

Medborgardeltagande och dialog i den kommunala planeringen

en fallstudie av området Lanna-Hidinge i Lekebergs kommun

Alice Hugosson

Examensarbete

Kandidatprogram i samhällsplanering – urban och regional utveckling

Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi

Lunds universitet, VT 2022

Handledare: Eric Clark

The ideals of civic participation are within much of current planning theory regarded as ways of ensuring the democratic and equitable values of planning processes, as well as offering local knowledge to those in power and awarding citizens the influence of being a part of shaping the spaces around them. However, they have also been the subject of much scrutiny; critical assessments of such activities have in many instances asserted that citizens often find their engagement as being reduced to acting as consultative elements or simply receiving information. Much attention has also been paid to the power dynamics of participational or deliberative forums, and the importance of highlighting the structural and influential differences between participating governmental, economic, and civic actors. In Sweden, much critique has in that regard been directed toward the symbolistic tendencies of the institutionalized practices of civic participation as specified by planning legislation, in itself a common tool for municipal governments in their physical planning practices.

The purpose of this study is to critically analyse the motivations and undertakings of a municipal government in regard to activities under the guise of civic participation. The study shows that there are a wide range of such initiatives, which can be shown to promote different degrees of participation, as well as influence over the planning processes. This can furthermore be seen as a result of the motives, resources and co-operation of and within the communal municipality.

Keywords: civic participation, civic influence, Lekebergs municipality, urban planning, planning theory, deliberative democracy

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	1
1.1. Syfte och frågeställning.....	2
1.2. Bakgrund.....	2
1.2.1. Vad är medborgardeltagande och medborgardialog?.....	2
1.2.2. Demokratiska utgångspunkter.....	3
1.2.3. Medborgardeltagande och fysisk planering i Sverige.....	4
1.2.4. Kort om detalj- och översiktsplanering och samråd.....	7
1.2.5. Området Lanna-Hidinge i Lekebergs kommun, fallstudie.....	8
2. Tidigare forskning och teoretiskt ramverk.....	12
2.1. Kommunikativ/kollaborativ planering.....	12
2.2. Medborgardeltagandets roll i planeringen.....	13
2.2.1. Former av medborgardeltagande.....	14
2.2.2. Kritik mot det institutionaliserade medborgardeltagandet.....	16
2.2.3. Utmaningar för medborgardeltagande i den kommunala planeringen.....	18
2.3. Fungs demokratikub (2006).....	19
3. Metod och material.....	23
3.1. Fallstudie.....	23
3.2. Kvalitativ innehållsanalys.....	24
3.2.1. Urval och avgränsning.....	24
3.2.2. Metodval och problematisering.....	25
3.3. Semi-strukturerad intervju.....	25
3.3.1. Metodval och problematisering.....	26
4. Resultat och analys.....	28
4.1. Kommunens ställningstaganden, ambitioner och riktlinjer i förhållande till medborgardeltagande och medborgardialog.....	28
4.2. Kommunens arbete med medborgardeltagande och medborgardialog.....	31
4.2.1. Medborgardeltagande utifrån samrådsformer.....	31
4.2.2. Medborgardialog utöver samrådsformer.....	36
4.2.3. Utmaningar inom arbetet med medborgardeltagande och medborgardialog.....	41
5. Slutsats.....	44

1. Inledning

Inom en stor del av dagens planeringsdiskurs menas medborgardeltagande vara en väsentlig del av planeringsprocessen (Eriksson et al 2021) – för att stärka medborgares inflytande och känsla av samvaro, förse planerare med nya perspektiv och platsbunden kunskap (Kopáček 2021) och främja den lokala demokratin (Berman 2017). Uppfattningen av medborgare som legitima aktörer och medskapare inom planeringen har fått ytterligare betydelse genom framväxten av den kommunikativa planeringens tankegod; en teoriströmning som i sig kan betraktas som inflytelserik i såväl samtida planeringsteori som planeringspraxis (Eriksson et al 2021). Vidare framhålls även nyttan av medborgardeltagandet och medborgardialogen ofta i offentlig retorik och lagstiftning, genom exempelvis myndigheten Boverkets rekommendationer för kommunala planeringsprocesser (Boverket 2021a), Demokratiutredningen (SOU 2000:1; SOU 2016:5) samt Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) (se principen om samråd i 3. kap 8-18 §§ och 5. kap 8-37 §§).

Samtidigt som det verkar finnas ett till synes brett stöd för medborgardeltagande och medborgardialog i offentlig politik och planering, finns det även gott om kritiska perspektiv på utförandet och implementeringen av dessa typer av delaktighetsutövningar. Kritiken handlar om tillämpningen av lagstiftning i kommunal planering (Henecke & Khan 2002), förekomsten av ”informationsspridning” snarare än ”kommunikation”, falska förevändningar om inflytande (Tahvilzadeh 2015), och negligeringen av maktstrukturer som förhindrar eller försvårar en öppen demokratisk process (Purcell 2009). Med tanke på dessa kritiska perspektiv är det således av vikt att granska hur makthavare arbetar för att involvera medborgare i planeringen – och huruvida denna ansats uppfyller sitt syfte. I denna uppsats undersöks medborgardeltagande i en kommunal och lokal kontext – då planläggning främst ligger inom kommunernas ansvarsområde – och grundar sig i en fallstudie av planprocesser och medborgardeltagande i området Lanna-Hidinge i Lekebergs kommun, Örebro län.

1.1. Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur man, inom den kommunala planeringen, jobbar med medborgardeltagande och medborgardialog i planprocesser som behandlar ett område under utveckling. Detta görs specifikt genom en fallstudie av området Lanna-Hidinge i Lekebergs kommun, som under senare år har upplevt en större befolkningsökning och därtill en betydande tillväxt vad gäller den byggda miljön. Frågeställningarna ämnar fånga dels hur dessa kommunala planprocesser har förhållit och förhåller sig till medborgaren som aktör och delaktig part, dels vad man identifiera för svårigheter i arbetet med medborgardeltagande och medborgardialog.

- Vilka ställningstaganden, ambitioner och riktlinjer framkommer i Lekebergs kommuns initiativ för att involvera medborgare i den fysiska planeringen?
- Hur har kommunen tidigare jobbat med medborgardeltagande och dialog?
- Hur jobbar kommunen i dagsläget med medborgardeltagande och dialog?
- Vilka svårigheter eller motsättningar kan identifieras i arbetet med att involvera medborgare i den fysiska planeringen?

1.2. Bakgrund

1.2.1. Vad är medborgardeltagande och medborgardialog?

”Medborgardeltagande” som begrepp syftar på involveringen av medborgare eller individer i formuleringen och implementeringen av offentliga politiska processer inom exempelvis rumsliga eller sociala frågor, ett engagemang som tar sig olika uttryck i genomförandet (Berman 2017). Begreppet har tydliga kopplingar till deltagardemokratiska och deliberativa demokratiska modeller, samt har ur en planeringsteoretisk kontext fått stor bärkraft i den kommunikativa planeringens tankegods (Eriksson et al 2021).

Medborgardeltagande har också ett nära samband med begreppet ”medborgardialog”, vilket av SKR (2019) och Boverket (2021a) betraktas som en typ av ändamålsenligt verktyg för medborgare att få inflytande i beslutsprocesser. Således innefattas inte deltagandeformer såsom informationsmöten, där medborgare inte menas kunna påverka planbeslut utan snarare är mottagare för information. Vidare särskiljer man medborgardialog från de formella

Samrådsprocesser som är en del av detalj- och översiktsplanering – det betonas i stället som en process som sker innan planförslaget har tagit en fast form (SKR 2019; Boverket 2021a; Tahvilzadeh 2021). I korthet kan man alltså betrakta medborgardeltagande som ett paraplybegrepp för olika former av inbjudet deltagande; detta innefattar alla former av möten (inklusive samråd) eller tillfällen för medborgare att delta eller påverka planläggningen. Medborgardialog kan i stället ses utifrån en mer specifik gränsdragning, och syftar till processer eller tillfällen där medborgare har möjlighet att överlägga med beslutsfattare utanför de formella sammanhang som lagfästs i PBL (SFS 2010:900).

1.2.2. Demokratiska utgångspunkter

Medborgardeltagande och medborgardialog i den fysiska planeringen kan omöjligen behandlas som en separat funktion från de demokratiska modeller och tankar efter vilka vi strukturerar och organiserar vårt samhälle; inte minst då det konceptuella och lagstadgade medborgardeltagandet inom planeringen hämtar från och delar tankar med ett antal demokratiska ansatser (se ex. Berman 2017; Henecke & Khan 2002; Elander 2021).

Enligt 1. kap 1 § i grundlagen om Regeringsformen (SFS 1974:152) utgår all offentlig makt i Sverige från folket. Detta kommer främst till uttryck genom den representativa demokratin, vilken i sak innebär att medborgare väljer sina politiska representanter genom exempelvis riksdags- och kommunalval (Riksdagen 2022).

Den representativa demokratin kan sägas ha en ”absolut maktställning” i Sverige, även om andra övergripande demokratiska idéströmningar också på olika vis kan sägas ha influerat den politiska och offentliga diskursen (Henecke & Khan 2002). I detta sammanhang kan främst tre demokratiteoretiska modeller nämnas; liberala, deltagardemokratiska och deliberativa – detta då de kan ses i relation till hur vi har sett och ser på medborgardeltagande i beslutsprocesser, samt delvis kan kopplas till de planeringsteoretiska perspektiv vilka har influerat den fysiska planeringen (Henecke & Khan 2002). Dessa modeller innefattar givetvis vardera en mängd olika tankar kring den demokratiska strukturen, liksom en mångfald av interna teorier, men för uppsatsens syfte behandlas främst dess övergripande syn på medborgardeltagande. Här kan de också sägas gå isär väsentligt; inom de liberala modellerna begränsas den vanlige medborgarens direkta inflytande i stort till att välja politiska representanter, varvid de deltagardemokratiska och deliberativa modellerna i stället förespråkar ett mer aktivt medborgardeltagande som sträcker sig utöver de representativa institutionerna.

Att notera är också de deliberativa modellernas betoning på diskussion mellan deltagare som ett av de främsta verktygen för det politiska beslutsfattandet (Henecke & Khan 2002).

Dessa modeller och tankeströmningar är viktiga komponenter av såväl planeringsteori som planeringspraxis, och kan sägas ha påverkat synen på medborgares deltagande och inflytande i fysiska planeringsprocesser i såväl Sverige som globalt (Eriksson et al 2021). Förespråkare för ett aktivt medborgardeltagande hävdar bland annat att engagemanget av medborgare i beslutsprocesser – bland annat sådana som rör den byggda miljön – har en starkt demokratiserande potential och är en viktig komponent av ett öppet, demokratiskt samhälle (Tahvilzadeh 2021).

1.2.3. Medborgardeltagande och fysisk planering i Sverige

I följande avsnitt erbjuds en genomgång av synen på medborgardeltagande och implementeringen av detsamma i den fysiska planeringen i Sverige, ur ett historiskt och samtida perspektiv. Syftet med detta är att kontextualisera medborgardeltagandet i lagstiftning, retorik och praktik, samt dess planeringsteoretiska och demokratiska influenser.

I Sverige etablerades samhällsbyggandet som en allt större offentlig angelägenhet under efterkrigstiden och efterföljande årtionden, något som Henecke (2006) korrelerar till framväxten av det svenska välfärdssamhället, och dess ambition att kunna erbjuda välfungerande och goda livsmiljöer under en tid där större samhällsförändringar i form av en tilltagande urbanisering och modernisering innebar nya utmaningar för den byggda miljön. En betydande influens under denna tid kom att bli det som kan sammanfattas som rationalistisk planering, det vill säga, ett planeringsideal som främst grundar sig på och låter sig styras av vetenskapliga, tekniska och funktionella normer.

Den rationalistiska planering som tog sig uttryck i Sverige strukturerades enligt ett antal antaganden; (1) att ”allmänna” mål för planeringen kunde identifieras och åstadkommas, (2) att dessa målbilder bäst uppnåddes av rationella expertanalyser, och (3) att ansvariga parter kunde förhålla sig neutrala i ändamålet (Henecke 2006). Den rationalistiska planeringen kan även betraktas utifrån sin koppling till den elitdemokratiska modellen inom de liberala demokratimodellerna, vilken bygger på att medborgare väljer representanter som har i uppgift att aggregera individers enskilda intressen – kort sagt håller man hårt på tanken om att medborgares intressen bäst ombesörjs genom den representativa demokratin. Vid tidpunkten ansågs också ett mer direkt medborgardeltagande vara rent olämpligt, då meningsuppfattningen

var att det främst var politiska tjänstepersoner som besatt förmågan till att föra rationell och ansvarsfull politik, snarare än den ”vanlige” medborgaren (Henecke & Khan 2002).

Under denna tid var möjligheterna för medborgare att delta i processer som gällde utvecklingen av den byggda miljön alltså relativt små, något som väckte motstånd under den senare hälften av 1960-talet bland såväl privata som akademiska och professionella kretsar. Kritik riktades främst mot planeringens elitdemokratiska prägel, teknokratiska dominans och exkluderande förfarande, och med kritiken ställdes också nya krav på ökad insyn och inflytande för medborgare (Henecke 2006; Berman 2017). Dessa tankar fick ytterligare stöd i senare decenniernas teoridemokratiska sammanhang, där de deliberativa perspektiven kom att ta allt större plats i den offentliga och akademiska diskursen (Monno & Khakee 2012). Under 1990-talet och framåt kom man också inom planeringsfältet att lägga alltmer fokus på teorier som behandlade vikten av olika typer av kunskap, samt dialog och interaktion mellan aktörer (däribland medborgare) i den fysiska planeringen; en teoriströmning som ofta benämns som den kommunikativa eller kollaborativa planeringen. Detta har av vissa kommit att kallas ”det kommunikativa skiftet” (Monno & Khakee 2012; Eriksson et al 2021).

År 1987 kom, efter ett omfattande förarbete, en ny Plan- och bygglagstiftning (PBL) (SFS 1987:10), vilken utformades med syftet att modernisera och demokratisera planprocessen. Två förändringar sågs som särskilt centrala i denna lag; att utöka det medborgerliga inflytandet, samt att förankra besluten på en mer lokal nivå. Förutom en decentralisering av planeringsrelaterade åtaganden från stat till kommun – ofta refererat till som det kommunala planmonopolet – implementerades även samråd och granskning som en väsentlig del i planförfarandet för detaljplaner. Henecke och Khan (2002) menar att denna lagstiftning antog åtminstone en del funktioner som kan fogas till de deliberativa teoriströmningarna; det är dock viktigt att framhålla att dessa deliberativa processer alltså behövde och behöver verka inom den representativa demokratins ramar (Henecke & Khan 2002).

