar med medborgardialogen skiljer sig mycket kommun till kommun. Alltså är en ökad representativitet något samtliga måste arbeta med aktivt och med sina metoder möjliggöra, för det är inte endast problem att en grupp blir underrepresenterad utan även att andra grupper kan bli överrepresenterade. Detta pratade både informant E och F om och då beskriver de att de ofta känner igen medborgare som är aktiva under samråden. Informant E beskrev det i följande citat:

*Det är ju alltid några medborgare som hörs mest. De brukar ju inte vara representativa, men det låter som de är det.*

### 7.3.2 Överrepresentativ negativ inställning

Det som också tagits upp under intervjuerna är hur de som är negativa till förändringen blir överrepresenterade vid samråd (A, E & F). De som påverkas positivt av en förändring har inte lika stor anledning att framföra sin åsikt medan de som vill förändra beslutet engagerar sig, påpekade informant A. Det är även viktigt att söka flera perspektiv då klagomål och synpunkter skickas in, förklarade informant D och E, då klagomålet kan bli startskottet för en förändring. Detta nämnde informant A specifikt vid kollektivtrafikförändringar då resenärer som påverkas positivt inte alltid anses som berörda vid samråd. Vilket leder till att endast en del av de som påverkas av förändringen får göra sin röst hörd vid ett samråd.

Målet med ökad representativitet ska inte vara hundra procent deltagande, påpekade informant B, utan målet bör alltid vara att bredda perspektiven. Genom att uppsöka medborgare och ge de möjligheten att delta ökar informanternas representativiteten, enligt informanterna B och E. Samtliga av de som poängterade att representativiteten var ett problem jobbar också aktivt med att förbättra den i deras arbete (A, B, E & F).

## 7.4 Meningsfull medborgardialog

Under intervjuerna beskrev flera av informanterna hur medborgardialogen bör gå till när de besvarade andra frågor. Samtliga informanter visade en positiv inställning till medborgardialog och samråd men åsikterna kring hur det genomförs idag är lite spridda. Informanterna var dessutom relativt överens gällande vilka faktorer som var viktiga för en god dialog och vad som krävs av planerarna för att en god dialog ska kunna ske. Faktorerna som bidrar till ett meningsfullt samråd har sammanfattats nedan.

### 7.4.1 Tidpunkt för dialog

Som det ser ut i lagstiftningen idag får samrådet ofta en förankringsfunktion istället för en dialogfunktion (A, B & F). Anledningen till detta är, enligt informant B, att samråd sker för sent i planeringsprocessen. För att samråd ska uppfylla informanternas syfte med kunskapsinsamling och förankring är det, enligt informant B, viktigt att första kontakten med medborgarna sker i ett tidigt skede, speciellt i stora framtidsfrågor.

Informant B påstod att kommunerna i många fall arbetar fel med medborgardialog då de har planer som är i princip färdiga som sedan presenteras för medborgarna på samrådsmöten. Då har medborgarnas åsikter endast liten påverkan och planerarna har styrt medborgarnas synpunkter till nästan nittio procent förklarade informant B. Detta är något som både informant A och F även tog upp och informant F beskrev det enligt följande citat:

*Det är ju, om man ska vara krass, lagstadgat. Samråd måste finnas med. Jag har tyckt att samrådet ofta varit av nöden tvunget och att det görs när man redan bestämt hur det ska bli och därför blir det bara ett spel för gallerierna.*

Även informant A ansåg att medborgarna bör involveras i ett tidigt skede men också senare när det gäller detaljutformning så som hållplatslägen. Medborgardialog vid detaljplanering är även något informant C tog upp. Då får medborgarna vara med och påverka de mer

samhällsövergripiga besluten men även det som direkt kan påverka medborgarnas närmiljö förklarade informanterna A och C.

#### 7.4.2 Öppenhet och mod

Då lagstiftningen kan ses som ett minimumkrav på samråden blir det upp till planerarna hur medborgardialogen utförs. Kollektivtrafikplanering är en komplex fråga med många aktörer som gemensamt arbetar med vilket leder till att även arbetet med medborgardialogen blir komplext förklarade informant A och G. Det som krävs av planerarna enligt flera av informanterna (A, B, E & F) är öppenhet. Denna öppenhet handlar om planerarnas arbete och process och en öppenhet till medborgarnas synpunkter, enligt informant E.

Genom att involvera medborgarna innan det finns ett konkret förslag skapas en öppenhet gentemot medborgarna och det blir lättare för planerarna att ta till sig medborgarnas åsikter (B, E & F). Att våga lyssna och att ta till sig medborgarnas synpunkter innan det finns ett färdigt förslag kräver mod, enligt informant F. Att på ett samrådsmöte presentera ett ofärdigt förslag är det få som vågar göra. Men det är, enligt informant F, precis det som bör göras. Informanterna B och E höll med om att ett allt för preciserad förslag hämmar medborgardialogens potential. Informant F tydliggjorde resonemanget:

*Allting handlar egentligen om mod. Lagstiftningen hindrar ju ingen utan det handlar om att är man trygg i det man ska göra, då vågar man också ta in synpunkter. Så det handlar mycket om mod och sen handlar det förstås om att man tror på processen och den inneboende kraften som finns där.*

#### 7.4.3 Tydlighet och förståelse

Informant A talade om att aktörernas samarbete bör vara tydligare för medborgare, då det medför att medborgarna lättare kan vända sig till rätt person med sin synpunkt. Detta poängterar även att hur kollektivtrafiken planeras även försvårar samrådsprocessen och med ett bättre samarbete mellan aktörerna vid samråd skulle ge dialogen bättre resultat enligt informant A. Det som krävs av planerarna är då att tydliggöra planeringsprocessen och deras samarbete mellan aktörer för att ge medborgare förutsättningar att kunna vara påläst i ämnet.

Informant B påpekade att under samrådet krävs det förståelse hos planerarna och beslutsfattarna att information och dialog måste anpassas till mottagaren. I det fallet kan ordval och språk vara detaljer som försvårar processen för vissa och beslutsfattare kan underminera medborgare med sitt fackliga språk, enligt informant F.

#### 7.4.4 Grad av inflytande

Till vilken grad medborgarna bör få vara med och uttrycka sina åsikter skiljer sig lite mellan de olika informanterna. Några informanter (A, C & E) ansåg att medborgarna ska få vara med i småskaliga beslut och projekt, då det påverkar medborgarnas närmiljö, medan andra (B, D & F) ansåg att det är viktigare med de mer övergripande. Ett argument för att det är viktigare att involvera medborgarna i de större frågorna, menade informant D, är att de mindre projekten ofta löses bäst med hjälp av planerarnas expertis. Att involverar

medborgarna i de övergripande frågorna gör att de kan påverka stadens utveckling, påpekade informant B.

## 7.5 Åsikter om lagstiftningen

Överlag var det spridda åsikter kring lagarnas omfattning och huruvida de behöver utvecklas vidare för att ge plats för bättre samråd och medborgardialog. Tre av informanterna (C, E & F) uttryckte en bristande kunskap om vad lagen säger angående detta. De andra informanterna uttryckte inte sin kunskap om lagens innehåll. Trots den bristande kunskapen om lagarna uttryckte informant C sig på följande sätt:

*Jag tycker i och för sig att vi klarar den nivå som man kan förvänta sig. Sen är det ju så att vår dialog med kommunerna alltid kan utvecklas och det är inget man kan slå sig till ro med.*

### 7.5.1 Egna initiativ utöver lagen

Lagen som berör samråd och medborgardialog vid kollektivtrafikplanering och infrastrukturprojekt anger, enligt informanterna A och F, är ett minimum för hur stor inverkan som medborgarna ska ha. Det finns ingen begränsning utan det handlar om att planerarna tar egna initiativ till utökad medborgardialog. Informant A uttryckte sin åsikt om lagarna som:

*Ja men det är positivt. Men det finns väl en del i att det är väldigt lagstyrt, att vi måste göra det här och göra det här och har vi bara uppfyllt det så är vi nöjda. [...] Sen är min uppfattning att man kan göra mycket med samråden som inte är lagkrav.*

I intervjuerna kom det fram två konkreta exempel på när planerare gjort lite extra för att öka medborgarnas inflytande. Det första exemplet var att Region Skåne skrivit in i reglementet för de flesta nämnder att de ska arbeta med medborgarkontakt och utveckla medborgardialogen. De har själva formaliserat något som inte fanns konkret i lagtexten berättade informant B. Ett annat exempel är när stadsbusslinjenätet i Lund skulle planeras om. Då tog Lunds Kommun initiativet att ta över ansvaret från Skånetrafiken. Å andra sidan arbetar inte alla kommuner på det viset. I Malmö Stad finns det tydliga regler för hur andra planer ska samrådas men utredningar som görs på gatukontoret är inte lika styrt regelmässigt enligt informant D.

### 7.5.2 Förändring eller förtydligande av lagtext

Vad gäller förändring eller förtydligande i lagtexten för samråd och medborgarinflytande i kollektivtrafikplanering anser flera att det inte behövs någon förändring, att lagen i sig inte är bristande (A, F, G & H). Enligt informant F är lagarna vad gäller vägplan och järnvägsplan tillräckliga då samråd ska ske redan från början. Men att det kanske hade behövts ett förtydligande om att all kontakt med medborgarna är samråd, inte bara de formella mötena.

Några synpunkter på hur lagarna kunde utvecklas framkom under intervjuerna. Informant B tyckte att en generell lagtext hade behövts, en förklaring kring vad som menas med samråd.