Dagens Plan- och bygglagstiftning (SFS 2010:900) vidhåller den lagstadgade konsultationen med medborgare i planprocesser. Vidare går att identifiera en tydlig övergripande offentlig och statlig retorik, vilken alltmer har kommit att förespråka medborgardeltagande och medborgardialog i politiska och planeringsrelaterade beslutsprocesser (Tahvilzadeh 2015). I ett planeringsspecifikt sammanhang är det av vikt att nämna betydelsefulla aktörer så som myndigheten Boverket och medlemsorganisationen Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) - detta då de jobbar i nära anknytning med kommunerna i samband med deras planeringsarbete. De båda aktörerna betonar vikten av deltagande och dialog inom samhällsplaneringen – kanske speciellt den typ av kommunikation

som rör sig utanför de lagstadgade formerna (Tahvilzadeh 2015). Boverket (2020a) förespråkar särskilt en deltagandebaserad samhällsplanering, som bygger på en tidig dialog – en som påbörjas redan innan planförslaget har utformats och ställningstaganden redan har gjorts. Detta för att säkerställa en öppen planprocess, inom vilken man tar vara på den ”lokala kunskapen” och erbjuder medborgare reella möjligheter till att påverka utformningen av den byggda miljön (Boverket 2020a). SKR hämtar från samma tankegångar, men förordar också en utökad medborgardialog på grundval att en samhällsstyrning som fordrar medskapande och tillit, också förstärker såväl demokratin som den representativa demokratin legitimitet (SKR 2019).

På en mer översiktlig nivå – som inte enbart innefattar planeringen av den byggda miljön – går det också att återfinna denna typ av retorik i andra statliga och offentliga policydokument (Tahvilzadeh 2015). I den förra Demokratiutredningen (SOU 2001:1) föreslogs exempelvis att den representativa demokratin ytterligare bör förstärkas med element från deltagardemokratiska och deliberativa modeller. Utgångspunkten för detta resonemang är att medborgardeltagande antas medföra en utveckling av ett antal demokratiska kvalitéer som anses vara av godo; såsom ömsesidig respekt, gemensamt ansvar och solidaritet (Henecke & Khan 2002). Den senaste Demokratiutredningen (SOU 2016:5) hämtar från samma tankegod som sin föregångare, och föreslog ett nytt mål för demokratipolitiken; ”en hållbar demokrati som kännetecknas av delaktighet och jämlikt inflytande” (Demokratiutredningen, SOU 2016:5). Denna senare utredning syftade till att inventera och utvärdera demokratiska principer så som deltagande och jämlikt inflytande inom den representativa demokratin, och utredde hur dessa principer kan förstärkas och utökas i den svenska politiken. Den gemensamma problembild som föranledde utredningens syfte var att det politiska inflytandet sällan kan betraktas som jämlikt i sitt utförande, och att den representativa demokratin i större utsträckning bör tillfogas ett kritiskt perspektiv på makt och representation (Demokratiutredningen, SOU 2016:5).

När man talar om medborgardeltagande i samhällsplaneringen är det i sammanhanget viktigt att särskilja på aktiviteter som styrs av lagstiftning (det vill säga, de institutionaliserade former av medborgardeltagande som regleras i PBL (SFS 2010:900)) och typer av deltagande och dialog som arrangeras utöver dessa ”minimikrav”. Om de förra är absoluta villkor vid planeringen, så är de senare snarare ”frivilliga” initiativ som därför också utövas i olika skepnader och i varierande utsträckning (eller ibland inte alls) bland kommunerna. Med det sagt så kan de teorier, praktiker och direktiv som förespråkar ett aktivt och värdeskapande medborgardeltagande inte alltid sägas vara givna i den svenska fysiska planeringen; inte heller kan man förutsätta att dessa initiativ alltid leder till reell påverkan (Tahvilzadeh 2015; Henecke & Khan 2002).

1.2.4. Kort om detalj- och översiktsplanering och samråd

Det kommunala planmonopolet etablerades i den dåvarande gällande PBL (SFS 1987:10), vilket tog sig uttryck i att statens tidigare övergripande ansvarsområden i stort överfördes till kommunerna. I denna lag tillkom kraven på detalj- och översiktsplanering, liksom lagfördes även principen om samråd och granskning i ett syfte att demokratisera och ”öppna upp” planprocessen för allmänheten (Henecke & Khan 2002). Den kommunala planeringen i Sverige idag är lagstadgad enligt den senare PBL (SFS 2010:900). Planmonopolet, grundprinciperna för detalj- och översiktsplanering samt det inbjudna medborgardeltagande står i den mening kvar, men har också genomgått ett antal förändringar under åren (Mattson & Hagander 2020; Henecke & Khan 2002).

En detaljplan behandlar ett bestämt område, och bestämmer hur vatten och mark ska användas inom detta. En detaljplan kan enbart tas fram eller antas efter beslut av kommunen, och är lagligt bindande vad gäller utvecklingen och förvaltningen av området (Boverket 2022). Vid detaljplaneprocesser finns det ett antal förfarande att välja mellan; de vanligaste är standardförfarande och utökat förfarande, men även enkelt förfarande (för planer beslutna innan 2015) eller begränsat standardförfarande (för planer beslutna efter 2015) kan användas vid planer som, exempelvis, inte bedöms ha någon större påverkan på sakägare. Inom samtliga förfaranden är samråd obligatoriskt; dock med den stora skillnaden att detaljplaner inom ett standardförfarande eller begränsat förfarande kan godkännas under samrådstiden, såvida alla berörda godkänner. Planer som behandlas inom denna typ av förfarande behöver således inte genomgå en ytterligare granskning (Boverket 2021b).

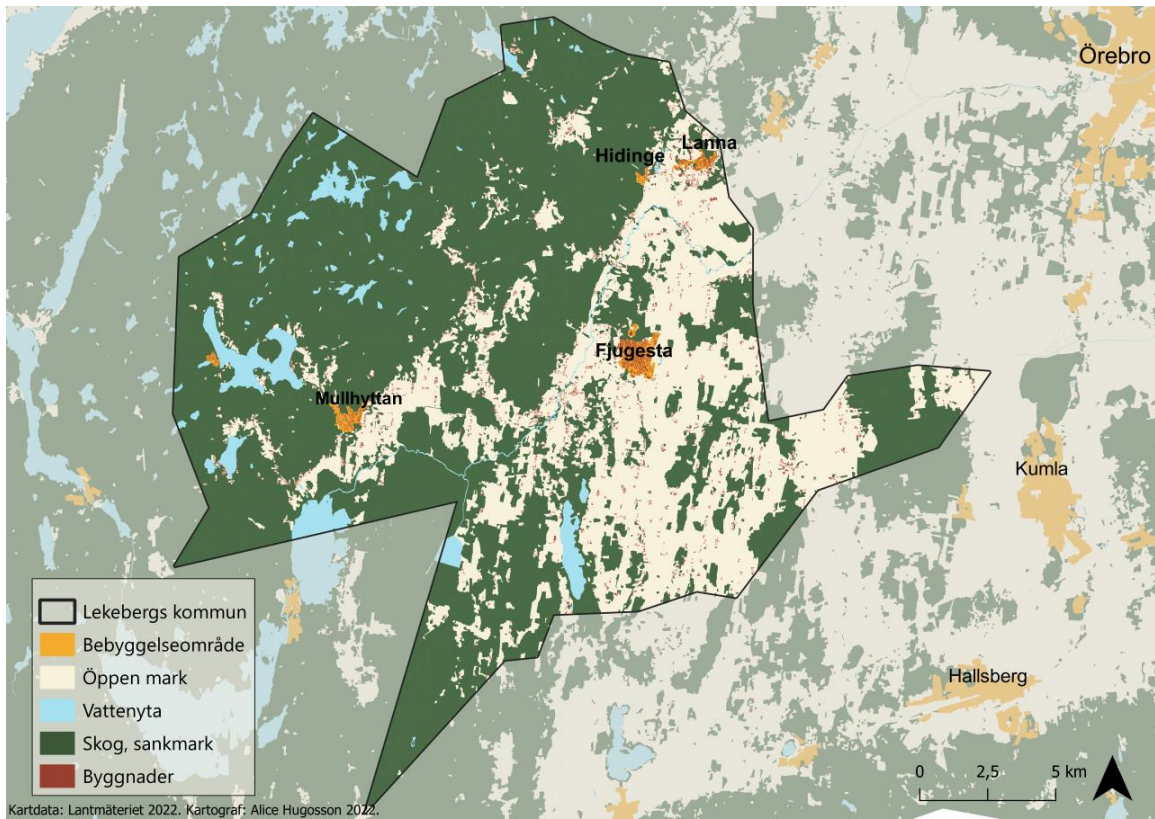
Översiktsplanen är ett översiktligt styrverktyg, vars främsta uppgift är att erbjuda vägledning för användningen, utvecklingen och förvaltningen av mark- och vattenområden samt den byggda miljön. Den är inte lagligt bindande, men har en viktig roll som strategiskt dokument och ska således vara både uppdaterad och spegla den politiska majoritetens uppfattning (Boverket 2020b). Den översiktliga nivån har även i tidigare förarbeten beskrivits som den där medborgare har störst chans att påverka (Henecke & Khan 2002), något som påminner om Boverkets (2021a) betoning på tidig dialog i översiktsplaneringen som särskilt värdefull i fråga om medborgares inflytande i den kommunala planeringen.

Samråd i översikts- och detaljplaneringen syftar till en process inom planförandet där kommunen är skyldig att konsultera (bland andra) lantmäterimyndigheten, länsstyrelsen samt boende och sakägare, vilka berörs av planförslaget. Processen är utformad för att samla perspektiv, information och önskemål från medborgare, för att upprätta ett bättre

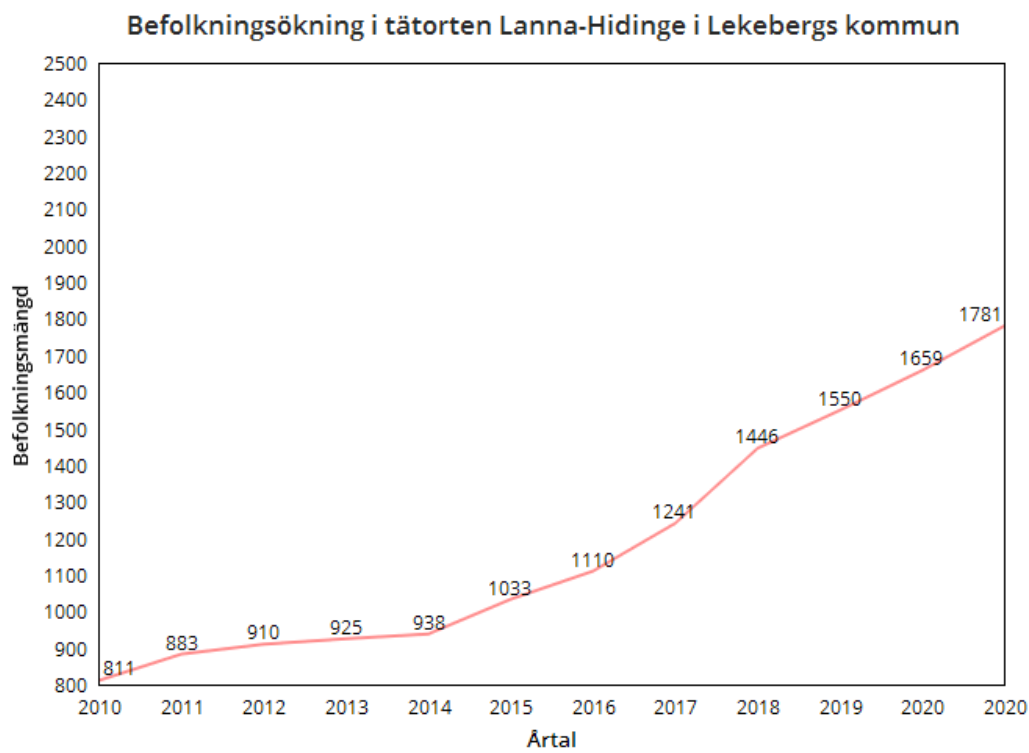
kunskapsunderlag om planområdet i fråga (Boverket 2021c). Vidare står enligt 5 kap. 12 § (SFS 2010:900) att samrådet ska ge möjlighet till insyn och påverkan. Gransknings skeendet förekommer efter samrådsprocessen, och är en form av utställning av det planförslag som kommunen har för avsikt att anta. Under denna tidpunkt erbjuds berörda intressenter en ytterligare chans att lämna synpunkter (Boverket 2021d). Enligt 42 § i Förvaltningslagen (SFS 2014:900) har även sakägare rätt till att överklaga planbeslut i en rättslig process, under förutsättningen att denne tidigare har lämnat synpunkter under samråds- eller granskningstiden (Boverket 2021e).

1.2.5. Området Lanna-Hidinge i Lekebergs kommun, fallstudie

Området Lanna-Hidinge är beläget i Lekebergs kommun, i den södra delen av Örebro län. Lekebergs kommun bildades för första gången på 1950-talet, men absorberades redan år 1971 som en del av Örebro storkommun. År 1995 återupprättades dock den forna kommunen Lekeberg, efter en folkomröstning där majoriteten av områdets invånare röstat för en återbildning (Lekebergs kommun 2016). Lekeberg är klassad som glest befolkad enligt EU:s statistikbyrå Eurostat, och är därtill en av de fyra minsta kommunerna i Örebro län sett till såväl befolkning som yta (Lekebergs kommun 2016). Kommunen är också den som för närvarande växer allra snabbast i Örebro län; under det senaste decenniet har man upplevt goda tillväxtår med en kraftig befolkningsökning relativt till sin befolkningsmängd, liksom en hög takt av nyetablering av företag (Lekebergs kommun 2021a; Lekebergs kommun 2021b). Under åren 2016-2018 låg kommunen på fjärde plats i hela landet vad gällde den procentuella inflyttningen; delfaktorer till denna betydande tillväxt identifierades av kommunen vid tidpunkten vara närheten till den större staden Örebro, liksom att den relativt nybildade kommunen har en utvecklingskraft som möjliggör nära kontakter mellan näringsliv och kommun (Andrén 2019).