Informant B tog upp utöver detta även tre sätt att förbättra lagstiftningen på; det borde förtydligas att samråden ska vara proaktiva istället för reaktiva, uppsökande istället för inbjudande samt ske så tidigt som möjligt i processen. Informant G önskade att det fanns tydligare riktlinjer för vilka och hur många som ska involveras i beslut gällande infrastruktursatsningar.

Informant G ansåg inte att samrådsformen i lagen är bristfällig utan snarare lagstiftningen om kollektivtrafikutveckling. I dagsläget anser informanten att den struktur som finns idag för kollektivtrafikutveckling är för komplex för att skapa en flexibel utveckling. Mobilitetsbehovet kan ändras snabbt, snabbare än under en femårsperiod vilket är hur ofta medborgardialog sker med resvaneundersökningar förklarade informant G.

I *bilaga 2, Sammanfattning av intervjuresultatet*, presenteras en sammanfattande tabell över informanternas svar under varje tema. I tabellen beskrivs varje informants svar kort och liknande ord och formuleringar har använts för att enklare kunna jämföra deras svar. Där går det att se att samtliga informanter inte svarat på samtliga teman och vilka av informanterna som svarat med samma inställning.



# 8 Analys av resultat

## 8.1 Medborgardialogens bidrag i planeringsprocessen

I detta avsnitt kommer resultatet av litteraturinsamlingen och intervjuerna analyseras utifrån den första frågeställningen: *Vad bidrar medborgardialog med för planerarna i planeringsprocessen för kollektivtrafik?*

### 8.1.1 Komplement till demokratin eller en fara för demokratin

Enligt Martin Karlsson (2011) har partidentifikationen i Sverige minskat under de senaste femtio åren. Då blir medborgardialogen ett komplement till den representativa demokratin genom att vara ännu ett forum där medborgare har möjlighet att framföra sin åsikt och vara med och bestämma hur Sverige ska utvecklas. Detta ses som anledningen varför samrådsprocessen har vuxit fram under samma tid för att försöka fylla det glapp som finns mellan de representativa politikernas och medborgarnas åsikter.

Avgränsningarna för vilka som inkluderas i samrådsprocesserna kan skapa en snedfördelning i demokratin och på grund av detta kan det vara viktigt att förtydliga vilka som anses vara intressenter vid kollektivtrafiksatsningar. För kollektivtrafikmyndigheten är resenärerna en viktig intressentgrupp som bör gynnas vid satsningarna medan det för kommuner istället kanske är dess medborgare som kan komma att påverkas på ett helt annat sätt av en kollektivtrafiksatsning. En satsning som gynnar resenärerna kan ha en negativ inverkan på kommunens invånares närmiljö och hur dessa intressen representeras i samråden kan vara avgörande för beslutet. Även samrådets utformning och metod är av stor vikt för maktfördelningen i samhället och då kan det vara väsentligt att förtydliga i vilka frågor och till vilken utsträckning medborgarna ska ha inflytande i planeringsprocessen.

Det finns även negativa effekter av samrådsprocessen som både teorin och informanterna var tydligt överens om. Under intervjuerna berättade informanterna hur deras arbete med medborgardialog idag kan leda till en icke demokratisk situation, vilket tas upp i *avsnitt 7.3 Representativt deltagande*. Informanter påpekade hur deras medborgardialog idag inte är representativ och kan medföra att vissa medborgare får ett mycket större inflytande än andra. Alltså kan samrådsprocessen även vara en fara för demokratin vilket kritiker till samråd påstår, som bland annat Magnus Dahlstedt (2009).

Detta kan bli extra tydligt när det kommer till kollektivtrafik då de som påverkas positivt av en förändring, alltså de som utnyttjar kollektivtrafiken, ofta inte är med vid samråd. Det beror på att de som är inbjudna till samråd är de som enligt lag är sakägare eller boende i närmiljön, alltså de som påverkas främst negativt av förändringen vid infrastrukturprojekt gjorda på grund av kollektivtrafik. I dessa situationer kan även NIMBY-syndromet uppkomma och försvåra processen ytterligare. Vilket leder till att medborgarna som ska

gynnas av kollektivtrafikförändringen inte representeras vid samråden och processen kan ge en orättvis bedömning av vad medborgarna i allmänhet tycker i frågan.

### 8.1.2 Strävan efter medborgarmakt eller en kunskapsbyggande funktion

Det som framstår är hur teorin bakom medborgardialog ser ett annat syfte och tillvägagångsätt än hur praktiken faktiskt använder dialogen. Teorin är tydlig med att medborgardialogen ska ge makt till och skapa rättvisa för medborgarna. Detta genom att med medborgardialog öka medborgarnas möjlighet att fatta beslut och tydligt kunna påverka deras närmiljö. Alltså ska dialogen ge ett direkt inflytande på besluten, som Shelly Arnstein (1969) starkt förespråkar. Detta är även något som eftersträvas för att öka den sociala hållbarheten i staden då medborgardialogen kan användas som ett verktyg för att tydliggöra medborgarnas behov samtidigt som man är delaktig i den demokratiska processen. Ett av målen för social hållbarhet är att människor är välmående. Ett sätt att bidra till detta är att ge medborgarna en betydelse och vara behövda vid beslut och förändringar i deras stad. Detta går att koppla till de högre stegen på Arnsteins steg, se *avsnitt 3.5.1 Arnsteins steg*, så som medborgarmakt, delegerad makt och partnerskap, där medborgarna har en tydlig beslutande roll i planeringen.

Denna tydligt beslutande roll hos medborgarna är inte lika tydlig i SKL:s delaktighetstrappa som de förespråkar att kommuner och regioner ska tillämpa. I trappan, som presenteras i *avsnitt 5.3 SKL:s delaktighetstrappa*, värnar riktlinjerna mer om effektiv planering och beslutsfattande där ramarna är tydligt satta gällande vem som är beslutsfattare och inom vilka beslut medborgarna har möjlighet att påverka kommunerna eller regioners beslut. Alltså kan en skillnad mellan teorin och praktikens syfte med medborgardialog uppfattas. Däremot finns en likhet mellan praktiken utifrån informanternas perspektiv och handboken Kol-Trast. Som det presenteras i *avsnitt 7.1.3 Förankring* har samråden ofta syftet att kunna förankra projekt och satsningar hos befolkningen vilket även ses som ett viktigt syfte för samråden enligt Kol-Trast som beskrivs i *avsnitt 5.6 Medborgarinflytande i kollektivtrafikplanering*.

Mycket av teorin fokuserar på inflytande och möjlighet till beslutsfattande för medborgarna, vilket inte heller återspeglas i intervjuerna. Flera av informanterna framförde att medborgardialogen bidrog till kunskapsbyggande för tjänstemännen och till att förankra den planering de har, se *avsnitt 7.1 Syftet med medborgardialog*. Stort fokus läggs här på de lägre stegen i Arnsteins steg såsom information och konsultation. Det är tydligt att det är tjänstemännen som för samtalet och bestämmer de ämnen som ska diskuteras eller informeras om. Samtliga beslut ligger fortfarande i politikernas och tjänstemännens händer vilket även kan bekräftas av hur SKL:s trappa är uppbyggd och avsedd att användas samt jämföras med intervjuresultatet i *avsnitt 7.2 Medborgardialog i informanternas arbete*.

Kunskapsbyggande genom kommunikation är avgörande enligt Åsa Waldo (2002) för att fånga allas behov och faktorer som ligger bakom beteendet hos medborgarna. Några av informanterna nämner också detta och att medborgarna sitter inne på kunskap om deras närmiljö som planerarna inte kan få del av om de inte kommunicerar med dem, se *avsnitt 7.1.1 Kunskapsbyggande medborgardialog*. De som lever i miljön är de som kan och vet miljön bäst. Därför måste en dialog ske mellan medborgarna och tjänstemännen för att få del av den viktiga kunskapen. Denna typ av kommunikation kan anses motsvara steget

konsultation i Arnsteins stegen, vilket innebär att medborgarna har möjlighet att bidra till beslutsunderlag men ges ingen möjlighet att vara en del av beslutsfattandet.

## 8.2 Lagstiftningen kring medborgardialog

I detta avsnitt kommer resultatet av litteraturinsamlingen och intervjuerna analyseras utifrån den andra frågeställningen: Hur ser lagstiftningen ut kring medborgardialog för kollektivtrafikplanering i Sverige och finns det behov hos tjänstemännen av en lagförändring?

### 8.2.1 En komplicerad lagstiftning

Den lagstiftning som berör kollektivtrafikplanering har presenterats i *kapitel 4, Lagstiftning som berör medborgardialog för kollektivtrafik*, och som det går att se där hamnar kollektivtrafikplaneringen under flera olika lagar med olika krav på samråd beroende på hur stora infrastrukturåtgärder som sker. Det kan därför skapa en problematisk situation när det kommer till medborgardialog och samråd då det lätt faller mellan stolarna om det inte har påverkan på den fysiska miljön. I vissa fall, som i fallet om nytt resecentrum i Linköping, vilket presenterades i *kapitel 6, Lärdomar från kollektivtrafikprojekt med medborgardialog i Sverige*, blir problematiken en otydlighet i vilken lag som gäller. Detta då ostlänken är ett nationellt projekt som styrdes av dåvarande Banverket, medan resecentrumet styrdes av Linköpings Kommun varpå olika krav på samråd uppstod. Ett demokratiskt dilemma uppstår när beslut är fattade på en nationell nivå av politiker, som sedan planeras opolitiskt av tjänstemän och får en lokal påverkan för befolkningen, som Wänström (2008) tar upp. Vilken lag som gäller påverkar sedan vilka medborgare som anses berörda och som får möjlighet att yttra sina åsikter kring kollektivtrafiksatsningen.