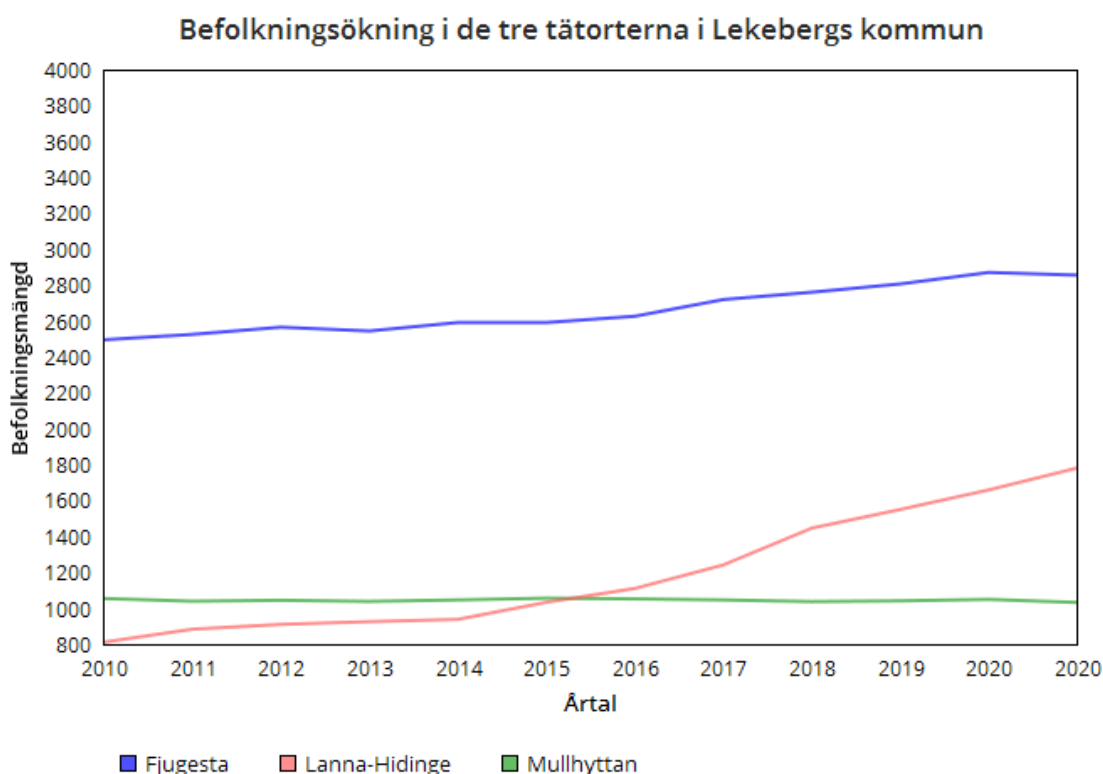


Figur 1. Karta över Lekebergs kommun med Lanna-Hidinge utmarkerat. Källa: Lantmäteriet (2022), karta framtagen av Alice Hugosson (2022)



Figur 2. Befolkningsökning i tätorten Lanna-Hidinge i Lekebergs kommun. Källa: SCB (2022), graf framtagen av Alice Hugosson (2022)

Lekeberg har tre huvudsakliga tätorter: Fjugesta, Mullhyttan och Lanna. Av dessa är Fjugesta centralort och administrativt huvudsäte för det kommunala arbetet, och har under lång tid varit den största av de tre i såväl befolknings- som serviceavseende. Lanna är dock den tätort som har upplevt högst inflyttning under de senaste åren – med en procentuell ökning på över femtio procent under åren 2010-2019 (se figur 1 och 2). Den höga inflyttningen förklaras delvis utifrån dess goda kommunikationer till Örebro; Lanna betecknas av kommunen själv som en ”pendlarförort” till densamme (Lekebergs kommun, 2016; Lekebergs kommun 2021b). Lanna och Hidinge är i officiell mening två områden inom Lekebergs kommun, men behandlas i såväl den nuvarande översiktsplanen (2014) som i den fördjupade översiktsplanen för VINNA-området (2012) som ett sammanhängande område med hänvisning till bland annat bebyggelse, trafik och tillgång till service (Lekebergs kommun 2014; Lekebergs kommun & Örebro kommun 2012). Med hänvisning till detta begreppsliiggörande av området, utgår också denna uppsats utifrån samma definition.



Källa: SCB, 2022. Graf av Alice Hugosson, 2022.

Figur 3. Graf över befolkningsökning i de tre tätorterna Fjugesta, Lanna-Hidinge och Mullhyttan i Lekebergs kommun. Källa: SCB (2022), graf framtagen av Alice Hugosson (2022)

Att kommunen, liksom Lanna-Hidinge, växer, är ett uttryckt mål och betraktas av kommunen som önskvärt ur flera aspekter (Lekebergs kommun 2021b). Samtidigt menas det vara inledningsvis ”kämpigt” ur ett ekonomiskt perspektiv – med eftersläpande skatteintäkter och högt tryck vad gäller behovet av utökad service och infrastruktur (Andrén 2019). Just i det avseendet identifierar också kommunen själva att Lanna-Hidinge har drabbats av ”växtvärk” – man menar att kommersiell service och teknisk infrastruktur inte hunnit utvecklas i takt med inflyttningen och nyetableringen av bostäder och skola (Lekebergs kommun 2021b).

Den snabba utvecklingen har också inneburit en friktion, vilket yttrat sig inom såväl kommunfullmäktige (Nerikes Allehanda 2019), som mellan kommunen och invånare i området. Under 2017 togs initiativ till en namnlista, där områdets boende krävde att exploateringen av Lanna-Hidinge skulle avstanna. Listan, vilken samlade runt 183 underskrifter, framförde huvudsakligen kritik mot vad man menade vara en bortbyggnation av områdets lantliga karaktär, liksom att man ansåg att infrastruktur, barnomsorg och skola inte hunnit med i utvecklingen. Namninsamlingens upphovsmän uttryckte också att man anser att kommunen i sin planering till viss del frångår sina styrdokument (Nerikes Allehanda 2017a) – något som också har återkommit i andra uttryck där medborgare har fått delge sina tankar om och inom den kommunala planeringen. Bland annat har det handlat om att kommunen i detaljplanläggning har menats avvika från tidigare anvisningar om tomtstorlekar, samt att man öppnat för byggnation inom områden vilka är utpekade som riksintresse. Därtill har också medborgare uttryckt att man känner att man ej blir lyssnade på (Nerikes Allehanda 2017b; Nerikes Allehanda 2019; Lekebergs kommun 2021b).

Med anledning av kommunens tillväxt arbetar Lekebergs kommun i dagsläget med en ny översiktsplan. I detta arbete har man också nyligen genomfört en tidig dialog med kommunens medborgare – ambitionen med detta menades vara att “få in så många bra tankar och idéer som möjligt i processen”, och dessa därtill innan förslagen tar en fastare form. Med anledning av detta har man i olika former gjort ansatser för att mötas och diskutera med medborgare utifrån utvecklingskisser, i syfte att samla in underlag till efterföljande planprocesser (Lekebergs kommun 2021b).

2. Tidigare forskning och teoretiskt ramverk

I följande kapitel erbjuds en genomgång av tidigare forskning och teoretiska perspektiv, vilka på olika sätt behandlar medborgardeltagande och medborgardialog inom planeringen. I inledande avsnitt behandlas (på översiktligt vis) den kommunikativa planeringens teoriströmning, vilken kan sägas ha haft stort inflytande på samtida teori och praxis. Därefter följer en kritisk diskussion om medborgardeltagandets och medborgardialogens roll och former inom planering och politik, med fokus på det institutionaliserade deltagande som manifesteras i exempelvis Plan- och bygglagen (SFS 2010:900), frågan om makt, representation och jämlikhet liksom utmaningar med dialog inom den kommunala planeringen. I ett slutgiltigt delkapitel behandlas Archon Fungs (2006) demokratikub, vilken, tillsammans med tidigare nämnda teoretiska perspektiv, kommer användas för att analysera Lekebergs kommuns arbete med deltagande och dialog.

2.1. Kommunikativ/kollaborativ planering

Inom planeringsteorin betonas det ofta att densamme har genomgått ett slags ”kommunikativt skifte”. Detta påtalade skifte åsyftar anammandet av ett kommunikativt eller kollaborativt planeringsideal i dagens planeringsdiskurs och praxis (Allmendinger & Tewdwr-Jones 2002), vilket förklaras i bredare drag nedan. Varför det är viktigt att begreppsliggöra den kommunikativa planeringens grundlinje i sammanhanget, är för att betona hur teoriströmningen har bidragit till att underbygga dagens normativa föreställning i planeringen – att kommunikationen mellan medborgare och andra aktörer (exempelvis kommunala) är av godo, samt att den kan sjösättas på ett vis som leder till en framgångsrik samarbetsprocess (Eriksson et al 2021).

Den kommunikativa, eller kollaborativa, planeringen kan ses som ett slags paraplybegrepp, vilket innefattar en mängd olika idéer och teorier (Allmendinger & Tewdwr-Jones 2002). Enligt Berman (2017) handlar teoriströmningen i breda drag om att planeringsprocessen bör vara en offentlig sådan, och att allmänheten ska ges insyn och möjlighet till att både medverka i och påverka denna. Den kommunikativa planeringen kan ses som nära relaterad till den deliberativa demokratin – det vill säga, den poängterar vikten av dialog och samtal i beslutsfattande (Berman 2017; Purcell 2009). En hörnsten inom såväl den deliberativa demokratin som den kommunikativa planeringen anses vara den tyske filosofen

Jürgen Habermas teorier om kommunikativ handling. I denna teoribildning framhåller Habermas kommunikationen mellan deltagare som ett sätt att nå konsensus inom viktiga frågor, det vill säga, en deliberativ process där samtalsparterna, med hjälp av rationell argumentation, ska kunna komma överens om bästa möjliga resultat för den allmänna nyttan. Konsensus är betonat som ett huvudsakligt mål; det vill säga, att man skall nå en överenskommelse som grundar sig i det allmänna bästa (Habermas via Purcell 2009).

Habermas teori om kommunikativ handling förutsätter också strävandet efter en “idealsituation”, där ett antal förutsättningar måste uppfyllas; såsom exempelvis att underliggande maktrelationer neutraliseras, eller att alla har lika möjligheter att delta i deliberationen. Purcell (2009) menar dock att det aldrig fullt ut går att neutralisera kommunikationen på detta vis; som sådan genomsyras den av språkliga och sociala maktrelationer. Genom att anamma idealets sökande efter att utjämna denna inneboende hierarki, bortser man också från denna – eller iallafall en kritisk analys av densamme.

Likaså går det aldrig att fullt ut involvera samtliga berörda i en beslutsprocess; även öppna mötesformer som riktar sig till den breda allmänheten tenderar samla de som anses “mest berörda”, eller de med bäst förutsättningar att göra sig själva hörda. Dessutom kritiserar Purcell (2009) sökandet efter “konsensus” – det allmänna målet – och menar att uppfyllandet av ett sådant alltid kommer innehålla någon form av eftergift; alltså att vissa intressen oundvikligen kommer premieras före andra.

Med det sagt är Purcell (2009) också tydlig med att betona att den kommunikativa planeringen består av en uppsjö av teorier – de kan inte alltid tillskrivas en enhetlig form eller struktur, och de idealbilder man strävar efter är inte alltid desamma. Däremot kan man i hans resonemang urskilja ett antal viktiga poänger, som också kan ses återkomma vid andra kritiska granskningar av initiativ som gör anspråk på kommunikationen med medborgare.

2.2. Medborgardeltagandets roll i planeringen

Medborgardeltagande och medborgardialog är, liksom tidigare diskuterat, närmast att betrakta som en norm i samtida planeringsprocesser (Eriksson et al 2021). Betoningen på betydelsen av kommunikation mellan offentliga aktörer och medborgare menas av Monno och Khakee (2012) vara ett resultat av två huvudsakliga faktorer; dels framväxten av den kommunikativa eller kollaborativa planeringsteorin, dels vad man betecknar som ett skifte i samhällsstyrningen – från *government* till *governance*. Detta skifte diskuteras även flitigt inom statsvetenskapen, och

syftar på en utveckling där styrningen, från att tidigare ha karaktäriserats av nationalstatens inflytande och en hierarkisk beslutsordning (*government*) snarare har antagit en struktur där statens roll i politiska beslutsprocesser har minskat till förmån för en flernivåstyrning som innefattar ett större nätverk av olika aktörer (*governance*). På lokal nivå innebär skiftet exempelvis att kommuner och landsting alltmer har utökat sitt inflytande – detta ofta i partnerskap med ekonomiska eller privata aktörer. Utvecklingen innebär att maktstrukturerna som genomsyrar det politiska beslutsfattandet blir än mer komplexa och svårgreppbara, något som Abrahamsson (2013) identifierar som indikativt för ett demokratiskt underskott. Mot denna bakgrund menas därför också intresset av medborgardeltagande och dialog stadigt ha ökat i den offentliga politiken och planeringen (Monno & Khakee 2012; Abrahamsson 2013).

Ett antal goda kvalitéer har tillskrivits medborgardeltagandet i detta avseende; Kopáček (2021) hävdar exempelvis att medborgarperspektivet inom planeringen av markanvändning utgör ett oersättligt komplement till traditionell eller rationell “top-down” planering – det förser planerare med lokala kunskaper, vilka kan nyttjas för att identifiera ett områdes egenskaper och begränsningar, liksom nutida och framtida potentiella konflikter. Dessutom hävdas också ofta medborgardeltagandets demokratiserande kvalitéer; dess roll som ett verktyg för maktutjämning, och som ett sätt att öppna upp olika forum för medborgare att göra sig hörda och kunna påverka sin omgivning (Henecke 2006; Tahvilzadeh 2021; Eriksson et al 2021).

Samtidigt som medborgardeltagande (eller deliberativ kommunikation med medborgare) således på många håll uppfattas vara en instrumentell funktion inom planeringen, finns det även många kontrasterande perspektiv på dess utförande och utfall, något som presenteras i följande avsnitt (Eriksson et al 2021).

2.2.1. Former av medborgardeltagande

Under 1960-talet utvecklade Sherry Arnstein (1969) en analysmodell för att undersöka deltagande i offentlig styrning. Modellen liknar en typ av trappa och presenterades i artikeln ”A Ladder of Participation” (1969), vilken sedermera kom att bli en av världens mest citerade texter på ämnet medborgardeltagande och medborgarinflytande. Trappstegen behandlar olika former av deltagande, och dess trappsteg kategoriseras av Arnstein (1969) i tre subgrupper: *icke-deltagande*, *symboliskt deltagande* och *medborgarmakt*. Trappstegen korresponderar linjärt till medborgares inflytande, och gör en poäng av att utformningen av kommunikationen eller dialogen med medborgare kan ta sig olika former. Arnstein (1969) menar även att motiven bakom delaktighetsutövningar skiljer sig åt; de leder inte alltid till meningsfullt deltagande eller

medborgerlig inverkan (Arnstein 1969). Arnsteins trappa (1969) har även inspirerat till en egen analysmodell framtagen av SKR; denna refereras också till som en typ av deltagartrappa och syftar till att synliggöra olika former av deltagande i relation till den kommunala planläggningen. Deltagartrappan sträcker sig över fem trappsteg – *information – konsultation – dialog – inflytande* och slutligen *medbeslutande* (Castell 2013).

Henecke och Khan (2002) talar i liknande mening om *enkelriktad* och *dubbelriktad kommunikation* som två olika uttryck för medborgardeltagande inom ramen för den representativa demokratin. Den enkelriktade kommunikationen syftar till olika former av informationsspridning, där huvudmålet är att delge kommunens invånare om planerade åtgärder eller planförslag genom olika typer av annonsering. Den dubbelriktade kommunikationen syftar i stället till ansatser där kommunen för olika typer av samtal med medborgare, och menas av Henecke och Khan (2002) vara ett “grundläggande villkor” för att en interaktion ska kunna sägas främja delaktighet. Detta dock med reservation för att även denna typ av kommunikation förekommer i olika former; till exempel menar man att en enkätundersökning oftast inte kan sägas ha samma “transformativa” potential som exempelvis en arbetsgrupp med medborgare, även om de båda består av en dialog mellan medborgare och tjänstepersoner.

Hur man i Sverige jobbar med medborgardeltagande och medborgardialog inom den kommunala planläggningen kan sägas variera stort från kommun till kommun – man menar dock att det i särklass vanligaste arbetssättet är att utgå från de lagstiftade former av deltagande som specificeras i Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) (Tahvilzadeh 2015; Henecke & Khan 2002). Med det sagt så finns det också de kommuner som jobbar med dialogansatser vilka sträcker sig utöver de “minimikrav” som specificeras i lagstiftningen. Exempelvis beskriver Tahvilzadeh (2015) hur lokal, regional och nationell policy samverkar för att utvärdera och rekommendera medborgardialog som ett verktyg för demokratiskt deltagande i Göteborgs stad. Flertalet arbetsinsatser introduceras där staden har upprättat ett antal policydokument (däribland en allomfattande vision för medborgardeltagande) vilka behandlar dessa typer av initiativ. Tahvilzadeh (2015) menar dock dels att innehållet i de egna policydokumenten framstår som ”vagt” – de lämnar rum för en relativt fri tolkning vad gäller utformningen och implementationen av medborgardialog – dels att staden har en låg institutionell kapacitet i relation till den relativt ambitiösa visionen. Å ena sidan, menar han, verkar alltså de lokala aktörerna vara genuint villiga och engagerade i att genomföra initiativ för en utökad medborgardialog – å andra sidan är man fortfarande klart styrda av regional och nationell policy och lagstiftning. Detta, kopplat med ambiguiteten hos stadens egna dokument och den låga institutionella kapaciteten, menar Tahvilzadeh (2015) kan leda till att de faktiska tillfällena för

medborgardialog fortfarande kan komma utformas efter de standardiserade former för deltagande som specificeras i PBL (SFS 2010:900).

2.2.2. Kritik mot det institutionaliserade medborgardeltagandet

Även om det lagstadgade medborgardeltagandet i PBL (SFS 2010:900) kan sägas vara sprunget ur ansatser att “demokratisera” planprocessen (Henecke & Khan 2002), finns också flertalet kritiska perspektiv på hur denna form av deltagande ter sig i praktiken. Man talar om en “institutionalisering” av medborgardeltagandet; exempelvis menar Monno och Khakee (2012) att framväxten av lagstiftning så som PBL (SFS 2010:900) har medfört att involveringen av medborgare i beslutsprocesser har gått från en idealbild till att ha blivit ett offentligt ”sanktionerat” verktyg. Ur den synvinkeln menas också dess transformativa potential ha urvattnats till uttryck av retoriska utövningar eller renodlad informationsspridning. Det lagstadgade, eller institutionaliserade, medborgardeltagandet har i samma avseende kritiserats för sina löst utformade riktlinjer för hur en samrådsprocess skall gå till (Tahvilzadeh 2015; Henecke och Khan 2002; Stenberg 2013). Det första problemet åsyftar exempelvis vilka aktörer som underrättas och hörs i samband med ett samråd, samt hur man i övrigt ska delge samma information gällande planer och samråd till den breda allmänheten. Stenberg (2013) menar att ägarintressen ofta ges företräde i samrådsprocesser för detaljplaner; privata fastighetsägare med ekonomiska intressen bereds också tillfälle att delta i dessa tillfällen i större utsträckning än andra medborgare. Även om samråds- och granskningsprocesserna i planläggningen av princip är offentliga, beror också deltagandet på den information som går ut till medborgare. Bedöms man således inte ha något väsentligt intresse i planen av den initierande kommunen, är det alltså upp till en själv att informera sig om och engagera sig i kommande planer genom den annonsering som enligt PBL (SFS 2010:900) skall ske via kommunens “anslagstavla” och i den lokala ortstidningen (3 kap. 11 d §; Stenberg 2013). Vidare har också avsaknaden av tydliga formregler för samrådet kritiserats – det står specificerat *att* man ska bereda och genomföra tillfälle för detta i detalj- och översiktsplanering, men inte *hur*. I sin grundläggande form utkristalliseras alltså enbart skyldigheten att samla in perspektiv och tankar, men det står inget vidare om hur man bör utforma dessa möten med medborgare (Tahvilzadeh 2015; Henecke & Khan 2002). Därtill lyfts hur medborgares perspektiv och åsikter oftast kommer in relativt sent i planläggningen; bestämmelserna i PBL (SFS 2010:900) reglerar främst samråd i detaljplanering, och därtill i ett skede där planförslaget redan har formats av en rad interna beslut (Tahvilzadeh 2015; Stenberg 2013; Henecke & Khan 2002). Stenberg (2013) menar i

stället att det finns mer utrymme för medborgare att delta och påverka vid arbetet med översiktsplanering. Samtidigt kan ett förslag till översiktsplan kritiserats för att vara för abstrakt, vilket kan leda till att det är svårt att fånga in konkreta synpunkter från medborgare. Likaså är översiktsplanen inte juridiskt bindande, vilket menas kunna påverka motivationen för medborgare att delta vid utformningen av densamme och leda till osäkerheter kring hur den input som ges från medborgare efterföljs (Stenberg 2013; Henecke & Khan 2002). Stenberg (2013) menar också att lagstiftningen inte ställer upp några särskilda krav på hur man bör ta vara på invånares perspektiv efter att dessa lämnats, vilket också kan leda till att det är svårt att följa upp hur medborgares synpunkter omsätts i praktiken

En återkommande kritisk diskussion rörande medborgardeltagande och medborgardialog handlar om makt och representation; hur maktrelationer och strukturella ojämlikheter aktörer emellan också kan påverka möjligheten för olika medborgargrupper att delta i och utöva inflytande över planprocessen. Henecke och Khan (2002) menar att planeringen fortfarande i viss mån genomsyras av en top-down-styrning, där medborgare genom lagstiftningens utformning enbart ges en "reaktiv" roll, och de ultimata besluten i slutändan tas av kommunen. Den diskussion som förs genom samrådsmöten, eller den information som förmedlas i exempelvis planförslag, menas också till stor del präglas av tjänstepersonernas perspektiv och "fackspråk", vilket i stort innebär att de kommunala representanterna kan sägas ha ett övertag gentemot deltagande medborgare (Henecke & Khan 2002). Liksom tidigare nämnt kan också den samtida planeringen sägas präglas av ett alltmer partnerskapsbaserat förhållandesätt, en företeelse som exempelvis Stenberg (2013) menar har lett till att ekonomiska intressen har kommit att väga allt tyngre i deliberationen. Med det menas att företag accepteras som legitima medskapare eller aktörer, och i den egenskapen även kan verka till att tränga undan invånares eller invånarorganisationers perspektiv i sammanhanget. Detta kanske speciellt om deras enskilda sakintressen kan anses bidra till ett överordnat mål om att främja kommunens ekonomiska tillväxt, eller attraktivitet gentemot nyetableringar i form av företag eller privatpersoner (Stenberg 2013; Montin 2021).

Vidare talar Henecke och Khan (2002) om strukturella politiska, sociala och ekonomiska ojämlikheter mellan olika medborgargrupper; de menar, liksom även exempelvis Arnstein (1969) talar om, att dessa socioekonomiska och politiska strukturer kan innebära att vissa medborgargrupper har möjlighet att delta i större utsträckning och/eller få mer gehör än andra i deliberativa planprocesser. I tidigare myndighetsutredningar har exempelvis lyfts att barn och ungdomar utgör en grupp med lågt deltagande, och därmed också i förlängningen har begränsat inflytande över den kommunala planprocessen (Henecke & Khan 2002). Denna typ

av perspektiv kan också kopplas tillbaka till Stenbergs (2013) diskussion om hur fastighetsägare ofta ges större företräde i samråd, liksom hur åsikter eller perspektiv från medborgare med större kunskap kring planprocesser och dess språkbruk kan komma att premieras i förhållande till medborgare vilka inte besitter dylika kunskaper. Därmed kan det också föreligga problem med att såväl producera en meningsfull och legitim dialog, som att få fram ett representativt underlag från medborgare (Henecke & Khan 2002; Stenberg 2013; Tahvilzadeh 2015).

2.2.3. Utmaningar för medborgardeltagande i den kommunala planeringen

Att genomföra en medborgardialog i någon större utsträckning kräver resurser i både form av tid och pengar. Därutöver krävs ett samarbete mellan planeringen och politiken för att skapa förutsättningar för en fungerande medborgardialog; den politiska viljan är avgörande både för att skapa en struktur i arbetet och för att allokera tillräckliga resurser till frågan (Fridén 2013). Ett problem med detta är att man behöver syntetisera de deltagardemokratiska eller deliberativa idéerna om medborgares rätt till att delta och påverka med den representativa demokratis beslutsordning – en balansgång som kan medföra politisk osäkerhet inför att släppa fram initiativ som gör anspråk på ett utökat inflytande (Fridén 2013). Montin (2021) menar att det inbjudna medborgardeltagandet i det avseendet för det mesta betraktas som en kompletterande faktor till den representativa demokratin, snarare än som ett alternativ till demokratisk förnyelse. Detta går också hand i hand med en brist på tydlighet vad gäller arbetssätt eller mål med dialogen, vilket kan medföra att medborgardeltagandet, liksom Monno och Khakee (2012) menar, blir ett symboliskt uttryck snarare än ett meningsfullt verktyg (Fridén 2013; Montin 2021; Monno & Khakee 2012).

Tjänstepersoner kan också uttrycka en svårighet i att balansera dessa krav med de förväntningar som kan föreligga från medborgares håll. Samtidigt som man kan sakna nödvändiga styrverktyg eller resurser för att genomföra tillfällen för deltagande och dialog i en större utsträckning, måste man också svara mot medborgares krav eller förväntan på medverkan och inflytande. Detta menas kunna leda till besvikelse hos medborgare som känner att de inte blir lyssnade på, liksom att förtroendet eller tilltron till de lokala tjänstemännen eller politikerna skadas (Fridén 2013; Henecke & Khan 2002).

Ett ytterligare problem i genomförandet av deltagande- eller dialogtillfällen, som exempelvis Montin (2021) lyfter, kan vara att engagera ett representativt urval av deltagande medborgare. Liksom tidigare diskuterat kan man ofta se en överrepresentation av medborgare

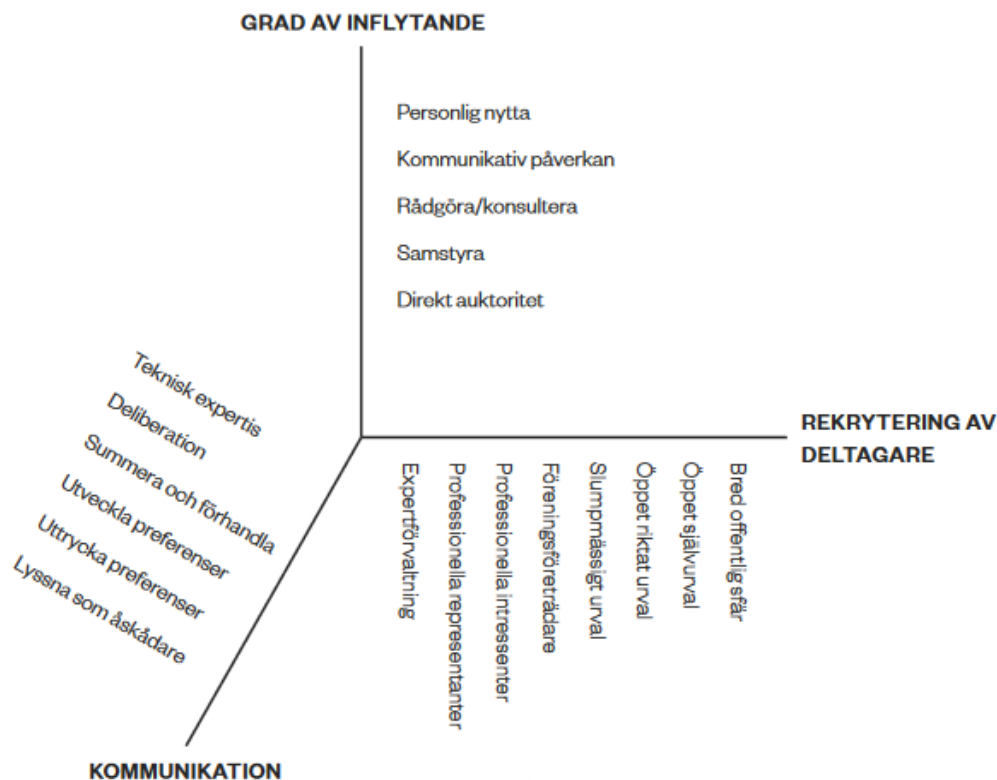
vilka kan sägas inneha olika konstellationer av hög socioekonomisk status, hög utbildningsnivå och/eller kunskap om kommunalt arbete eller planprocesser (Montin 2021). Tillika kan också de med särskilda intressen – såsom fastighetsägare – förväntas delta i större utsträckning och/eller i vissa fall komma att få företräde i deliberationen (Stenberg 2013).

2.3. Fungs demokratikub (2006)

Tahvilzadeh (2021) menar att framgången hos det inbjudna deltagandet oftast likställs med hur mycket inflytande medborgaren kan sägas få. Även om han inte motsätter sig att det är en särskilt instrumentell del av den demokratiska och deliberativa processen, vill han också poängtera att det finns andra mått med vilka man, på ett mer tredimensionellt sätt, kan förstå och utvärdera hur medborgardialoger kan ta plats i den politiska styrningen. Exempelvis, menar han, kan ett öppet möte (vilket i exempelvis Arnsteins stege (1969) kategoriseras som en form av icke-deltagande) ändå ge medborgare personliga vinster vad gäller att få till sig kunskap eller information om det kommunala arbetet med planläggning (Tahvilzadeh 2021).

I syfte att belysa dessa olika aspekter av medborgardeltagande framhåller Tahvilzadeh (2021) den så kallade "demokratikuben", en analysmodell framtagen av Archon Fung (2006) för att förstå processer för medborgardialog i den offentliga styrningen. Till skillnad från Arnsteins stege (1969) och SKR:s deltagandetrappa, förutsätter inte demokratikuben en endimensionell designprocess, där värdet av medborgardialogen enbart kan förstås utifrån dess möjligheter till maktöverföring från beslutshavare till medborgare (Tahvilzadeh 2021). Snarare vilar modellen på tre dimensioner, vilka innehåller olika variationer eller "designmöjligheter" för hur en dialog kan utformas (Fung 2006).

De tre dimensionerna och dess variationer kan ses i figur 4 nedan, vilken visar modellen i sin helhet. Fung (2006) menar att en huvudsaklig orsak till att initiera en medborgardialog är ett antal förmodade brister hos beslutsfattare i den legitima beslutsprocessen; exempelvis kan det handla om en avsaknad av viktiga kunskaper eller kompetenser kring frågan eller området vilket den rör. Huruvida en dialog med medborgare därigenom kan fylla sitt syfte – att överbrygga dessa brister – beror också på vilka som deltar; hur väl dessa deltagares samlade kunskaper korresponderar till frågan som behandlas, eller huruvida urvalet av deltagare är representativt för den population som frågan berör.



Figur 4. Demokratikuben av Fung (2006), återskapad och översatt av Tahvilzadeh (2021).