Förutom en komplicerad uppsättning lagar är även organiseringen av kollektivtrafik komplicerad vilket innebär att det är flera aktörer som är inblandade i kollektivtrafikprojekt. Det är lagen (2010:1065) om kollektivtrafik som säger att varje län ska ha en regional kollektivtrafikmyndighet, som sedan tillsammans med kommuner och regionen ska ansvara för kollektivtrafiken. Utöver dessa finns även en myndighet, Trafikverket, med i planeringen av större infrastrukturprojekt som väghållare. Den komplicerade organisationen kan leda till att ansvaret för medborgardialogen blir otydlig och att dialogen endast görs enligt lagens minimumkrav. I intervjuerna hänvisade informanterna till att det är upp till en annan aktör att genomföra den direkta medborgarkontakten, men att de hade ansvar för en liten del vardera, se *avsnitt 7.2 Medborgardialog i informanternas arbete*. Som det även presenteras i *avsnitt 5.6 Medborgarinflytande i kollektivtrafikplanering* understryks denna komplexitet i Kol-Trast som en svårighet för medborgarna att framföra sina åsikter.

### 8.2.2 Tolkning och förståelse för lagens innehåll

Som det presenterats i *avsnitt 4.2 Lagen om kollektivtrafik* ska de regionala kollektivtrafikmyndigheterna samråda med bland annat berörda myndigheter, kommuner, kollektivtrafikföretag och resenärer vid framtagandet av trafikförsörjningsprogrammen (SFS 2010:1065). I arbetet med denna rapport har det visats att detta kan tolkas på olika sätt. Under intervjuerna framkom det att den regionala kollektivtrafikmyndigheten i Skåne förlitar sig

på att kommunerna framför sina medborgares talan och i det fallet hänvisades det till Kommunallagen (2017:725), vilket presenteras i *avsnitt 7.2.1 Regionalt arbete*. Det här går att jämföra med framtagandet av trafikförsörjningsprogrammet i Stockholms län, som beskrivits i *avsnitt 6.1 Region Stockholms trafikförsörjningsprogram 2017*, där en digital enkät samlade in medborgarnas åsikter. I det här fallet fick både resenärer och icke-resenärer framföra sin talan direkt, utan att det gick via kommunerna. Även Region Skåne har tagit eget initiativ för att involvera medborgarna i deras arbete mer genom att skriva in i reglementet för flera nämnder att öka arbetet med medborgarkontakten vilket en av informanterna beskrev i intervjun, se *avsnitt 7.5.1 Egna initiativ utöver lagen*.

I intervjuerna erkände flera informanter sina bristande kunskaper om lagarnas innehåll vad gäller just samråd och medborgardialog för kollektivtrafikplanering, detta presenteras i *avsnitt 7.5 Åsikter om lagstiftningen*. Det kan visa på att arbetet sker mer enligt praxis och på rutin än att planerarna till punkt och pricka arbetar efter vad lagen anger. På det sättet kan det vara så att det blir upp till tjänstemännen och politikerna hur stort inflytande medborgarna ska få. Å andra sidan var det några som inte direkt uttryckte bristande kunskap om lagens innehåll. Där kom det fram åsikter om att lagen endast anger minimumkrav på medborgarnas inflytande och att det därför blir upp till varje tjänsteman att ta sitt ansvar för hur stort inflytande man vågar ge medborgarna. Alltså, oavsett kunskap om lagens omfattning är inställningen överlag att det är upp till tjänstemännen hur stort inflytande medborgarna ska ges och utrymme finns för egna initiativ vilket presenteras i *avsnitt 7.5.2 Egna initiativ utöver lagen*.

### 8.2.3 Förslag på förtydligande och utrymme för egna initiativ

Utifrån intervjureresultatet, i *avsnitt 7.5 Åsikter om lagstiftningen*, var det fler informanter som ansåg att lagstiftningen var tillräcklig, än som kom med önskemål om förändring, trots att flera av dem uttryckt sin okunskap om lagens innehåll. Det framkom däremot önskemål om förtydligande i lagtexten om vad samråd är, hur det ska gå till och i vilket skede i planeringsprocessen. I lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och i väglagen (1971:948) står det att samråd ska ske så tidigt som möjligt i processen, vilket är något som de andra lagarna inte trycker på men som några informanter ansåg var bland det viktigaste i samrådsprocessen. Från intervjureresultaten hämtas några förslag på förbättringar i lagstiftningen om samråd och medborgardialog; ske tidigare i processen, vara uppsökande och proaktiva samt förtydligande kring i vilken omfattning dialogen ska ske, se *avsnitt 7.5.2 Förändring eller förtydligande av lagtext*. Att få in medborgardialogen tidigt i planeringsprocessen och flera gånger samt att aktivt öka antalet perspektiv som representeras är förslag som även Region Skåne tar upp i arbete om förbättrad medborgardialog (Region Skåne, 2014).

Att tjänstemän som arbetar med kollektivtrafikplanering i olika delar av samhället har bristande kunskap om deras ansvar för samråd och medborgardialog kan bli problematiskt. Frågan är om en förtydligande lagtext hade underlättat för planerarna att utföra det likvärdigt i alla delar av planeringen och i alla delar av samhället. Samtidigt uttrycktes det under intervjuerna att lagkraven kan ses som ett minimumkrav och så fort man uppnått dessa är man nöjd, se *avsnitt 7.5.1 Egna initiativ utöver lagen*. Det kan göra att högre krav på samråd och medborgardialog kan bli uppstylat och mer ett hinder i processen än ett hjälpmedel. Som det ser ut idag är det ingen informant som uttrycker lagen som ett hinder för medborgarinflytande, men att den kanske kan vara bristfällig.

Flera informanter påstod i intervjuerna att deras arbete är väldigt politiskt styrt och att det snarare var politiken än lagarna som styrde deras arbete, detta presenteras i *avsnitt 7.2.3 Politikens roll i informanternas arbete*. Då kan det diskuteras om det är ett lagkrav som bör förändras eller politikernas syn på medborgarinflytande – är det något som går att uppnå fullt eller som ens eftersträvas? Hur som helst kan det vara så att det behövs ett förtydligande eftersom lagarna kan tolkas olika, kan vara svårt att ha koll på vilken lag som gäller när. Även Wänström (2008) påpekade att samrådsmötena är en så pass liten del av den politiska debatten vilket gör att få politiker tar sig tiden att delta, se *avsnitt 6.3 Resecentrum i Linköping*. Om det ges mer vikt i lagstiftningen skulle kanske samråden och medborgardialogen få en annan betydelse för demokratin.

## 8.3 Planerarnas arbete med medborgarinflytande

I detta avsnitt kommer resultatet av litteraturinsamlingen och intervjuerna analyseras utifrån den tredje frågeställningen: *Hur används medborgarinflytande vid planering av kollektivtrafik?*

### 8.3.1 Olika arbete men liknande inflytande

Kollektivtrafikplanering är komplext och involverar många olika aktörer som arbetar på olika sätt med medborgardialog. Det framkom särskilt under intervjuerna, se *avsnitt 7.2 Medborgardialog i informanternas arbete*. Bara i det regionala arbetet sker dialogen på varierande sätt och i varierande utsträckning. Regionens arbete med medborgardialog är främst för att sprida information och för att samla in synpunkter medan den regionala kollektivtrafikmyndigheten främst samråder med kommunerna samt samlar in synpunkter från resenärer via enkäter. Denna typ av dialog med redan befintliga resenärer är en typ av brukardialog istället för medborgardialog enligt Abrahamsson (2013), vilket presenteras i *avsnitt 5.2 Brukardialog*.

Kommunerna arbetar överlag på liknande vis med informationsspridning och insamling av synpunkter från medborgarna. Syftet med dialogen var att det skulle vara kunskapsbyggande och inte att medborgarna skulle få något direkt inflytande, enligt tjänstemännen i intervjuerna vilket presenteras i *avsnitt 7.1 Syftet med medborgardialog*.

Det kan då ses som att medborgarna ges en symbolisk makt både i regionens och i kommunernas arbete med kollektivtrafikplaneringen. De har rätt att yttra sina åsikter men det finns ingen garanti för att de tas hänsyn till vid planeringen. Det stämmer in på definitionen av symbolisk makt av Arnstein (1969). I intervjuerna, *avsnitt 7.1.2 Medborgarnas perspektiv*, framkom det även att det kan finnas en skillnad mellan vad medborgarna förväntar sig kunna samråda om och vad planerarna anser att samrådet berör. Det kan då bli ett exempel av Arnsteins Gap som kan skapa frustration för planeringsprocessen eftersom medborgarna kanske förväntar sig ett större inflytande och inom fler områden än vad de faktiskt får. I *avsnitt 7.1.1 Kunskapsbyggande* framgår det att informanterna ser dialogen som en sorts kunskapsinsamling och då är frågan om det är vad medborgarna förväntar sig att det är eller om de förväntar sig ett inflytande. Det är något som skulle behöva undersökas vidare.