Den första dimensionen i demokratikuben behandlar således *rekrytering av deltagare*; vem tillåts eller uppmuntras att delta, och i vilka former? Dimensionens åtta olika grupperingar anordnas av Fung (2006) från mest inkluderande till mest exkluderande; och börjar således ytterst med den *breda offentliga sfären*. I denna kategori hör information som sprids genom öppna kanaler, och vilken riktar sig till en odefinierad och allmän besvärskrets (Fung 2006; Tahvilzadeh 2021). Därefter följer *öppet självurval*, vilket syftar till exempelvis annonserade möten eller samtal, i vilka deltagare själva kan välja att medverka i den utsträckning som erbjuds. Dessa två typer av aktiviteter bedöms av Fung (2006) vara de vanligaste formerna för att bjuda in medborgare. Samtidigt menas urvalet av deltagare (vilka rekryteras genom dessa former) vara mindre representativt för den större befolkningen – i sammanhang där en medborgardialog initieras tenderar framför allt individer med högre socioekonomisk status eller utbildning, liksom de med särskilda intressen eller åsikter i frågan, att delta. Detta kan motverkas genom ett *öppet riktat urval*, vilket åsyftar en selektiv inbjudan av önskvärda deltagare – exempelvis de som antas vara underrepresenterade i ett öppet självurval, såsom

minoritetsgrupper eller barn och unga (Fung 2006). *Slumpmässigt urval* syftar till en urvalsmetod som söker en deskriptiv representativitet. Därefter följer *föreningsföreträdare* och *professionella intressenter*; där de tidigare syftar till företrädare för sammanslutningar vilka har särskilda intressen i frågan, och därmed kan kunna tänkas bidra med en större mängd (obetald) tid och energi än den ”vanlige” medborgaren. De senare syftar till tjänstemän och representanter för organisationer, vilka engageras genom sitt arbete; enligt Fung (2006) typiskt karaktäristiskt för den kollaborativa planeringen. Slutligen, i de strängaste formerna av deltagande, finner man *professionella representanter* och *expertförvaltning*; politiker vilka menas företräda allmänhetens intressen, respektive experter vilka oftast är anställda av förvaltningsorganen och menas tillföra den yttersta sakkunskapen till frågan.

Den andra dimensionen till demokratikuben är *kommunikation*, vilken behandlar *hur* de olika aktörerna interagerar med varandra. Dessa arrangeras av Fung (2006) i sex olika former; och sträcker sig från att lyssna som åskådare, till vad som beskrivs som teknisk expertis. Att *lyssna som åskådare* innebär att man inte personligen uttrycker sina egna preferenser eller åsikter, utan snarare deltar i möten som mottagare av information – detta identifieras av Fung (2006) som en av de vanligaste formerna av deltagande. Därefter kommer deltagares möjlighet att *uttrycka preferenser*, det vill säga, en mötesutformning vilken tillåter medborgare att delge sina egna synpunkter på frågan – vilket i sin tur följs av möjligheten att *utveckla preferenser*. Detta innebär att man i diskussion uppmuntras att diskutera och utforska sitt eget och andras perspektiv, för att på det viset utbyta information, kunskap och insikt i frågans natur. Fung (2006) menar tillika att statliga eller kommunala mötesanordnare på sin höjd tenderar samla in inkomna idéer och perspektiv, för att sedan använda dessa som underlag vid interna överläggningar och beslutsprocesser. Med andra ord leder synpunkterna sällan till ett direkt kollektivt beslut. Därefter följer *summera och förhandla*, vilket syftar till en diskussion som leder till en aggregering av intressen eller preferenser – vilka sedan kan användas som underlag till beslut eller kompromisser om frågor som har ett synbart mobiliserat stöd. *Deliberation* karaktäriseras utefter två principer; dels sker ett meningsutbyte, dels söker deltagare efter att uppnå konsensus baserat på (rationella) argument och principer. Den sista formen, *teknisk expertis*, är oftast reserverad för tekniska experter eller tjänstepersoner såsom planerare. Metoden involverar oftast inte medborgare, utan innebär att beslut tas utefter den kunskap och expertis som tillförs av de tidigare nämnda aktörerna. Sedermera menas detta vara en vanlig form av beslutsfattning (Fung 2006).

Den tredje dimensionen behandlar *grad av inflytande*, och syftar till att belysa medborgares inverkan som en produkt av medborgardialog. *Personlig nytta* menas vara

tillfällen där den vanlige medborgaren deltar som ett sätt att vinna personlig insikt eller information i ett ärende, snarare än som ett sätt att göra sig själv hörd eller påverka planläggningen. *Kommunikativ påverkan* syftar till hur deltagare i ett forum kan utöva en retorisk påverkan; exempelvis kan politiker och planerare i möten med medborgare påverkas av de argument eller känslor som uttrycks (Tahvilzadeh 2021, Fung 2006). Att, *rådgöra eller konsultera* är en tredje mekanism inom vilken medborgare eller sammanslutningar av medborgare kan fungera som ett konsulterande inslag i beslutsfattningen; häri behåller officiella representanter sin auktoritet, men tillskansar sig även perspektiv vilka kan fungera som rådgivande inslag i processen. Dessa tre principer beskrivs av Fung (2006) som de i särklass vanligaste formerna av inflytande. Mer ovanliga är den fjärde och femte formen; *samstyre* och *direkt auktoritet*. Samstyre syftar i det avseendet på hur medborgare och makthavare samarbetar för att utveckla planer eller strategier, och direkt auktoritet på den högsta formen av inflytande, där sammanslutningar av deltagande utövar ett direkt inflytande över beslutsfattningen (Fung 2006).

3. Metod och material

Forskningsstrategin för denna studie är av kvalitativ karaktär, vilket innebär att det empiriska materialet har insamlats och analyserats utifrån ett fokus på orden och dess mening. Kvalitativ forskning har som huvudsakligt fokus att låta forskaren skapa sig en fördjupad bild av ett avgränsat socialt fenomen, vilket görs genom ett särskilt fokus på platser och sociala aktörer, liksom dess interaktioner och relationer (Clark et al 2021). Syftet med denna studie, vilket är att undersöka fenomenet medborgardialog utifrån en granskning av hur den kommunala planeringen förhåller sig till medborgardeltagande, samt hur medborgares uppfattning om och engagemang i densamma ter sig, bedöms därmed lämpa sig väl för den kvalitativa forskningsstrukturen. Vidare används kvalitativ forskning ofta inom studier av småskalig karaktär (Denscombe 2018); en beskrivning som kan sägas stämma in på denna uppsats, vilken genomförs inom ramen för ett examensarbete och således är begränsad i tid och (därmed nödvändigtvis) även i omfång.

Forskningsdesignen, i form av en fallstudie, beskrivs mer genomgående nedan, liksom valda metoder för datainsamling. Dessa metoder består av en semi-strukturerad intervju samt en kvalitativ innehållsanalys av ett antal kommunala plandokument, vilka i följande delkapitel presenteras mer ingående samt tillfogas ett kritiskt perspektiv vad gäller relevans och utförande.

3.2. Fallstudie

Den valda forskningsdesignen för denna uppsats är en fallstudie, vilken enligt Denscombe (2018) har som syfte att ”belysa det generella genom att titta på det specifika”. Avsikten med en sådan studie är alltså att på ett djupgående vis redogöra för ett särskilt fenomen och dess relationer, händelser, processer och erfarenheter inom ett specifikt fall – vilket i denna uppsats innebär att fenomenet medborgardialog kan undersökas utifrån en geografiskt och socialt avgränsad kontext.

Denscombe (2018) menar vidare att fallstudien som forskningsdesign, likt den kvalitativa ansatsen, lämpar sig för småskaliga projekt. Därutöver har den också som fördel att den tillåter forskaren att använda sig av en kombination av metoder; detta för att skapa en helhetsbild av fenomenet i fråga.

3.3. Kvalitativ innehållsanalys

I syfte att fånga upp hur kommunen arbetar med medborgarperspektivet i planering, tillämpades en kvalitativ innehållsanalys på ett antal dokument vilka på olika vis kan sägas behandla kommunens ställningstaganden och arbete kring frågor rörande medborgardeltagande och dialog. Den kvalitativa innehållsanalysen som metod innebär att man i analysen av olika former av text kvantifierar innehållet för att kunna avslöja "dolda" sidor av det som uttrycks. En innehållsanalys kan i den meningen mäta textens innehåll i form av idéer eller ord, hur ofta dessa förekommer och om det framgår några särskilda åsikter om saken, och genom detta också avslöja prioriteringar och värderingar i texten, liksom vad som framställs som relevant i sammanhanget (Denscombe 2018).

Det textmaterial som insamlats via denna metod har behandlats utifrån Denscombes (2018) sex steg för innehållsanalys, varav resultatet av denna kodningsprocess kan ses i bilaga 1. I ett första steg gjordes ett urval av dokument vilka bedömdes vara relevanta för syftet (för kriterier, se avsnitt 3.2.1.). Därefter lästes dokumenten igenom och bröts i det andra steget ned till mindre enheter, vilka ansågs vara särskilt meningsbärande i sammanhanget. Det tredje steget syftade till att bearbeta relevanta kategorier för det som skulle undersökas, vilka sedan applicerades på materialet i ett inledande analytiskt fjärde steg. I detta steg specificerades även underkategorier för de övergripande kategorierna, med avsikten att vidare tydliggöra olika variationer inom kategorierna. I ett femte och sjätte steg räknades frekvensen hos enheterna, liksom analyserades dessa även utefter dess relevans för såväl varandra som för studiens syfte.

3.3.1. Urval och avgränsning

För uppsatsens syfte har textdokumenten utgjorts av samrådshandlingar inom detalj- och översiktsplanering, tidiga dialoghandlingar samt kommunala styrdokument, se bilaga 2.

De dokument som har analyserats är ett selektivt urval av de policydokument och handlingar som funnits tillgängliga eller nämnts på kommunens respektive Sydnärke byggförvaltnings hemsida. Urvalet gjordes efter ett antal kriterier: (1) att dokumentet i fråga berör eller är relevant till ämnet medborgardeltagande i samband med fysisk planering, (2) att dokumentet kan sägas behandla processer eller skeenden som har haft utfall för betydande fysiska omdaningar i kommunen och (3) att dokumentet är relevant ur en tidsaspekt. Vad gäller det första kriteriet, bedömdes det vara lämpligt för syftet att enbart behandla dokument vilka på något vis berörde

medborgardeltagande i den kommunala planeringen. Det andra kriteriet var att dokumenten på något vis har haft utfall för den fysiska gestaltningen av området; antingen i form av förarbeten (samrådsredogörelser och tidig dialoghandling) eller faktiska planprogram. Det tredje och sista kriteriet valdes då det bedömdes vara av vikt att granska planer som förekommit under och även legat till underlag för områdets snabba utveckling, liksom de styrdokument som kommunen i dagsläget använder sig av. Detta innebär att dokumenten kan ses härröra från ett relativt brett tidsperspektiv; från 2010 till 2022 – detta bedöms dock vara relevant för studiens frågeställningar.

3.3.2. Metodval och problematisering

Valet att göra en innehållsanalys av ett antal kommunala plandokument bedömdes vara en lämplig metod, då syftet med studien är att synliggöra hur kommunens visioner, ställningstaganden och arbetssätt har manifesterat och manifesterar sig i det faktiska kommunala arbetet. Det ska dock framhållas att även denna metod kan sägas ha begränsningar; exempelvis är det en tendens inom metoden att separera enheter av text från dess ursprungliga sammanhang eller kontext; vilket av Denscombe (2018) kan medföra svårigheter vad gäller att hantera textenheternas underförstådda meningar. Således kan innehållsanalysen bedömas vara lämpligast i sammanhang där man främst behandlar direkta aspekter av kommunikation; något som dock kan sägas stämma in på denna studie då frågeställningarna syftar till att förstå kommunens faktiska uttalanden eller arbetssätt i relation till medborgardeltagande.

3.4. Semi-strukturerad intervju

En semi-strukturerad intervju genomfördes med en översiktsplanerare från Lekebergs kommun, i syfte att ytterligare synliggöra hur kommunen ser på dialogen med medborgare eller medborgardeltagande i planeringen, samt hur och i vilken form kommunen inkorporerar denna i sitt planarbete. Den semistrukturerade intervjun som intervjuform innebär att respondenten har möjlighet att tala relativt fritt och utveckla sina synpunkter i relation till de ämnen och frågor som forskaren presenterar; det innebär att intervjuformen är flexibel vad gäller exempelvis frågornas ordningsföljd (Denscombe 2018).

Innan intervjun genomfördes upprättades en ursprunglig intervjuguide, vilken kan ses i sin helhet i bilaga 3. Frågorna utformades med uppsatsens syfte och frågeställningar i tanken,

och ämnade belysa hur kommunen arbetar med medborgardeltagande och medborgardialog utifrån flertalet aspekter. Detta inkluderar hur man har arbetat eller arbetar med detta i det tidigare, nuvarande och kommande planarbetet, vilka ambitioner, riktlinjer och mål man har med dessa initiativ samt vad för förutsättningar, svårigheter eller motsättningar som kan finnas i arbetet. Frågorna formulerades för att vara sakliga men inte ledande; språkbruket förhöll sig neutralt och sökte undvika laddade ordval (Clark et al 2021).

Intervjun genomfördes på distans via programmet Teams – detta valdes som en lämplig mötesform på grund av såväl tidsaspekten som med hänvisning till den geografiska distansen mellan forskare och respondent (varav respondenten befann sig i Lekebergs kommun). Denna typ av videomöte kan ses som en hybrid mellan en intervju som genomförs ansikte mot ansikte och en intervju som genomförs på avstånd, och problematiseras i avsnitt 3.5.1. enligt principerna för videomöte (Clark et. al 2021). Intervjun varade i cirka 48 minuter, och spelades med respondentens tillstånd in med ljud, i syfte att dokumentera materialet och möjliggöra en transkribering och analys av detsamma.

3.3.1. Metodval och problematisering

Att använda sig av en intervju med en sakkunnig representant för kommunen som metod, bedömdes vara lämpligt då denne respondent kan sägas besitta så kallad privilegierad information – det vill säga, information som baserar sig på viktiga kunskaper om och en insyn i hur kommunen arbetar i relation till medborgardeltagande och medborgardialog i planprocesser (Denscombe 2018). Vidare möjliggjorde valet av metod en insamling av data baserad på innehållsrika och detaljerade svar, vilka reflekterade såväl kommunens arbetssätt som intervjupersonens sakkunskap i frågan. Det är dock viktigt att diskutera intervjupersonens roll i organisationen – i sammanhanget för intervjun kan man tänka sig att denne i viss utsträckning kan komma att anta en roll som “representant” för kommunen. Sedermera kan respondentens svar också tänkas reflektera något av en partiskhet vad gäller kommunens arbete och dess utfall (Clark et al 2021).

Genomförandet av en intervju via videosamtal kan sägas komma med flera goda kvalitéer. Liksom tidigare nämnt är intervjuformen både kostnads- och tidseffektiv, vilket medför en flexibilitet för såväl respondent som intervjuare. Den visuella aspekten innebär också att man (likt en intervju ansikte mot ansikte) kan fånga upp nyanser i kroppsspråk och ansiktsuttryck, vilka kan ge forskaren en indikation över hur intervjun eller frågorna uppfattas av respondenten, liksom en djupare förståelse för det som uttalas. I kontrast mot exempelvis en

skriftlig intervju, ges också intervjupersonen större möjligheter att utveckla sina svar; likaså kan forskaren på ett spontant sätt formulera direkta följdfrågor vilka bedöms vara relevanta för studiens syfte. Ett problem med videomöten och fysiska intervjuer, vilket Clark et al (2021) lyfter, kan vara att svaren i viss mån kan komma färgas av intervjuarens kännetecknande drag (såsom ålder eller kön). Det är dock viktigt att understryka att detta är en svårtydbar effekt, som också kan variera från fall till fall; i sammanhanget för denna studie menas det inte ha varit någon synbar konflikt.

4. Resultat och analys

I följande kapitel presenteras och analyseras resultatet av det material som har insamlats via valda metoder. Inledande avsnitt behandlar således Lekebergs kommuns ställningstaganden, ambitioner och riktlinjer i förhållande till arbetet med deltagande och dialog; därefter följer två avsnitt vilka syftar till att synliggöra och kritiskt granska det faktiska arbete som pågått och pågår i kommunen vad gäller att involvera medborgare i planeringen. I ett avslutande skede identifieras och analyseras utmaningar och motsättningar inom arbetet, framför allt utifrån ett organisationsperspektiv.