I intervjuerna framkom det att en stor del av planerarnas medborgarkontakt sker i form av information för att få medborgarna att förstå vikten av de valda åtgärderna, detta presenteras i *avsnitt 7.1 Syftet med medborgardialog*. Information är det lägsta steget på den symboliskt deltagande delen i Arnsteins steg. Medborgarna har möjlighet att lämna synpunkter på planerarnas förslag, och ibland är deras åsikter efterfrågade. Däremot kan deras påverkan inte garanteras och motsvarar alltså steget *konsultation* i Arnsteins steg. Ibland skedde dialogen med fokusgrupper i regionens arbete, se *avsnitt 7.2.1 Regionalt arbete*, vilket skulle kunna klättra till steget för *blidkande* i Arnsteins steg.

Delaktighetstrappan av SKL (2019) ska fungera som ett hjälpmedel för kommuner och regioner med deras arbete med medborgardialog. Som Castell (2013) påpekar passar den in på det symboliska deltagandet i Arnsteins steg. Främst passar informanternas arbete in på trappstegen för *information* och för *konsultation* i SKL:s delaktighetstrappa. Fokusgrupperna skulle kunna få arbetet att klättra till steget *dialog* men högre än så verkar det inte som att arbetet med medborgardialogen kommer. Liknande jämförelse går även att göras med Boverkets delaktighetstrappa och på den uppnår informanternas arbete samma nivå av medborgarinflytande, se *avsnitt 5.4 Boverkets delaktighetstrappa*. Huruvida fokusgrupperna omfattade kollektivtrafikplaneringen eller annan planering i regionen framkom inte under intervjun.

### 8.3.2 Möjligheter till förbättrad medborgardialog

Frågan man kan ställa sig är om medborgarinflytande endast är ett hinder i planeringen eller om det ses som ett hjälpmedel. Under studiens gång har exempel på hur en god medborgardialog ska gå till kommit fram, både under litteraturinsamlingen, under studien av lärdomar av medborgardialog i Sverige men också i intervjuerna. Att medborgardialogen bör ske i ett så tidigt skede som möjligt är det som flest är överens om.

Det finns exempel på när medborgarna synpunkter faktiskt har påverkat planeringen och några exempel på det tas upp i *kapitel 6, Lärdomar från kollektivtrafikprojekt med medborgardialog i Sverige*. I linjedragningen för BRT i Helsingborg fick medborgarna möjlighet att lämna sina synpunkter på förslagen men sedan även möjlighet att delta i beslutsfattandet i form av en omröstning mellan de olika linjedragningarna. I SKL:s delaktighetstrappa skulle den här kollektivtrafiksatsningen antingen motsvara steget *inflytande* eller steget *medbeslutande* beroende på hur mycket av medborgarnas åsikter som togs med i de olika framtagna förslagen. Det här projektet verkar klättra högre än det generella arbetet med medborgardialog i kollektivtrafikplaneringen i Skåne, vilket visar på möjligheten för ett ökat inflytande för medborgarna.

Cars, Malmsten och Tornberg (2009) tar upp en viktig erfarenhet från projektet med Botniabanan är vikten av tidig information om planeringsprocessen och var under processen möjligheten att samråda finns. Det är något som sedan även tas upp under intervjuerna som en viktig del av en lyckad dialog vilket presenteras i *avsnitt 7.4 Meningsfull dialog*. Att förklara hela planeringsprocessen kan leda till minskade missförstånd och färre klagomål under projektets gång (Cars, Malmsten & Tornberg, 2009). Genom detta skapas en öppenhet mellan planerare och medborgare vilket kan underlätta för en väl fungerande dialog mellan parterna, enligt intervjuretatsatet i *avsnitt 7.4.2 Öppenhet och mod*. En av informanterna understryker i *avsnitt 7.5.2 Förändring eller förtydligande av lagtexten* att det är viktigt att



samråden blir proaktiva och inte reaktiva vilket innebär att medborgarna bör få vara en del av utformningen av förslagen och inte bara få reagera på något som planerarna tagit fram.

### 8.3.3 Arbeta för en representativ dialog

När medborgardialog har studerats är det endast från enstaka fall såsom de i *kapitel 6, Lärdomar från kollektivtrafikprojekt med medborgardialog i Sverige*, vilket gör det svårt att göra en allsidig utvärdering om hur samråden bidrar. Informanterna var samtliga överens om att deras arbete idag inte är representativt men är medvetna om och arbetar med att förbättra, se *avsnitt 7.3 Representativt deltagande*. Med hjälp av att föra ett mer proaktivt arbete istället för reaktivt på medborgarnas synpunkter hoppas de kunna förbättra situationen.

Under intervjuerna frågades informanterna om deras arbete med medborgardialog kunde ses som representativt för samhället. Det övervägande svaret var att det inte kunde ses som representativt vilket kan bli problematiskt ur en demokratisk synvinkel, det här presenteras i *avsnitt 7.3 Representativt deltagande*. En av informanterna beskrev det som att man försöker finna ett sätt att samråda med alla olika grupper i samhället samtidigt och att det i slutändan inte passar någon av grupperna. Andra informanter underströk att den form av samråd som sker till störst utsträckning idag passar några bättre än andra vilket gör att endast deras synpunkter kommer in. Samråden blir alltså varken ett fungerande komplement till den representativa demokratin eller fungerande verktyg för kunskapsinsamlande för att få in fler perspektiv. Ytterligare en lärdom som Cars, Malmsten och Tornberg (2009) tagit från projektet med Botniabanan var vikten av att variera formen av samråd men även variera vid vilka tillfällen de hålls för att kunna involvera fler grupper i samhället.

För att verkligen göra dialogen representativ anser en av informanterna att det är viktigt att göra dialogen uppsökande, se bland annat *avsnitt 7.3.1 Icke representativt metodval*. På så sätt kan grupper i samhället få sin röst hörd trots att de själva inte tänkt delta i ett samrådsmöte. Andra informanter förklarade att det ofta är de som påverkas negativt av en förändring som väljer att gå på samrådsmöten och som främst väljer att uttrycka sina åsikter, vilket beskrivs i *avsnitt 7.3.2 Överrepresentativt negativ inställning*. Det gör att en uppsökande metod kanske hade kunnat få in fler synvinklar och perspektiv vilket då eventuellt hade gjort dialogen mer representativ för samhället i stort. Det kan diskuteras om det skulle kunna påverka medborgarnas inflytande över planeringen eller om det fortfarande hade varit en symbolisk akt.

### 8.3.4 Komplexitet i organisation av medborgardialogansvar som hinder i dialogen

Kollektivtrafikplanering innebär att många olika aspekter måste tas hänsyn till. Resenärerna och dess resande är en aspekt, medan ekonomi och logistik är en annan. Genom att involvera medborgarna kan behovet identifieras men det måste sedan kombineras med annat för att kollektivtrafiken ska fungera. Med medborgardialog blir det en balansgång mellan egennyttan för medborgarna och nyttan för samhället i stort vilket ytterligare är en del att ta ställning till som kollektivtrafikplanerare. Med detta i åtanke kan det kanske förklaras att medborgarna endast får en symbolisk makt över kollektivtrafikplaneringen så länge som medborgardialogen inte är representativ för hela samhället.

Från intervjun med en representant från den regionala kollektivtrafikmyndigheten förklarades att deras arbete involverar att samla synpunkter från resenärerna, detta beskrivs i *avsnitt 7.2.1 Regionalt arbete*. En kollektivtrafiksatsning kan däremot påverka andra medborgare både positivt och negativt och vart dessa ska vända sig för att lämna sina synpunkter kan vara svårt att veta eftersom det involverar så många olika aktörer i en sådan satsning. Är det till kommunen, ett kundcenter för kollektivtrafik eller till och med till Trafikverket? För en medborgare kan det vara svårt att veta var synpunkterna ska lämnas för att de ska behandlas på rätt sätt, vilket även tas upp som ett problem i *avsnitt 6.4, Resecentrum i Linköping*. Många av informanterna från kommunerna förklarar att mycket av deras arbete sker utifrån inskickade synpunkter från deras medborgare, men det involverade all trafikplanering och inte specifikt kollektivtrafikplanering.

### 8.3.5 Frivilliga initiativ

En tendens som går att tyda från informanterna är att ett visst arbete med medborgardialog är ett nödvändigt ont, arbete som endast görs på grund av att lagen säger så, se *avsnitt 7.1.4 Vikten av medborgardialog*. Sedan finns det arbete som vissa informanter utför frivilligt då de tycker att det bidrar till deras arbete och ger bättre resultat av planeringen, vilket presenterar ibland annat *avsnitt 7.5.2 Egna initiativ utöver lagen*. Det frivilliga arbetet är ingen garanti på mer inflytande för medborgarna då beslutsfattandet fortfarande ligger hos politikerna. Men det finns en större öppenhet för förändring hos de som tar in synpunkter från medborgarna för att skapa sig en bättre bild av situationen vilket leder till att möjligheten att påverka blir större. Detta kunskapsinsamlade blir en typ av konsultation enligt Arnsteins steg, vilket inte är så högt på stegen men det märks tydligt att målet hos region och kommuner inte är att nå översta steget. Däremot framkom det under intervjuerna att tjänstemännens syn på medborgarinflytande håller på att förändras, se *avsnitt 7.1.4 Vikten av medborgardialog*.

Region Skånes arbete med medborgardialog tar upp liknade arbetsätt som informanterna pratar om. Där dialogen ska ge beslutsfattarna bättre underlag och på så sätt förbättra regionens arbete. Detta beskrivs i *avsnitt 5.5 Region Skånes arbete med medborgardialog*, där regionen beskriver dialogen som ett givande och tagande mellan medborgare och beslutsfattare. Med dessa samtal får regionen in fler perspektiv och förankrar deras beslut.