4.1. Kommunens ställningstaganden, ambitioner och riktlinjer i förhållande till medborgardeltagande och medborgardialog

I Lekebergs kommun finns inga särskilda policydokument vilka har utformats med syftet att belysa eller visualisera det kommunala arbetet med medborgardeltagande (Intervjuperson 2022). Sedermera kan det, utifrån en analys av kommunens översiktsplan (2014) respektive dess fördjupade översiktsplan för VINNA-området (2012), konstateras att det i styrdokumenterna generellt förekommer få konkreta uttalanden eller ställningstaganden i frågan. I översiktsplanen nämns det först i samband med beskrivningen av översiktsplanens framtagande; kommunen menar här att man “ansett det viktigt att ha en bred medborgardialog inom ramen för översiktsplanarbetet” (Lekebergs kommun 2014). Det framkommer dock inte huruvida det föreligger några särskilda målsättningar bakom denna åsikt, utöver att man i en senare presentation av kommunens hållbarhetsvision framhåller medborgares rätt att delta och påverka som en viktig del av den sociala hållbarheten i det kommunala arbetet (Lekebergs kommun 2014).

I den fördjupade översiktsplanen för VINNA-området – ett samarbete mellan Lekebergs kommun och Örebro kommun gällande området Vintrosa-Lanna – framträder bilden av dialogen med medborgare som särskilt central för den demokratiska processen i framtagandet av FÖP:en. Vidare menar man att “flera av planens intentioner är beroende av markägares och andra aktörers initiativ och samtycke”, liksom att “förhoppningen är att en konstruktiv dialog med allmänheten, markägare och andra aktörer inom byggbranschen och andra sektorer kan åstadkommas med utgångspunkt i planen” (Lekebergs kommun & Örebro kommun 2012).

En tydligare vision för medborgardeltagandet utkristalliserar sig i “Hållbarhetsprogram för Lekebergs kommun 2022-2030”, ett policydokument daterat till juni 2022. Här nämns delaktighet och inflytande för kommuninvånare som ett huvudsakligt mål, enligt vilket kommunen ska jobba för att prioritera “dialog med kommuninvånare, näringsliv och civilsamhälle för ökad transparens och delaktighet i samhällsutvecklingen” (Lekebergs kommun 2022). Vidare skall man även enligt programmet systematiskt prioritera inkluderingen av barn och unga, liksom deras rätt till inflytande i frågor som berör dem (Lekebergs kommun 2022).

Hållbarhetsprogrammet hänvisas även till av intervjupersonen, som lyfter detta som ett exempel på kommunens uttalade ambitioner för medborgardeltagandet. Tjänstepersonen nämner också sin egen uppfattning om att det främst är på senare år som kommunen aktivt har börjat framhäva medborgardialogens betydelse i kommunala planeringsprocesser, något som kan tänkas reflekteras i det faktum att tydligare visioner för medborgardeltagandet specificeras först i senare dokument.

Det är väldigt tydligt att det här vill man, både från majoritet och från opposition, tycker jag. Så att, så har det nog inte riktigt varit tidigare, om jag har förstått det rätt. [...] det hänger mycket på personer liksom, särskilt i små kommuner [...] Jag tror inte alla kommunalråd har varit det innan, det är min uppfattning. – Intervju, 2022

Därutöver fastslår också kommunen i en handling för den tidiga dialogen inför den nya översiktsplanen – även det ett dokument daterat till tidiga 2021 – att medborgarperspektivet är en viktig del av planeringen. Översiktsplaneringen beskrivs här som en “omfattande demokratisk process”, vilken också ska innefatta “många olika slags kunskaper, intressen och synpunkter som behöver diskuteras och vägas samman i översiktsplanen” (Lekebergs kommun 2021b); något som påminner om exempelvis Kopáčeks (2021) resonemang om medborgardeltagandets kvalitéer. Den tidiga dialogen betonas som särskilt viktig då den ger större möjligheter för medborgare att forma planen innan denna tar en fastare form (Lekebergs kommun 2021b). Denna ambition bekräftas också av intervjupersonen, som menar att det finns drivkrafter såväl inom planeringen som politiken att verka för denna typ av utökad dialog och inflytande för medborgare.

Och att lyfta det väldigt tidigt [...] det är väldigt tydligt att politiken vill ju ha det här, dom är jätteseriösa med sin efterfrågan - de vill ha bra dialoger med medborgarna [...] så de vill verkligen lyssna av. Och är väldigt seriösa med det liksom. Man går ut och – nu har vi ju det, och det kanske du vet – men vi jobbade

ju då med väldigt tidig dialog i ÖP-arbetet. Och det var då för att vi verkligen vill lyssna av innan vi låser fast för mycket. Eller för tidigt, om man kommer in senare. Men där har man varit väldigt uppriktigt med, att det här vill man verkligen [...] och man är verkligen beredd att lyssna och ändra liksom. – Intervju, 2022

Såväl Boverket (2020a) som SKR (2019) rekommenderar en deltagandebaserad samhällsplanering, med särskild betoning på dialog vilken sträcker sig utanför de lagstadgade formerna som specificeras i PBL (SFS 2010:900). Liknande perspektiv återkommer även i den kritiska litteraturen, som menar att de lagstiftade samrådsformerna är löst utformade och inte alltid kan förväntas bjuda in till meningsfullt deltagande eller inflytande i någon större utsträckning. Av den anledningen är det av vikt att samla in åsikter och perspektiv innan planförslaget redan tagit en fast form (Henecke & Khan; Stenberg 2013). Intervjupersonen menar alltså att dialogen inför den nya översiktsplanen inleddes med just en ambition om att engagera medborgare i ett tidigt skeende, innan “man låst fast” processen. Vidare trycker hen också på att medborgarperspektivet medför en typ av “platsrelaterad kunskap som man inte sitter med som planerare” (Intervjuperson 2022); hen menar att planeringen handlar om att skapa hållbara, väl gestaltade livsmiljöer, och att detta inte är möjligt att framställa enbart utifrån ett utomstående perspektiv. Samtidigt betonas också vikten både av att medborgare blir lyssnade på i sådana processer, samt att de själva får uppleva att de har möjlighet att delta och utöva inflytande över processen (Intervjuperson 2022).

Vad gäller interna arbetssätt eller riktlinjer för medborgardeltagande och medborgardialog menar intervjupersonen att det traditionellt inte har funnits några särskilda sådana inom kommunen (Intervjuperson 2022). Hen menar att man i nuläget aktivt arbetar med SKR:s deltagandetrappa – men att ambitionsnivån också måste anpassas efter de resurser som finns att tillgå. Intervjupersonen identifierar att man i detta arbete gärna hade nått upp till medskapandenivån – kanske särskilt vad gäller engagemanget av prioriterade grupper. Medbeslutandenivån, det vill säga, den form av deltagande som garanterar mest inflytande för medborgare, menas dock inte vara möjlig eller ens önskvärd; intervjupersonen hänvisar i det avseendet till den representativa demokratin, och menar att det i slutändan måste vara de folkvalda som fattar besluten (Intervjuperson 2022).

Liksom Tahvilzadeh (2015) beskriver i fallet med Göteborgs stad kan Lekebergs kommuns policydokument upplevas som vaga i sina ställningstaganden gentemot medborgardeltagande och medborgardialog. Utöver ovan nämnda ambitioner och hänvisningar till den tidiga dialogen i översiktsplaneringen framkommer inte några särskilda praktiska

riktlinjer för hur man hanterar deltagande eller dialog i politiska eller planeringsrelaterade beslutsprocesser; förutom främst hänvisningar till PBL (SFS 2010:900) och de lagstadgade principerna för samråd, granskning och utställning (Lekebergs kommun 2014a). Detta identifieras även av intervjupersonen som en tidigare brist i kommunens förhållandesätt till medborgardeltagande (Intervjuperson 2022).

4.2. Kommunens arbete med medborgardeltagande och medborgardialog

Lekebergs kommuns tidigare arbete med medborgardeltagande kan beskrivas utifrån en blandning av ansatser till tidig dialog och deltagande enligt PBL:s regelverk (SFS 2010:900). Det senare arbetssättet kan dock, utifrån såväl intervjupersonens perspektiv som en granskning av styrdokument, policydokument och samrådsredogörelser för detalj- och översiktsplanering, sägas vara dominerande. Således kan alltså sägas att samråds- och granskningsprocesser inom det ordinarie planarbetet har utgjort de vanligast förekommande tillfällena för medborgare i Lekebergs kommun att löpande delta i planeringsarbetet. Intervjupersonen menar vidare att det övergripande arbetet med medborgardeltagande och dialog, enligt dennes egen uppfattning, traditionellt har legat på en låg nivå:

Och, om vi går då till oss då... Så är ju min upplevelse efter att ha jobbat i snart två år - så det är ju inte så länge då - men att man har liksom inte jobbat egentligen nästan något... eller väldigt dåligt med detta. Man har då gjort sina försök, men [...] asså i min värld så är det liksom långt under lägsta ribban, tycker jag. – Intervju, 2022

4.2.1. Medborgardeltagande utifrån samrådsformer

I samrådsredogörelserna för utvalda detaljplaner vilka framställs och behandlas av Sydnärke byggförvaltning på uppdrag av kommunstyrelsen (Intervjuperson, 2022), framkommer att planläggning främst har skett utifrån ett standardförfarande. Med hänvisningar till PBL (SFS 2010:900) kan man utläsa inom samtliga planer att "berörda sakägare, kommunala instanser, statliga myndigheter, berörda fastighetsägare, organisationer och övriga berörda har beretts tillfälle för samråd". Vidare har planförslagen varit utsända för kännedom via brev och funnits tillgängliga på byggförvaltningens hemsida; i enstaka fall beskrivs också att planförslagen varit föremål för utställning i byggförvaltningens entré eller kommunhuset i Fjugesta, samt

annonserats om i Nerikes Allehanda och/eller på kommunens anslagstavla. I granskningen av samrådsredogörelserna framträder att enbart en av planhandlingarna har behandlats i samband med ett faktiskt samrådsmöte; bristen på fysiska sammanträden identifieras även av intervjupersonen, som menar att detta är en tydlig försummelse i kommunens arbete med delaktighet:

Sen har jag gått i taket, när jag inser att Sydnärke har inte ens samrådsmöten vid detaljplaner. Och jag blev chockad när jag hörde det [...] för mig finns det inte att inte ens ha samrådsmöten. För mig är det så att samrådsmöten har man – oftast så står man och presenterar och så sitter det ett gäng där och räcker upp handen – så traditionellt när man har mötet. Det är väldigt låg ribba för mig – Intervju, 2022

Även om samrådsformerna enligt intervjupersonens perspektiv således har varit starkt begränsande, så kan de också bedömas ha genomförts enligt de riktlinjer som finns i PBL (SFS 2010:900). Detta dock utifrån en minimitolkning som inneburit att man i de flesta fall inte har givit medborgare möjligheter till att mötas och diskutera med tjänstepersoner i någon större utsträckning. Således kan kommunikationen sägas ha reducerats till att medborgare enbart har kunnat delge kommunen sina åsikter och tankar; kommunen har sedan, i sin tur, svarat på dessa formuleringar i form av en samrådsredogörelse för respektive detaljplan. Enligt kommunikationsdimensionen i Fungs (2006) demokratikub kan man kategorisera detta som att medborgare enbart har fått möjlighet att *uttrycka preferenser*, vilket av Fung (2006) menas vara en av de minst intensiva formerna av kommunikation och beslutsfattande. Utformningen av samrådet enligt dessa former kan också ses som en effekt dels av kommunens svaga interna riktlinjer (Intervjuperson 2022), samt dels av att lagstiftningen inte specificerar hur man skall utforma samråd i samband med planläggningen; något som lyfts av både Tahvilzadeh (2015) och Henecke och Khan (2002) i sin kritiska analys av det institutionaliserade medborgardeltagandet.

Vad gäller hur man har bjudit in medborgare till att delta i samrådet, kan liksom nämnt ovan utläsas att information utgått till sakägare, fastighetsägare och övriga "berörda". Därtill har man annonserat offentligt enligt specifikationer i PBL (SFS 2010:900). Detta kan identifieras som både en involvering av den *breda offentliga sfären* samt rekrytering av ett *öppet självurval*, där intressenter själva har kunnat välja att delta i den utsträckning som erbjuds (Fung 2006). Intervjupersonen ser dock kritiskt på att denna typ av samrådsform också medför att det i stort har varit upp till medborgare (vilka inte av kommunen ansetts vara särskilt "berörda") själva att informera sig om kommande detaljplaner. Även om man således har följt skyldigheten att annonsera om samråd, krävs det att individer faktiskt får till sig informationen genom att

exempelvis läsa om det i tidningen eller råka se det på hemsidan. Intervjupersonen menar att detta kan ha lett till att folk inte haft kännedom om att det har varit detaljplaner på gång, vilket liksom avsaknaden av öppna mötesformer kan ha skapat ett förtroendeproblem och orsakat frustration bland medborgare (Intervjuperson 2022). I samrådsredogörelserna (i följande text i enskild form hänvisade till som DP X, se tabell 1 nedan) framgår också att medborgare själva tidigare uttryckt ett antal problem med dialogframställandet; exempelvis upplever man att kommunen inte har haft dialog med alla berörda i området (Fastighetsägare, DP 1 2019), att fler borde involveras än enbart de närmsta grannarna (Fastighetsägare, DP 5 2017) och att kommunen inte har uppvisat någon särskild samarbetsvillighet i detaljplaneringsfrågan (Fastighetsägare, DP 1 2019). Vidare uttrycks en oro över att kommunen ska upprätta detaljplaner utan att ta hänsyn till konsekvenserna eller medborgares åsikter (Sammanslutning "boende i Lanna, DP 3 2018).

Även om man har annonserat öppet via de formella kanalerna, kan som synes i tabellen nedan se att yttranden främst inkommit från fastighetsägare; med undantag för enstaka privatpersoner och sammanslutningar av boende. Dessa olika sammanslutningar består av en vägsamfällighet samt två grupperingar av medborgare, vilka har bildats i syfte att uttrycka gemensamma synpunkter; dominerande för båda dessa har varit att man vill ha ett omtag av kommunens planarbete i området och i viss mån även verkar för ett helstopp vad gäller exploateringen i Lanna-Hidinge (DP 1 2019). Den starka majoriteten av fastighetsägare kan vara indikativt för det problem som intervjupersonen lyfter – det vill säga, att medborgare ur allmänheten har haft dålig kännedom om de samråd som har skett. Det kan också vara ett utslag av att medborgare med särskilda ekonomiska intressen eller särskilda kunskaper om planprocesser har större benägenhet att delta i dylika processer, någonting som lyfts av såväl Montin (2021) som Stenberg (2013).