# 9 Diskussion och slutsats

## 9.1 Diskussion av metodval

### 9.1.1 Litteraturinsamling som metod

Att studera teori, tidigare studier, lagar samt regionala och kommunala dokument krävdes för att få ett kunskapsunderlag för hur samråd och medborgardialog går till idag. Då medborgardialog är en produkt av omvärldens förändring finns det mycket fallstudier och goda och dåliga exempel dokumenterade men teorin kan anses något begränsad och många dokument och studier lutar sig på Arnsteins steg. Detta ledde till att litteraturinsamlingen var svår att begränsa och mycket tid under arbetet har gått till att läsa och leta litteratur som är relevant för arbetet. Litteraturen ligger sedan till grund för intervjuerna med tjänstemän som vidareutvecklat arbetet.

Trots att litteraturen i många fall var spretig och svår att begränsa inom ramarna för denna studie gav det en god grund för arbetet. Även den litteratur som inte tagits med i arbetet har gett författarna kunskap och bättre förståelse för ämnet som slutligen lett till att relevant litteratur kunnat hittas och studeras.

### 9.1.2 Intervjustudie som metod

Intervjustudien har gett en relativt bred bild av hur arbetet med medborgardialog vid kollektivtrafikplanering ser ut i Region Skåne och i Skånes större kommuner, då flera olika aktörer och kommuner har intervjuats med samma intervju-underlag. Detta har medfört en samlad bild av hur de intervjuade tjänstemännen ser och arbetar i dagsläget med medborgardialog men även hur framtiden ser ut att utvecklas.

Under arbetets gång har intervjuer bokats in och fler intervjuer eller mejlkorrespondens gjordes med kommuner för att tydliggöra deras arbete då de kommuner som då intervjuats gav väldigt spridda bilder av hur arbetet med medborgardialog fungerade. Detta gav ett bättre underlag och ett säkrare resultat av intervjuerna. Det som ska poängteras är dock att resultatet av intervjuerna är informanternas egna svar och ett tolkningsarbete vilket inte kan anses vara hela kommunens åsikt eller arbetssätt men samtliga informanter var tydliga och svarade ingående på intervjufrågorna.

### 9.1.3 Förbättring av metod

Vad som kunnat utvecklas i metoden är att även åsikt från medborgare hade kunnat bidra till att ge en bredare bild av hur medborgardialog och samråd för kollektivtrafik fungerar i Skåne idag. Detta hade medfört att en bredare analys hade kunnat göras då endast en sida av

dialogen är representerad i detta arbete. Även fler kommuner och andra regioner hade kunnat medföra en bredare bild av hur arbetet med samråd fungerar.

För att ge en tydligare bild av hur medborgardialog och samråd kan gå till vid kollektivtrafikplanering hade en fallstudie kunnat göras där en djupare studie gjorts på endast ett utvalt projekt. Detta har inte gjorts i detta arbete då en bredd hur medborgardialog ser ut i Skåne efterlystes. Med metodvalet uppoffrades en djupare undersökning av medborgarinflytande för en bredare. En fallstudie hade däremot kunnat ge ett tydligt exempel och en djupare förståelse av samrådsprocessen.

## 9.2 Resultatdiskussion

### 9.2.1 Diskussion av resultatet från litteraturinsamling

Resultatet av litteraturstudien anses vara relevant för att bidra till att frågeställningarna besvaras och för att kunna ge en god bild av vad medborgardialog är och bidrar till. Samtliga delar anses bidra till detta och vara legitima och trovärdiga. Det finns således fler studier inom ämnet att granska men inom den tidsram arbetet är genomfört ansågs det att denna litteratur ge tillräcklig grund för att gå vidare i studiens arbete.

När det kommer till dokumentation från region och kommuner samt lagar har svårigheten varit att ge en samlad bild och hitta samtliga dokument och lagar som påverkar kollektivtrafikplanering och tjänstemännens arbete. Detta då många aktörer och olika projekt påverkar kollektivtrafikutvecklingen. På grund av att kollektivtrafiken påverkas både av fysiska förändringar samt förändring i tillgänglighet genom förändrad linjedragning eller tidtabell blir det svårare att utreda vilka lagar som påverkar planeringen. Samtidigt kan även annan förändring påverka kollektivtrafiken som exempelvis en ny detaljplan. Planeringens komplexitet har medfört att det varit svårt att veta vilka lagar som påverkar kollektivtrafikplaneringen men samtliga lagar som påverkar anses vara representerade i kapitlet om lagar.

### 9.2.2 Diskussion av resultatet från intervjustudie

Det som varit svårt med informationen från informanterna är att urskilja vad som gäller endast kollektivtrafikplanering och generellt samtlig planering då de flesta informanter inte endast arbetar med kollektivtrafikplanering. Dock anses deras svar som är mer generella även representera deras arbete med kollektivtrafik och på så sätt ge den bild som arbetet efterfrågat. Samtliga intervjuer spelades in och transkriberades. Båda författarna medverkade vid samtliga intervjuer vilket anses minska risken för att informanternas svar blivit dokumenterade med förvrängning. Dock är resultatet en sammanfattning av samtliga intervjuer och trots att målet varit att få med svar och åsikt från samtliga informanter under varje ämne har detta inte varit möjligt. Även om samma intervju-underlag har använts har informanterna svarat olika utförligt och fokuserat på olika ämnen under intervjun vilket medfört att alla informanternas svar inte gått att jämföra under samtliga ämnen.

## 9.3 Slutsats

Medborgarnas inflytande i kollektivtrafikplaneringen är idag begränsad av de ramar och lagar som styr planeringsprocessen. Då samtliga informanter talar om hur ramverket styr dialogen som förs vid planeringen och i vilka frågor medborgare bjuds in för samråd. Samtidigt har medborgarna möjlighet att yttra sin åsikt genom inskickade synpunkter eller klagomål till kommunen men hur de behandlas och besvaras är upp till varje tjänsteman. Det verkar som medborgarna får en symbolisk makt eftersom medborgarnas inflytande inte kan garanteras.

- Vad bidrar medborgardialog med för planerarna i planeringsprocessen för kollektivtrafik?

Det finns en delad bild av hur tjänstemännen som intervjuades och teoretiker anser att medborgardialog ska bidra till planeringsprocessen och beslutsfattandet. Medborgardialogen är framtagen för att styrka demokratin och ge mer inflytande till medborgarna. Istället, på grund av hur samrådet och medborgardialogen utformas, kan medborgardialogen, utifrån resultatet, vara en fara för demokratin och ge ett snedfördelat inflytande till olika medborgare. Bland informanterna var många överens om att medborgardialogen bidrar med kunskapsinsamling och en förankring hos medborgarna vilket även var tendensen i de fallstudier som lästs i litteraturinsamlingen. Enligt teoretikerna finns det mer som medborgardialogen kan bidra med och det verkar som en förändring krävs i arbetet för att medborgardialogen ska kunna bli ett bättre och mer betydelsefullt verktyg. Medborgardialogen har potential att bidra till medborgarinflytande det tyder dock inte på att dialogen används till det idag.

- Hur ser lagstiftningen ut kring medborgardialog för kollektivtrafikplanering i Sverige och finns det behov av en lagförändring?

Då kollektivtrafiken påverkas av många lagar beroende på infrastrukturåtgärd och storlek på projekt finns det inte en generell bild av lagstiftningen kring medborgardialog vid kollektivtrafikplanering. Beroende på vilken lag som den specifika förändringen påverkas av sätts olika krav. Enligt studien säger samtliga lagar att samråd med antingen medborgare eller resenärer ska ske, men i något olika utsträckning och vid olika tillfällen i planeringsprocessen. Informanterna föreslår dock några förbättringar; krav på att dialog ska ske tidigare i processen, vara uppsökande och proaktiva samt förtydligande i lagarna kring i vilken omfattning dialogen ska ske. Det framkom däremot under intervjuerna att det inte direkt är lagen som styr tjänstemännens dagliga arbete då lagen om samråd har låga krav och arbetet sker mer på rutin och utifrån politikernas mål och strategier. Det tyder därför på att förändringen borde istället ske hos politikerna och deras inställning till medborgardialog än en ändring i lagen.

- Hur arbetas det med medborgarinflytande vid planering av kollektivtrafik?

Sammanfattningsvis verkar det som att arbetet med medborgardialog kan beskrivas mycket som en symbolisk akt om inte tjänstemännen själva tar initiativ att utveckla dialogen mer än vad som är lagstadgat. Samtidigt ligger beslutandet fortfarande hos politiker eller tjänstemän och medborgarna involveras med störst inflytande genom konsultation. Detta händer främst vid lagstadgade samråd eller då tjänstemän aktivt tar kontakt med medborgare för att samla

in information om hur de upplever en plats eller situation. Annars sker medborgardialog då medborgarna uppsöker kommunen eller upplyser ett problem. Alltså utifrån dessa resultat sker det idag inget medborgarinflytande i stor grad i kollektivtrafikplanering utan istället verkar det som att det sker en dialog som kan vara underlag till politiker och tjänstemäns beslut.

Det som kommit fram under arbetets gång är hur olika syn olika aktörer har på medborgardialog och hur den används. Det behövs mer arbete och mycket av det ansvaret för att förbättra dialogen ligger idag hos tjänstemännen som utformar samråden och väljer att involvera medborgarna. Precis som en av informanterna valde att beskriva det:

*Allting handlar egentligen om mod. Lagstiftningen hindrar ju ingen utan det handlar om att är man trygg i det man ska göra, då vågar man också ta in synpunkter. Så det handlar mycket om mod och sen handlar det förstås om att man tror på processen och den inneboende kraften som finns där.*

Det finns alltså inga hinder i lagstiftningen till att skapa en god dialog där medborgarna faktiskt får inflytande. Däremot tyder det på att det finns hinder när det kommer till engagemang, tid och resurser från tjänstemännen och politikerna för att kunna utveckla medborgardialogen i kollektivtrafikplaneringen.

## 9.4 Förslag på fortsatta studier

Denna rapport syftade till att utreda medborgarnas inflytande vid kollektivtrafikplanering och studien avgränsades geografiskt till Skåne. En annan avgränsning var att studien fokuserade på tjänstemännens perspektiv. För att bidra till större kunskap inom detta ämne presenteras nedan några förslag på fortsatta studier inom områdena för medborgardialog och kollektivtrafikplanering.

- En studie där medborgarnas uppfattning om deras inflytande i kollektivtrafikplaneringen undersöks, med samma typ av metodik som denna studie men med en annan fokusgrupp.
- Liknande studie som denna hade kunnat appliceras på andra regioner i Sverige för att ge större överblick och se om detta resultat är unikt eller generellt för regioner i Sverige.
- En tydligare fallstudie på ett enskilt projekt hade kunnat studeras för att kartlägga hur medborgardialog arbetas med i detalj i det fallet.
- Liknade studie som denna hade kunnat appliceras på planering av annan transport- eller trafik-satsning för att undersöka medborgarnas inflytande när det kommer till dessa.
- En studie där metod och utformning av medborgardialogen undersöks för att ta reda på hur val av metod och tillvägagångsätt påverkar medborgarnas inflytande.

# Referenser

## Tryckta referenser

Abrahamsson, Hans. 2003. *Understanding World Order and Structural Change, Poverty, Conflict and the Global Arena*. Basingstoke: Macmillan

Abrahamsson, Hans. 2013. *Makt och Dialog i rättvisa och socialt hållbara svenska städer*. Göteborg: Göteborgs Universitet.

Ahrne, Göran & Svensson, Peter. 2015. *Handbok i kvalitativa metoder*. Upplaga 2:1. Stockholm: Liber AB.

Arnstein, Sherry R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 35:4: 216-224.

Bailey, Keiron & Grossardt, Ted. 2006. Addressing the Arnstein Gap: Improving Public Confidence in Transportation Planning and Design through Structured Public Involvement (SPI). *Proceedings of the 11<sup>th</sup> International GeoMultimedia Symposium CORP2006*: 337-341.

Bailey, Keiron & Grossardt, Ted. 2010. Toward Structured Public Involvement: Justice, Geography and Collaborative Geospatial/Geovisual Decision Support Systems. *Annals of the Association of American Geographers* 100(1). s.57-86.

Bartholdsson, Kerstin. 2018. *Utveckling av medborgardialog – Samarbete mellan Ale kommun och Ghanzi District i Botswana*. Göteborg: Göteborgs Universitet.

Bohman, James. 1996. *Public Deliberation - Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge: MIT

Boverket. 2003. *Planera för ökad kollektivtrafik! – intervjuer med företrädare för kommuner och trafikhuvudmän*. Oskarshamn: Qpress.

Bramley, Glen & Power, Sinéad. 2009. Urban form and social sustainability: the role of density and housing type. *Environment and Planning B: Planning and Design* (36). s. 30-48.

Brown, Jeffrey, Morris, Eric & Taylor, Brian. 2009. Planning for cars in cities: Planners, Engineers, and Freeways in the 20s Century. *Journal of the American Planning Association*, 75 (2). s.161-177.

Brundtland Commission. 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.

Cars, Göran, Malmsten, Bo & Tornberg, Patrik. 2009. *Bana väg för infrastruktur: Effektivisering av planeringsprocessen för infrastrukturprojekt*. Stockholm: KTH.

Castell, Pål. 2013. Stegen och trappan – olika syn på deltagande. *Framtiden är redan här: Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*. 36-41.

Cox, Robert. 1987. *Production, Power and World Order: Social Forces in the making of History*. New York: Columbia University Press.

Davy, Benjamin. 1997. *Essential Injustice*. Wien: Springer Verlag.

Dahlstedt, Magnus. 2009. *Aktiveringens politik: demokrati och medborgarskap för ett nytt millenium*. 1. uppl. Malmö: Liber.

Dear, Michael. 1992. Understanding and overcoming the NIMBY syndrome. *Journal of the American Planning Association* 58 (3): 288-300.

Edwards, Rosalind & Holland, Janet. 2013. *What is Qualitative Interviewing?*. London: Bloomsbury Academic.

Fainstein, Susan. 2010. *The Just City*. London: Cornell University Press

Fernandez Milan, Blanca. 2016. How participatory planning processes for transit-oriented development contribute to social sustainability. *Journal of Environmental Studies and Sciences* 6: 520-524.

Fischer, Frank. 1993. Citizen participation and the democratization of policy expertise: From theoretical inquiry to practical cases. *Policy Sciences* 26: 165-187.

Fraser, Nancy. 2011. *Rättvisans mått*. Stockholm: Bokförlaget Atlas

Gerdner Arne & Borell Klas. 2003. Neighborhood Reaction Toward Facilities for Residential Care: A Swedish Survey Study. *Journal of Community Practice* 11(4): 59-79.

Gil, Artur, Calado, Helena & Bentz, Julia. 2011. Public participation in municipal transport planning processes – the case of the sustainable mobility plan of Ponta Delgada, Azores, Portugal. *Journal of Transport Geography* (19): s. 1309-1329.

Gillham, Bill. 2008. *Forskningsintervjun: tekniker och genomförande*. Lund: Studentlitteratur.

Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen. 2003. *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.

Graneheim, Ulla & Lundman, Berit. 2004. Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. *Nurse Education Today* 24: s. 105-112.

Hall, Patrik. 2012. *Managementbyråkrati – organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber.

Healey, Patsy. 1997. *Collaborative Planning*. Hampshire: Palgrave



Henecke, Birgitta & Khan, Jamil. 2002, *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen - en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik*. Dept. of Technology and Society report, Department of Sociology, Lund University.

HiTrans. 2005a. Public Transport – Planning the network. *HiTrans Best Practice*.

HiTrans. 2005b. Public Transport and urban design. *HiTrans Best Practice*.

HiTrans. 2005c. Public Transport – Citizens' requirements. *HiTrans Best Practice*.

Jansson, Kjell, Lang, Harald, Pyddoke, Roger & Halldin, Chris. 2018. *Bör kollektivtrafik subventioneras?* Stockholm: Statens väg och transportforskningsinstitut (VTI rapport 965).

K2, Statens Vegvesen & Urbanet Analyse. 2017. *Kollektivtrafik – utmaningar, möjligheter och lösningar för tätorter*. Lunds Universitet, Media-tryck.

Karlsson, Martin. 2011. Kan medborgardialoger stärka den representativa demokratin?. *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling*: 113-124. Örebro: Örebro universitet.

Lando, Tom. 2003. The Public Hearing Process: A Tool for Citizen Participation, or a Path Toward Citizen Alienation?. *National Civil Review* 92: 73-83.

Lawrence, Shannon, López Ventura, Júlia, Doody, Léan & Peracio, Pedro. 2017. Polisdigitocracy: Citizen Engagement for Climate Action through Digital Technologies. *Field Actions Science Reports* (16): 58-65

Lincoln, Yvonna & Guba, Egon. 1985. *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills: Sage.

Lukes, Steven. 2008. *Maktens ansikte*. Göteborg: Daidalos.

Maier, Karel. 2001. Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder. *European Planning Studies* (vol. 9): s. 707-719.

March, James and Olsen, Johan. 1994. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Scandinavian University Press.

Paulsson, Alexander, Isaksson, Karolina, Hedegaard Sørensen, Claus, Hrelja, Robert, Rye, Tom & Scholten, Christina. 2018. *Collaboration in public transport planning – Why, how and what?*. *Research in Transportation Economics* (69): 377-385.

Quetzal Tritter, Jonathan & McCallum, Alison. 2006. The snakes and ladders of user involvement: Moving beyond Arnstein. *Health Policy* 76 (2): 156-168.

Region Skåne. 2013. *Region Skånes principer för medborgardialog 2013*. Region Skåne.

Region Skåne. 2014. *Metoder för dialog med medborgarna*. Kristianstad: Region Skåne.

Ringqvist, Stenerik. 2016. *Kollektivtrafikens styrning och organisation*. Lund: Lunds Universitet, K2.

Rosener, Judy. 1978. "Citizen Participation: Can We Measure Its Effectiveness?". *Public Administration Review* 38 (5): s. 457-463.