Tabell 1. Tabell över samrådsredogörelser och inkomna yttranden från privatpersoner eller sammanslutningar av privatpersoner i detaljplanering

Hänvisning i text	Datum för samrådsredogörelse	Namn på plan	Antalet inkomna yttranden från privatpersoner eller sammanslutningar av privatpersoner
DP 1	2019-12-19	Detaljplan för fastighet Hidinge-Lanna 1:89 m.fl. (Södra Lanna) (samrådsredogörelse 2)	16 (varav 15 fastighetsägare och 1 vägsamfällighet)
DP 2	2019-02-04	Detaljplan för del av fastighet Hidinge-Lanna 4:62 m.fl. (Del av Vreta bytomt)	2 (varav 1 representant för "stoppa exploateringen av Lanna och 1 vägsamfällighet)
DP 3	2018-05-22	Detaljplan för Hidinge-Lanna 1:89 m.fl. (samrådsredogörelse 1)	13 (varav 11 fastighetsägare, 1 privatperson och 1 vägsamfällighet)
DP 4	2018-02-15	Detaljplan för del av Vreta 2:11 m.fl.	3 (varav 1 fastighetsägare, 1 representant för "boende i Lanna med omnejd" och 1 vägsamfällighet)
DP 5	2017-02-25	Detaljplan för Sälven 1:41 och 1:39	9 (varav 7 fastighetsägare, 1 närboende i området och 1 Hidinge-Lanna Byalag)
DP 6	2017-01-26	Ändring av detaljplan för del av Sälven 1:35, Lanna Golf Resort	4 (varav 4 fastighetsägare)
DP 7	2014-06-19	Detaljplan för Vreta 2:2 m.fl. (del av golfbanan i Lanna)	3 (varav 2 fastighetsägare och 1 ej specificerad)
DP 8	2014-06-16	Detaljplan för del av Hidinge-Lanna 4:62	N/A (enkelt planförfarande på grund av för få yttranden)

I en analys utifrån den tredje dimensionen i Fungs (2006) demokratikub – *grad av inflytande* – kan identifieras att samrådsförfarandet inom detaljplaneringen i vissa fall kan ha lett till en *personlig nytta* för medborgare; även om detta kan sägas begränsa sig till de medborgare som

de facto har varit medvetna om och således kunnat delta i samrådsprocesserna. Därtill har möjlighet funnits (om än i begränsade former) att utöva en *kommunikativ påverkan* via yttranden som inkommit i samrådsskeendet. I vissa av dessa samråd kan också identifieras några (mycket begränsade) former av *rådgivning och konsultation*; exempelvis vad gäller omdragningen av ett område i DP 5 (2017). Vidare kan dock utläsas att de flesta synpunkter som lämnats i dessa skeenden antingen bemöts med mindre planändringar och tillägg; övergripande åsikter eller inspel om områdets utveckling eller karaktär i övrigt menas därtill “beaktas” eller lämnas över till ansvariga nämnder och/eller tjänstepersoner. Detta innebär också att påverkan i de flesta fall kan sägas vara av svårtydd och flyktig karaktär.

Vad gäller översiktsplaneringen så har man även här bedrivit samråd i enlighet med PBL (SFS 2010:900). I planprocessen för både den övergripande översiktsplanen och den fördjupade översiktsplanen hölls flertalet offentliga samrådsmöten (Lekebergs kommun 2014; Lekebergs kommun och Örebro kommun 2012).

I samrådsredogörelsen för FÖP:en kan utläsas att samrådsmötet med upptagningsområde Lanna-Hidinge hade 35 deltagare; inget liknande upptecknande gick dock att återfinna för de samrådsmöten som ska ha skett i samband med ÖP:n. I samrådsredogörelserna framgår en stor variation i antalet yttranden mellan de båda; i översiktsplanen inkom under samrådstiden 14 yttranden, varav två från privatpersoner (Lekebergs kommun 2013), medan det i den fördjupade översiktsplanen inkom cirka 60 yttranden från “privatpersoner, organisationer, företag och myndigheter”, varav en del yttranden menas ha skrivit under av ett flertal (Lekebergs kommun & Örebro kommun 2012). Det framgår dock inte i samrådsredogörelsen hur många av dessa bestod av privatpersoner, men ett rimligt antagande utifrån den övriga volymen kan tänkas vara att fler medborgare tillkännagav sina synpunkter i denna process.

I planprocesserna för översiktsplaneringen kan man således se att rekryteringen av medborgare har, (liksom identifierades även inom detaljplaneringens samrådsformer) skett främst genom *den breda offentliga sfären* och *öppet självval*. Kommunikationsformerna kan dock sägas vara fler och därtill av varierande karaktär; dels har man som medborgare haft möjlighet att *lyssna som åskådare* och även *uttrycka preferenser*, dels kan även tänkas att man i viss mån har kunnat *utveckla sina preferenser*. Såväl den första som sistnämnda formen av kommunikation kan i den meningen sägas ha möjliggjorts genom hållandet av samrådsmöten. Häri kan man, vad gäller att utveckla sina preferenser, teoretisera att medborgare också har haft större möjligheter att såväl uttrycka sina åsikter som att diskutera med andra aktörer. Det skall dock framhållas att det inte finns några särskilda mötesbeskrivningar från dessa tillfällen; därför är det också svårt att urskilja hur möten har gått till och i vilken utsträckning medborgare har

uppmuntrats till att tala utifrån det egna perspektivet. I fallet med FÖP:en har man i samrådsredogörelsen slagit ihop de åsikter som uttryckts inom samrådsformer med åsikter som uttryckts i den tidiga dialogen; i det sammanhanget behandlas Fungs (2006) tredje dimension i efterföljande avsnitt. Vad gäller ÖP:n saknas helt redogörelser över de perspektiv som kan tänkas ha inkommit under samrådsmöten; därför föreligger svårigheter att applicera den tredje dimensionen i detta sammanhang. Genom en granskning av de yttranden som inkommit i efterföljande process kan dock ses att *personlig nytta* och även former av *kommunikativ påverkan* kan sägas ha skett; graden av *rådgivning och konsultation* kan i samrådsredogörelsen utläsas ha verkat främst som en mekanism för att förtydliga eller ändra mindre stycken i översiktsplanen – därutöver nämns inga specifika omarbetningar av ÖP:n.

Att särskilt betänka i samråden för både detalj- och översiktsplaneringen, är Henecke och Khans (2002) resonemang om hur formella arbetsmetoder och fackspråk kan tänkas verka som exkluderande faktorer i initiativ för medborgardeltagande. Liknande resonemang går att utläsa i samrådsredogörelsen för FÖP:en, där man lyfter att planförslaget, utifrån vilket man hållit diskussioner, kan anses vara av omfattande eller svårläst karaktär. Därmed menar man att det kan finnas de som har haft svårt att ta till sig detta, och som sedermera inte har inkommit med yttranden (Lekebergs kommun & Örebro kommun 2011). Detta kan också betänkas i samband med detaljplaneringen, vilket således lyfter frågan om huruvida det kan saknas synpunkter eller åsikter som ett resultat av formaliteten hos de använda metoderna. Vidare kan man också, utifrån samma perspektiv, belysa de ojämna maktrelationerna mellan medborgare och kommunala tjänstepersoner (Henecke & Khan 2002); då det i stort inte har skett några platsmöten som möjliggjort förtydliganden eller diskussion, har medborgare också fått utgå helt från planhandlingen i sina yttranden. Därmed kan sägas att det samtal som generellt förts inom samrådsprocesserna i stort har styrts av kommunens eller byggförvaltningens tekniska och/eller fackmässiga perspektiv eller begreppsliggörande av de områden som har behandlats.

4.2.2. Medborgardialog utöver samrådsformer

Även om den främsta formen för medborgardeltagande i kommunen således verkar utgå från processer som styrda av PBL (SFS 2010:900) så kan man, liksom tidigare nämnt, utvärdera vissa ansatser till en utökad dialog inom översiktsplaneringen. Detta föranleds bland annat av de ställningstaganden som diskuteras i avsnitt 4.1 (Lekebergs kommun 2014a; Lekebergs kommun och Örebro kommun 2012).

I översiktsplanen detaljerar man några tillvägagångssätt för den tidiga dialogen: dels har man skickat ut vykort med ett antal fördefinierade förslag på diskussionsfrågor, dels har man haft samtal med tre fokusgrupper bestående av medborgare vilka har anmält intresse av att delta. Dessa fokusgrupper menas ha haft olika teman och genomförts under ledningen av kommunpolitiker. Dessutom har man gjort en riktad insats på ett högstadium för att “uppmärksamma kommunens ungdomar på översiktsplanarbetet” (Lekebergs kommun 2014). I samrådsredogörelsen för den fördjupade översiktsplanen beskrivs de aktiviteter som ingår i dialogen; dels har man utöver samrådsmöten också genomfört medborgarmöten med särskilda teman, dels har man haft möten med privatpersoner “som så önskat”. Medborgare har även getts möjlighet att diskutera samrådsförslaget och ge synpunkter på Facebook; därutöver har också undersökningar genomförts med hjälp av kartor och enkäter i flertalet skolor i Lekeberg, i syfte att fånga in barnens perspektiv på området (Lekebergs kommun & Örebro kommun 2011).

Enligt Fungs demokratikub (2006) kan man således kategorisera rekryteringen av deltagare som en blandning av den *breda offentliga sfären*, *öppet självurval* och *öppet riktat urval*; den tidigare syftar till den information som spridits genom exempelvis vykort, utställningar eller Facebook, och de senare till möten som har skett dels med medborgare vilka själva har uttryckt intresse av att delta, samt ett aktivt engagemang av barn och ungdomar i planeringsprocessen i syfte att fånga upp perspektiv från en grupp som inte vanligtvis deltar i planeringen (Fung 2006). Kommunikationsformerna kan även här karaktäriseras som tillfällen att *lyssna som åskådare*, *uttrycka preferenser* och *utveckla preferenser*. I frågan om den fördjupade översiktsplanen kan också ses flera exempel på förändringar som skett i planen, i och med att flertalet invånare uttrycker sitt stöd för en viss fråga. Ett exempel är följande synpunkt som framkommer i samrådshandlingen för den fördjupade översiktsplanen: “behåll den lantliga karaktären och ta hänsyn till historien och naturen med djurhållning samt befintlig bebyggelse”. Bemötandet från kommunen skildras nedan:

Planen har arbetats om. Större hänsyn tas till naturvärden och rekreationsområden. Nya naturreservat och utvecklingsområden för natur och rekreation skapas. Med nya gång-, cykel- och ridvägar blir det lättare att ta sig ut i naturen från bostadsområden och utvecklingsområden för hästverksamhet. Särskilda riktlinjer om vissa utbyggnadsområden anges. Nya tomter bör vara 1 500–2000 kvm stora för att behålla karaktären (Lekebergs kommun & Örebro kommun 2011).

Vidare menar man att en analys “kring konflikter mellan utbyggnadsområden och grönområden gjorts” – ett exempel på detta är att man helt tagit bort ett utpekade område för bostäder i Lanna,

till förmån för områdets sociala och ekologiska värden (Lekebergs kommun & Örebro kommun 2011). Detta, liksom exemplet ovan, illustrerar en vilja att aggregera preferenser och i viss mån även arbeta om tidigare beslut; således kan också den tidiga dialogen menas innehålla inslag av *summering och förhandling*. Det innebär att vissa inkomna åsikter – exempelvis frågan som nämns ovan, vilken menas ha återkommit i flera yttranden – fått utgöra ett underlag till planrevideringar. Detta indikerar också att processen för dialog i FÖP:en har burit spår av de tre första principerna inom demokratikubens tredje dimension *grad av inflytande; personlig nytta*, liksom såväl en *kommunikativ påverkan* som *rådgivning och konsultering* kan i det sammanhanget utvärderas (Fung 2006).

Att notera i ovan resonemang är att både översiktsplanen och den fördjupade översiktsplanen är dokument vilka tillkom för strax över eller mer än tio år sedan; samråds- och dialogtillfällena i dessa instanser skedde under år 2012 respektive år 2010. Liksom synes vad gäller detaljplaneläggningen har de flesta detaljplaner (vilka i sig har medfört en betydande omdaning av miljön i Lanna-Hidinge) tillkommit efter dessa tillfällen; likaså har befolkningsökningen enligt figur 2 i avsnitt 1.2.5. tilltagit ordentligt först under efterföljande år. Även om medborgare således visserligen haft viss möjlighet att inverka i ett tidigt skeende; kan man också diskutera huruvida man vid den tidpunkten hade väntat sig skalan eller karaktären av den utveckling som i dagsläget kan konstateras ha skett. Detta kan även kopplas till Stenbergs (2013) resonemang om översiktsplaneringens paradox – samtidigt som det kan ses som den främsta nivån för medborgare att delta och påverka planarbetet, kan också dess abstrakta drag fungera som ett hinder för att fånga in konkreta synpunkter.

Man kan också diskutera hur väl man har efterföljt de egna intentionerna i översiktsplaneringens styrdokument, och vad det får för utfall för medborgardeltagandet. Ett exempel på en sådan företeelse kan exempelvis utvärderas i samrådsredogörelsen för detaljplan för Hidinge–Lanna 1:89 med flera (DP 1 2019), där ett antal yttranden lyfter att man i detaljplanen har försummat vissa tidigare ställningstaganden i sin fördjupade översiktsplan. En representant för underskriften “Stoppa exploateringen av Lanna” menar att man inte följer sina egna direktiv: exempelvis bortser man från tidigare ställningstaganden kring byggnationens karaktär, liksom menas man också ha försummat den tidigare anvisade tomtstorleken – två principer som ovan kan utläsas ha tillkommit som en följd av flertalet medborgares inspel. Liksom Stenberg (2013) och Henecke och Khan (2002) lyfter kan detta avsteg från FÖP:en (2012) ske enligt översiktsplaneringens principer; det är inte ett juridiskt bindande dokument, och kan också tänjas utefter det som kommunen anser vara passande. Däremot kan detta också

tänkas påverka medborgares motivation och osäkerhet i sammanhanget, liksom leda till frågetecken kring hur tidigare inspel från medborgare ges värde i senare sammanhang.

Tjänstepersonen menar att man i dagsläget jobbar på ett än mer aktivt sätt, vad gäller den tidiga dialogen för den kommande översiktsplanen. Anledningen till detta menar hen dels kan bero på den nuvarande ledningen – att såväl tjänstepersoner som sittande politiker uttrycker engagemang och intresse för frågan. Dels identifierar också tjänstepersonen att den snabba utvecklingen i Lekebergs kommun – och inte minst i Lanna-Hidinge – medfört konflikter i såväl markanvändningsaspekten som inom den sociala sfären, vilket menas vara en anledning till att kommunen på senare tid aktivt har börjat jobba med att nå ut till medborgare i större utsträckning (Intervjuperson 2022).