- Rotmans, Jan, van Asselt, Marjolein & Vellinga, Per. 2000. Integrated planning tool for sustainable cities. *Environmental Impact Assessment Review*. s. 265-276.
- Sandercock, Lionel. 1998. *Towards cosmopolis: Planning for multicultural cities*. Chichester: John Wiley Sons.
- Schiefelbusch, Martin. 2005. Citizens' involvement and the representation of passenger interests in public transport: Dimensions of a long-neglected area of transport planning and policy with case studies from Germany, *Transport Reviews*, 25:3, 261-282.
- Schubert, Dirk. 2019. Jane Jacobs, cities, urban planning, ethics and value systems. *Cities* (91). s. 4-9.
- Stockholms Läns Landsting [SLL]. 2016. *Samrådsredogörelse inom ramen för revideringen av det regionala trafikförsörjningsprogrammet för Stockholms län*. Stockholms Läns Landsting: Trafikförvaltningen.
- Sveriges Kommuner och Landsting [SKL]. 2019. *Medborgardialog I styrning, för ett stärkt demokratiskt samhälle*. Stockholm: Advant.
- Swedish International Centre of Democracy (ICLD) och SKL International. 2011. *Developing sustainable cities in Sweden*.
- Tornberg, Patrik. 2009. *Trafik och stadsplanering som en integrerad process? Om perspektiv och kommunikativa processer i stadsutvecklingen*. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan.
- Trafikanalys. 2019. *Regional linjetrafik 2018 - Kvalitetsdeklaration*. Stockholm
- Trafikverket & Sveriges Kommuner och Landsting [SKL]. 2012. *Kol-TRAST-planeringshandbok för en attraktiv och effektiv kollektivtrafik*. Stockholm.
- Turner, Daniel W. 2010. Qualitative Interview Design: A Practical Guide for Novice Investigators. *The Qualitative Report*, 15(3), 754-760
- United Nations Conference on Environment and Development (UNCED). 1992. *Agenda 21*. New York: United Nations Organisation. s.219
- Vaughan, Laura. 2007. The Spatial Syntax of Urban Segregation. *Progress in planning* (67). s. 205-294.
- Wahl, Charlotte. 2013. Swedish municipalities and public participation in the traffic planning process – Where do we stand?. *Transportation Research Part A* 50: 105-112.
- Waldo, Åsa. 2002. *Staden och resandet – Mötet mellan planering och vardagsliv*. Lund: Lunds Universitet.
- Wang, Anqi & Chan, Edwin H.W. 2020. The impact of power-geometry in participatory planning on urban greening. *Urban Forestry & Urban Greening* 48: 126571
- Widerberg, Karin. 2002. *Kvalitativ forskning*. Lund: Studentlitteratur

Wilcox, David. 1994. *The guide to effective participation*. Brighton: Delta Press.

Wänström, Johan. 2008. Demokrati utan politik? Medborgarinflytande i planering för ett nytt resecentrum. *Resande, planering, makt*. 143-158. Lund: Arkiv Förlag

Yigitcanlar, Tan, Teriman, S 2015. Rethinking sustainable urban development: towards an integrated planning and development process. *Int. J. Environ. Sci. Technol.* (12). s. 341-352.

Åhman, Henrik. 2013. Social sustainability – society at the intersection of development and maintenance. *Local Environment: The International Journal of Justice and Sustainability*. 18(10): 1153-1166.

## Lagar, propositioner och förordningar

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 1370:2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70

Proposition 2008/09:93 *Mål för framtidens resor och transporter*. Stockholm: Näringsdepartementet.

SFS 1971:948. *Vägslag*. Stockholm: Infrastrukturdepartementet.

SFS 1995:1649. *Lag om byggande av järnväg*. Stockholm: Infrastrukturdepartementet.

SFS 2010:900. *Plan-och Bygglag*. Stockholm: Finansdepartementet.

SFS 2010:1065. *Lag om Kollektivtrafik*. Stockholm: Infrastrukturdepartementet.

SFS 2017:725. *Kommunallagen*. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden!* Stockholm: Kulturdepartementet

## Digitala referenser

Boverket. 2010. *Socialt hållbar stadsutveckling – en kunskapsöversikt*. Hämtad: 2020-02-07. <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2010/socialt-hallbar-stadsutveckling.pdf>

Boverket. 2018a. *Delaktighetstrappan beskriver grad av inflytande*. Hämtad: 2020-02-17. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/kommunal-planering/medborgardialog1/vad-ar-medborgardialog/delaktighetstrappan-beskriver-grad-av-inflytande/>

- Boverket. 2018b. *Samråda Översiktsplanen*. Hämtad: 2020-02-27. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/uppratta/samrada/>
- Boverket. 2019. *Plan- och bygglagstiftningens utveckling*. Hämtad: 2020-02-27. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/plan--och-bygglagsstiftningens-utveckling/>
- Helsingborg stad. 2014. *Superbuss Helsingborg – Vad krävs för att införa superbussystem i Helsingborg*. Hämtad: 2020-03-02. [https://dokumentsbf.helsingborg.se/wp-content/uploads/sites/75/2017/04/superbuss\\_helsingborg\\_140807.pdf](https://dokumentsbf.helsingborg.se/wp-content/uploads/sites/75/2017/04/superbuss_helsingborg_140807.pdf)
- Helsingborg stad. 2015. *Dialog om bussar på Råå och kringområden*. Hämtad: 2020-03-02. [https://dokumentsbf.helsingborg.se/wp-content/uploads/sites/75/2017/04/dialog\\_om\\_bussar\\_pa\\_raa\\_150629.pdf](https://dokumentsbf.helsingborg.se/wp-content/uploads/sites/75/2017/04/dialog_om_bussar_pa_raa_150629.pdf)
- Helsingborg stad & Skånetrafiken. 2015. *HelsingborgsExpressen – Förslag till genomförande*. Hämtad: 2020-03-02. [https://dokumentsbf.helsingborg.se/wp-content/uploads/sites/75/2017/04/helsingborgsexpressen\\_rapport\\_151112\\_low.pdf](https://dokumentsbf.helsingborg.se/wp-content/uploads/sites/75/2017/04/helsingborgsexpressen_rapport_151112_low.pdf)
- KTH. 2018. *Social hållbarhet*. Hämtad: 2020-02-28. <https://www.kth.se/om/miljo-hallbar-utveckling/utbildning-miljo-hallbar-utveckling/verktygslada/sustainable-development/social-hallbarhet-1.373774>
- KTH. 2019. *Hållbar utveckling*. Hämtad: 2020-02-28. <https://www.kth.se/om/miljo-hallbar-utveckling/utbildning-miljo-hallbar-utveckling/verktygslada/sustainable-development/hallbar-utveckling-1.350579>
- Linköping kommun. 2019. *Fördjupad översiktsplan för Stångebro*. Hämtad: 2020-02-21. <https://www.linkoping.se/stadsplanering-och-trafik/oversiktsplanering/pagaende-oversiktsplaner/fordjupad-oversiktsplan-for-stangebro/>
- Linköping kommun. 2020. *Ostlänken och ny centralstation*. Hämtad: 2020-02-21. <https://www.linkoping.se/stadsplanering-och-trafik/stadsutveckling/stadsbyggnadsprojekt-ostlanken/ostlanken-och-ny-station/>
- Regeringen. 2014. *Så styrs Sverige*. Hämtad: 2020-02-28 <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/>
- Region Skåne. 2019. *Brukarsamverkan*. Hämtad: 2020-03-26 <https://www.skane.se/politik-och-demokrati/Sa-kan-du-paverka/Brukarsamverkan1/>
- Region Skåne. 2020. *Kollektivtrafik*. Hämtad: 2020-02-17. <https://www.skane.se/organisation-politik/Vart-uppdrag-inom-kollektivtrafik/>
- Region Stockholm. u.å. *Regionalt trafikförsörjningsprogram*. Hämtad: 2020-02-21 <https://www.sll.se/verksamhet/kollektivtrafik/kollektivtrafiken-vaxer-med-stockholm/regionala-trafikforsorjningsprogrammet/>

Skånetrafiken. 2018. *Verksamhetsplan för Skåne 2018-2021*. Hämtad 2020-03-02. [https://www.skanetrafiken.se/globalassets/dokumentbank/verksamhetsplan/skanetrafiken\\_vp\\_2018\\_lowres\\_uppslag.pdf](https://www.skanetrafiken.se/globalassets/dokumentbank/verksamhetsplan/skanetrafiken_vp_2018_lowres_uppslag.pdf)

Svensk Kollektivtrafik. U.å. *Kollektivtrafik – en investering i samhällsnyttan*. Hämtad: 2020-04-19. <https://www.svenskkollektivtrafik.se/fakta/kollektivtrafikens-samhallsnytta/>

Trafikverket. 2015. *Botniabanan*. Hämtad: 2020-02-27. <https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/jarnvag/Sveriges-jarnvagsnat/Botniabanan/>

Trafikverket. 2018a. *Väghållaransvar*. Hämtad: 2020-06-07. <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/vag/vaghallaransvar/>

Trafikverket. 2018b. *Nationell planering*. Hämtad: 2020-06-07. <https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Nationell-planering/>

Trafikverket. 2019. *Sveriges järnvägsnät*. Hämtad: 2020-06-07 <https://www.trafikverket.se/resa-och-trafik/jarnvag/Sveriges-jarnvagsnat/>

Trafikverket. 2020. *Ostlänken delen Linköping tätort, Samrådsunderlag*. Hämtad: 2020-01-21. [https://www.trafikverket.se/contentassets/828a05acf0a3487c85cf0b22c136b67f/olp1.2-00-025-00000-0\\_0-0001.pdf](https://www.trafikverket.se/contentassets/828a05acf0a3487c85cf0b22c136b67f/olp1.2-00-025-00000-0_0-0001.pdf)

UNDP. 2015. *Globala målen*. Hämtad: 2020-03-19. <https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/>



# Bilaga 1. Intervjuunderlag

## Disposition av intervjun:

- Presentation av oss och varför intervjun behövs.
- Praktisk information om intervjun.
- Intervjufrågor om informanten och dess erfarenhet.
- Intervjufrågor om medborgarinflytande i planeringsprocesser.
- Intervjufrågor om deras inställning och åsikt om medborgarinflytande.
- Intervjufrågor om deras åsikt om tydligare riktlinjer för medborgarinflytande.
- Avslutande fråga om informanten har något mer att tillägga angående ämnet.

## Presentation av oss och examensarbete:

Vi läser master inom trafik och på väg-och vattenbyggnadsprogrammet på LTH. Intervjun är en del av vårt examensarbete. Arbetet syftar till att utreda medborgarinflytande vid kollektivtrafikplanering.

## Praktisk information:

Intervjun kommer att ske anonymt, men ange arbetsroll och företag.

Vid godkännande kommer intervjun att spelas in och det inspelade materialet kommer endast användas till detta arbete. Innehållet i intervjun kommer ligga till grund för vårt examensarbete.

Intervjun kommer att bestå av öppna frågor som kan komma att kompletteras med följdfrågor.

Intervjun uppskattas ta 30 min.

## Intervjufrågor:

Informanten och erfarenhet:

- Vilken typ av roll har du och inom vilken organisation?
- Vad har du för erfarenhet gällande samråd och medborgardialog?
- Vad har du för erfarenhet inom kollektivtrafikplanering/projekt?

För kommunen: Hur arbetar ni med kollektivtrafikplanering?

Medborgarinflytande i planeringsprocessen:

- I vilken utsträckning sker medborgarinflytande i de projekten du varit involverad in?

När dialogen inte skett, har det varit en brist?

När dialogen har skett, har den varit givande?

- I vilka typer av projekt har det skett?
- Till vilket syfte har medborgarinflytande varit en del av planeringsprocessen?
- Vilken form av dialog har skett? (information, möte, dialog, överklagan)
- Hur används informationen/åsikterna som kommit utifrån medborgardialogen?
- Anser du att ni använder metoder som når ut till alla i samhället?

Om ni försöker, hur gör ni för att nå ut till flera?

Om inte, hur hade ni kunnat ändra på ert tillvägagångssätt?

Inställning och åsikt:

- Vilken inställning har du till samråd?
- Tycker du det behövs eller inte?
- Ses medborgardialog som ett hjälpmedel eller ett hinder vid planering?
- Hur tungt tycker du medborgarnas inflytande väger i planeringsprocessen?



#### Riktlinjer:

- Hur uppfattar du de lagar och riktlinjer som finns kring samråd i planeringsprocessen?
- För kommun: har ni specifika riktlinjer för samråd/medborgarinflytande som ni använder er av? Om ja, kan vi få ta del av dem?
- Tycker du det saknas riktlinjer för att underlätta samråds/medborgarinflytande-processen?

Om nej, varför?

Om ja, vilken typ av riktlinjer söker du?

- Påverkar projektets storlek, om medborgarinflytande bör finnas?

Avslutning:

- Är det något mer du vill tillägga om medborgarinflytande?

#### Frågor till mejlkorrespondens med kommuner:

- I vilken utsträckning sker medborgardialog i samband med era projekt/planering och till vilket syfte?
- Vilken inställning har du resp. kommunen till medborgardialog?
- Har ni några riktlinjer för samråd/medborgarinflytande när det kommer till kollektivtrafik?
- Ur ett större perspektiv tycker du att det saknas lagar eller riktlinjer när det kommer till samråd/medborgardialog?



# Bilaga 2 Sammanfattning av intervjuresultat

Informant	Syftet	I arbetet	Representativt
A	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Varierande mellan medborgare och planerare</li> <li>• Svår men viktig demokratisk roll i övergripande frågor</li> <li>• Samrådsmöten en viktig lokal funktion</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anser att dialog skett vid beslut på högre instans</li> <li>• Dialog sker i genomförandefasen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Icke representativt deltagande i deras arbete</li> <li>• Arbetar aktivt med att öka representativiteten.</li> <li>• Uppsökande dialogarbete</li> <li>• Främst missnöje kommer till tals</li> </ul>
B	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunskapsbyggande</li> <li>• Varierande mellan medborgare och planerare</li> <li>• Förankring</li> <li>• Medel för ökad demokrati</li> <li>• Skapa helhetsbild av samhället</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbetar aktivt med dialog</li> <li>• Både medborgarinitiativ och eget initiativ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Icke representativt deltagande i deras arbete</li> <li>• Arbetar aktivt med att öka representativiteten.</li> <li>• Ser vikt i att få med många perspektiv</li> <li>• Uppsökande dialogarbete</li> </ul>
C	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunskapsbyggande</li> <li>• Lösa ej förutsedda problem</li> <li>• Medel för ökad demokrati</li> <li>• Viktigt att få uttrycka synpunkter om samhällsfunktioner</li> <li>• Finna balans mellan samhällsnytta och egennyta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anser att dialog är kommunens ansvar</li> <li>• Kommunens företrädare representerar medborgarna</li> <li>• Samt via enkäter och undersökningar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser vikt i att få med många perspektiv</li> <li>• Representativt deltagande genom folkvalda politiker</li> </ul>
D	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunskapsbyggande</li> <li>• Lärdom från tidigare projekt</li> <li>• Skapa helhetsbild av samhället</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förslag/klagomål från medborgare är underlag för deras arbete.</li> <li>• Vid trafikutredningar sker ingen medborgardialog.</li> <li>• Anser att medborgarinflytandet redan skett via den representativa demokratin</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser vikt i att få med många perspektiv</li> <li>• Genom att iaktta kan öka representativiteten</li> <li>• Representativt deltagande genom folkvalda politiker</li> <li>• Främst missnöje kommer till tals</li> </ul>
E	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunskapsbyggande</li> <li>• Förankring</li> <li>• Involvera medborgarna i kommunens arbete</li> <li>• Skapa helhetsbild av samhället</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förslag/klagomål från medborgare är underlag för deras arbete.</li> <li>• Som mål att ha medborgardialog i samtliga projekt, även planer</li> <li>• Önska mer tid och resurser för dialog</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Icke representativt deltagande i deras arbete</li> <li>• Arbetar aktivt med att öka representativiteten.</li> <li>• Uppsökande dialogarbete</li> <li>• Ser vikt i att få med många perspektiv</li> <li>• Främst missnöje kommer till tals</li> <li>• Medborgarinitiativ kan medföra att särintressen blir allmänintresse</li> </ul>
F	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förankring</li> <li>• Svår men viktig demokratisk roll i övergripande frågor</li> <li>• Viktigt att se allt som samråd</li> <li>• Finna balans mellan samhällsnytta och egennyta</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Icke representativt deltagande i deras arbete</li> <li>• Arbetar aktivt med att öka representativiteten.</li> <li>• Uppsökande dialogarbete</li> <li>• Endast missnöje kommer till tals</li> </ul>
G*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunskapsbyggande</li> <li>• Skapa helhetsbild av samhället</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förslag/klagomål från medborgare är underlag för deras arbete.</li> <li>• Samlar in synpunkter från berörda medborgare</li> <li>• Använder dialog för att öka förståelse och delaktighet hos medborgarna</li> </ul>	
H*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kunskapsbyggande</li> <li>• Förankring</li> <li>• Skapa helhetsbild av samhället</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Förslag/klagomål från medborgare är underlag för deras arbete.</li> <li>• Använder dialog för att öka förståelse och delaktighet hos medborgarna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medborgarinitiativ kan medföra att särintressen blir allmänintresse</li> </ul>

Informant	Meningsfull dialog	Lagstiftningen
A	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idag mer förankring än medborgardialog</li> <li>• Tidigt skede</li> <li>• Ofärdiga planer</li> <li>• Dialog vid detaljutformning</li> <li>• Komplext arbete med medborgardialog pga. många aktörer</li> <li>• Krävs öppenhet</li> <li>• Tydliggöra planeringsprocessen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lagen anger endast ett minimumkrav på samråd</li> <li>• Våldigt lagstyrt i dagsläget</li> <li>• Inte bristande lagstiftning</li> </ul>
B	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idag mer förankring än medborgardialog</li> <li>• Tidigt skede</li> <li>• Ofärdiga planer</li> <li>• Anpassa information för mottagaren</li> <li>• Krävs öppenhet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anser att kommuner arbetar på fel sätt</li> <li>• Konkretiserat det som står i lagen i sin organisation</li> <li>• Krävs en mer generell lagtext</li> </ul>
C	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialog vid detaljutformning</li> <li>• Kombinera kostnad, produktion och kundnöjdhet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bristande kunskap</li> <li>• Åtagit sig den regionala kollektivtrafikmyndighetens ansvar för dialog</li> </ul>
D	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skapa egen uppfattning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inga egna styrdokument</li> </ul>
E	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidigt skede</li> <li>• Ofärdiga planer</li> <li>• Krävs öppenhet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bristande kunskap</li> </ul>
F	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idag mer förankring än medborgardialog</li> <li>• Ofärdiga planer</li> <li>• Anpassa information för mottagaren</li> <li>• Krävs öppenhet</li> <li>• Krävs mod</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bristande kunskap</li> <li>• Anser att kommuner har bristande kunskap</li> <li>• Lagen anger endast ett minimumkrav på samråd</li> <li>• Inte bristande lagstiftning men kan förtydligas</li> </ul>
G*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komplext arbete med medborgardialog pga. många aktörer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tydligare riktlinjer för hur många som ska involveras</li> <li>• Tydligare lag om kollektivtrafikutveckling</li> </ul>
H*		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inte bristande lagstiftning</li> </ul>