Men sen är ju det också så här att Lekeberg har ju en väldigt speciell situation [...] och det är ju liksom att dom senaste 8-10 åren så har Lannadelen av kommunen växt - exploderat - och jag tror man blev på något sätt tagna på sängen. Visst, man har ju fattat beslut och släppt fram bebyggelsen, men [...] man har liksom en förvaltarinställning i organisationen, man är inte van att växa, man är inte van med att man måste jobba med strategisk planering, man måste ligga steget före för att det ska gå bra. Så det som händer är alltså att man släpper fram bebyggelse så då, för det finns en massa tryck, och sen hänger inte den strategiska planeringen med, och övrig infrastruktur hänger inte riktigt med [...] Så då har man ju hamnat i en situation där det inte har funkade så bra, och där folk är väldigt missnöjda. Och det i sig... gör kanske att politiken också har vaknat ännu mera. – Intervju, 2022

Hen beskriver hur man i denna tidiga dialog för den kommande översiktsplanen har gått ut på två fronter: den första delen är att man har haft utställningar på utvalda platser i tätorterna (däribland Lanna-Hidinge), vilka har bestått av en blandning av öppet hus, personliga möten där man kunnat prata med politiker och tjänstepersoner och semi-permanenta “mötesplatser” där medborgare har kunnat se utvecklingsskisser för det kommande planförslaget och ta till sig information för hur man kan medverka i och påverka densamme. Den andra delen bestod av att man upprättade ett digitalt kartverktyg, där ett antal på förhand definierade enkätfrågor tillät medborgare att formulera såväl svar på dessa som mer allmänna synpunkter på planskisserna och den önskade utvecklingen för området. Vidare menar intervjupersonen att dessa ansatser har riktat sig främst till den breda allmänheten – hen identifierar också, liksom tidigare nämnt, att man har som ambition att särskilt involvera den prioriterade gruppen barn och ungdomar. Detta menas dock inte ha hunnits med ännu, dels med tanke på COVID-19, dels med hänvisning till de resurser man har haft att tillgå (Intervjuperson 2022).

Denna tidiga dialog har utgått från utvecklingsskisser (Intervjuperson 2022; Lekebergs kommun 2021b); vilket innebär att medborgare har haft särskilda möjligheter att ta del av

planläggningen innan ett planförslag överhuvudtaget har formats. Liksom nämndes i sammanhanget med den fördjupade översiktsplanen, kan detta dels ses som positivt utifrån perspektivet att denna nivå ofta är den där medborgare har störst chans att påverka, dels som negativt då en utvecklingsskiss kan betraktas som ett dokument av högst abstrakt karaktär (Stenberg 2013). De olika metoderna för dialog – det vill säga, möten och möjligheter att tycka till i digitala forum – kan dock identifieras vara av ledigare karaktär än exempelvis formella plandokument eller arbetssätt; i den meningen kan också tänkas att medborgare har haft större möjligheter att ta till sig information och även tycka till i processen.

Enligt Fungs demokratikub (2006) kan den tidiga dialogen inom den nya översiktsplanen ordnas i följande former: i den första principen om rekrytering kan man identifiera ett involverande av den *breda offentliga sfären*, liksom *ett öppet självurval*. Vidare menar intervjupersonen att det finns ansatser till att initiera rekrytering av ett *öppet riktat urval* i form av barn och unga. Vad gäller kommunikationen kan medborgare sägas haft möjlighet att såväl *lyssna som åskådare* samt *uttrycka och utveckla preferenser*; detta har framför allt möjliggjorts genom de personliga möten som skett i frågan. Därutöver kan också en *summering och förhandling* sägas ha skett dels utifrån medborgares möjligheter att sluta upp bakom vissa frågor; dessa gemensamma synpunkter identifieras också av intervjupersonen som något man aggregerar och söker delvis grunda vissa omarbetningar i planen på (Intervjuperson 2022; Fung 2006). *Deliberationen* kan i den meningen sägas vara svårnådd – detta då det inom denna princip menas föreligga ett krav på att konsensus ska uppnås (Fung 2006). Intervjupersonen menar i den aspekten att det kommer vara svårt att helt nå överenskommelser gällande planarbetet, och att det måste göras en avvägning mellan intressen (Intervjuperson 2022). Enligt Fungs (2006) tredje princip kan avslutningsvis dra slutsatser om att den tidiga dialogen för översiktsplanen, liksom i den tidiga dialog som bedrevs i samband med FÖP:en, innehåller inslag av de tre första principerna *personlig nytta*, *kommunikativ påverkan* och *rådgivning och konsultation*. De två senare grundar sig i den meningen på att intervjupersonen identifierar att planförslaget till viss mån har arbetats och kommer arbetas om, som en följd av de medborgerliga perspektiv som inkommit (Intervjuperson 2022; Fung 2006). Det skall dock understrykas att det i nuläget är svårt att veta exakt *hur* dessa beaktanden av inkomna åsikter kommer te sig i det slutgiltiga styrdokumentet; detta då det är en process som alltjämt fortgår under uppsatsens gång.

4.2.3. Utmaningar inom arbetet med medborgardeltagande och medborgardialog

Som tidigare nämnt framgår det i flertalet dokument att en del medborgare har ansett sig vara missnöjda med de deltagandeformer och dialogtillfällen som tidigare erbjudits; något som kan tänkas ses delvis som en konsekvens av att man främst i det kommunala arbetet har förlitat sig på kommunikation i form av de samrådsprocesser som specificeras i PBL (SFS 2010:900). Liknande problematik har även identifierats av intervjupersonen, som menar att "nivån" på arbetet med medborgardeltagande generellt har varit väldigt låg, och att detta sedermera kan ha lett till upprörda känslor och en situation där man "ställt till det lite grann" (Intervju person 2022).

Så också liksom att man har den här situationen att man har ställt till det lite grann, genom att man inte har förstått att de här frågorna var viktiga liksom. Inte bara dialog, utan också faktiskt att jobba med strategisk planering och ligga steget före. Vi springer ju... jag springer ju som ett djur nu för att liksom inte bara komma i kapp, utan vi ska ju försöka hamna steget före också [...] Men så svaret är väl att man [...] liksom ställde till det lite genom att man inte förstod hur viktiga de här delarna var liksom. –
Intervju 2022

I citatet ovan speglas en huvudsaklig konflikt enligt intervjupersonens perspektiv; det vill säga, att man jobbar aktivt för att dels "hinna i kapp", dels också försöka "hamna steget före" vad gäller arbetet med att såväl introducera medborgardialogen som ett mer vanligt förekommande inslag i planeringen, som att försäkra att den strategiska planeringen hänger med. Utmaningen för det tidigare arbetet identifieras också delvis i samarbetet mellan politik och planering, samt de kompetenser som funnits inom organisationen:

Och man har ju lämnat alla de här frågorna till den här förvaltningen, då. Så att säga, och aldrig ifrågasatt. För man har inte vetat ens vem [som] har hållit i det här från kommunen, vår tekniska chef hade ingen bakgrund i samhällsplanering och visste inte att det var en fråga liksom. Det handlar ju också om att få in, liksom, kompetenser i organisationen och efterfråga det, och lära politiken, eller hjälpa politiken, och säga att det här, det här ska ni begära liksom. – Intervju 2022

I dagsläget påpekar intervjupersonen att politiken är mer aktiv i arbetet med fysisk planering i kommunen; kanske särskilt i avseende med att nå ut till medborgare med olika former av deltagande och dialog. Hen identifierar detta som viktigt av ett antal anledningar: (1) för att politiken ska få större förståelse för vad medborgardeltagandet kan innebära och tillföra till

planeringen, (2) för att de ska få vägledning i frågor så som exempelvis god praxis vid samrådsprocesser, (3) för att de ska kunna utarbeta arbetssätt och riktlinjer för hur man arbetar med deltagande och dialog och (4) för att tillräckliga resurser ska kunna allokeras till arbetet. Intervjupersonen menar dock att det kvarstår utmaningar med att få politiken att förstå vikten av en utökad medborgardialog; kanske speciellt vad gäller hur man arbetar med prioriterade grupper och ambitionen att nå till ”medskapandenivån” i SKR:s deltagandetrappa (Intervjuperson 2022).

Samtliga de punkter som nämns av intervjupersonen kan också relateras till Fridéns (2013) resonemang om samarbetet mellan planering och politik som en förutsättning för medborgardeltagande och dialog. Fridén (2013) och Montin (2021) menar vidare att det finns en spänning mellan ett utökat medborgardeltagande och den representativa demokratin; denna ”motsättning” kan också således tänkas vara en anledning till att politiken, enligt intervjupersonens perspektiv, inte tidigare har uppvisat något särskilt engagemang för frågan. Detta innebär inte nödvändigtvis att man *medvetet* har avstått från att engagera medborgare i någon större utsträckning; det kan också tolkas som att man på grund av okunskap har överlåtit deltagandet till att helt enkelt verka inom de politiska spelregler som specificeras i lagstiftningen. Vidare bör också lyftas de ekonomiska aspekterna av kommunens planarbete – liksom tidigare nämnt har utvecklingen och bebyggelsen i kommunen välkomnats utifrån föresatsen om såväl ökade skatteintäkter som en ökad attraktivitet (Andrén 2019). De ekonomiska vinster som tillkommit från att släppa fram planer, vilka i sig möjliggör en betydande tillväxt, kan således i viss mån tänkas ha fått en överordnad roll i kommunens övergripande målsättningar (Stenberg 2013; Montin 2021). Detta kan också kopplas till Monno och Khakees (2012) diskussion om skiftet till flernivåstyrning – det vill säga, att maktstrukturerna inom det politiska och planeringsrelaterade beslutsfattanden alltmer har kommit att inbegripa komplexa samband mellan kommuner och ekonomiska eller privata aktörer.

En ytterligare utmaning inom medborgardeltagandet, som exempelvis Henecke & Khan (2002) lyfter, är problemet med att frambringa ett representativt underlag av medborgares åsikter och synpunkter i planarbetet. Detta är ett återkommande tema även i Lekebergs kommun, utifrån såväl intervjupersonens perspektiv som problematiseringar inom samrådsredogörelsen för FÖP:en. Intervjupersonen menar att kommunen inom ramen för den tidiga dialogen till den nya översiktsplanen har gått ut brett till allmänheten, och att det i Lanna-Hidinge har resulterat i att drygt en femtedel av medborgarna i området lämnat synpunkter i det digitala kartverktyget. Detta identifieras i den meningen som ett bra resultat – och därtill mycket

högre än vad som är vanligt – men samtidigt betonas också att det finns en tendens till att “de som skriker högst, hörs mest” (Intervjuperson 2022). Därmed, menar intervjupersonen, föreligger också ett representationsproblem; hen ställer sig frågan om vad den tysta majoriteten tycker. I samrådsredogörelsen för FÖP:en uttrycks även där att samrådssvaren inte utgör ett representativt urval av vad de boende i området tycker – detta menar man beror på att det kan finnas de som inte har haft möjlighet att ta till sig den omfattande textredogörelsen av samrådsförslaget, eller som har funnit det svårt att kommunicera eller förmedla sina åsikter formellt (Lekebergs kommun & Örebro kommun 2011). Dessa båda förklaringar kan tolkas utifrån att deltagandeutövningar dels tenderar samla de som har väsentligt intresse av planen, och sedermera tenderar göra sig själva hörda (Montin 2021), dels att det uppstår svårigheter att nå vissa grupper utifrån planeringsdokumentens omfattande och svårtydda karaktär (Henecke & Khan 2002).

Intervjupersonen identifierar även att det kan föreligga en konflikt mellan de ambitioner som finns, tillika de resurser som tilldelas i arbetet med den utökade dialogen. Hen menar att det visserligen finns en bred ambition inom kommunen att fortsätta jobba aktivt med medborgardeltagandet och den utökade dialogen – något som också kan sägas återspeglas i de nyttillkomna policydokument vilka behandlar dessa typer av initiativ. Samtidigt menar intervjupersonen att man i detta arbete måste göra en avvägning; om inte resurserna finns måste man också sänka ambitionsnivån (Intervjuperson 2022). Detta perspektiv minner även om Fridéns (2013) och Henecke och Khans (2002) diskussion om tjänstepersoner som befinner sig i spänningsfältet mellan politik och planering; samtidigt som det kan föreligga tydliga ambitioner att vidareutveckla arbetet med deltagande och dialog, är man också begränsad av resurser i form av såväl tid som pengar.

5. Slutsats

Syftet med denna uppsats har varit att, mot en bakgrund av teoretiska perspektiv på medborgardeltagande och Fungs demokratikub (2006), kritiskt undersöka hur Lekebergs kommun har företagit sig arbetet med medborgardeltagande och dialog i det snabbväxande området Lanna-Hidinge. De fyra frågeställningar som har utformats i detta syfte behandlar således (1) vilka ställningstaganden, ambitioner och riktlinjer som kommunen uttryckt i frågan, (2) hur kommunen tidigare har arbetat med medborgardeltagande och dialog, (3) hur kommunen i dagsläget arbetar med medborgardeltagande och dialog, liksom (4) vilka svårigheter eller motsättningar som kan identifieras i arbetet med att involvera medborgare i den fysiska planeringen.

Studien har visat att det i styrdokumenterna för Lekebergs kommun förekommer få ställningstaganden eller ambitioner vad gäller medborgardeltagandet, mer än enstaka hänvisningar till en utökad dialog som ett verktyg för utökad demokrati eller uttryck för social hållbarhet. Dessa former av uttalanden lyfts desto mer i nyttillkomna policydokument, där man förutom att vidareutveckla dessa idéer även formulerar medborgardeltagande och medborgarinflytande som ett uttryckt mål i kommunens planarbete. Generellt menas dock att innehållet även i dessa typer av dokument kan anses vara relativt vagt. Speciellt uppmärksammas att det inte finns några interna riktlinjer för hur man ska utforma tillfällen för kommunikation med medborgare, mer än hänvisningar till SKR:s deltagandetrappa (2019). Denna identifierade brist kan också menas ha fått utfall i att utformningen av löpande planprocesser, framför allt i det tidigare arbetet med medborgardeltagande, främst har präglats av de institutionaliserade former av samråd som förekommer i Plan- och bygglagstiftningen (SFS 2010:900). Detta därtill utifrån en relativt restriktiv tolkning, som exempelvis har inneburit att medborgare inte har getts möjlighet att möta beslutsfattare i fysiska möten. Avsaknaden av fysiska möten och samrådsformer vilka kan sägas främja information, kommunikation och deltagande har i den meningen identifierats som en orsak till konflikt och frustration; liksom att det kan föreligga ett representationsproblem vad gäller deltagandet i de samrådsmöten som erbjudits. I dessa tillfällen kan också ses att medborgare har haft begränsade möjligheter till att såväl delta i som att utöva inflytande över kommunens fysiska planering. Orsaken till att planeringen utformats på detta vis identifieras dels som en effekt av att politiken inte har haft rätt kunskaper eller varit tillräckligt framsynt vad gäller medborgardeltagandet i

planeringen, dels att det kan ha förekommit överordnade ekonomiska perspektiv vad gäller att släppa fram planerad bebyggelse.

Utöver formella samrådsprocesser i detalj- och översiktsplanen, vilka kan sägas ha utgjort huvuddelen av kommunens arbete med medborgardeltagande under de senaste tio åren, kan också tillfällen till tidig dialog utvärderas i såväl den nuvarande gällande översiktsplanen som i den fördjupade översiktsplanen. Denna tidiga dialog kan i viss mån sägas ha givit förutsättningar till såväl ett brett medborgardeltagande som ett visst inflytande för medborgare. Dock kan man också utvärdera att dessa processer har präglats av översiktsplaneringens relativt abstrakta premisser, vilka har inneburit dels svårigheter i att fånga upp konkreta synpunkter, dels lett till osäkerheter kring implementeringen och efterföljandet av medborgares synpunkter.

I dagsläget jobbar man aktivt med tidig dialog inför den nya översiktsplanen, vilken i sig har initierats för att hantera kommunens nya förutsättningar efter en betydande tillväxt. Arbetet med tidigare dialog har, liksom tidigare nämnt, föranletts av att kommunen utformat nya visioner för medborgardeltagandet och medborgarinflytandet. Därtill identifieras det som en viktig aspekt av att förhindra framtida konflikter och i viss mån ”hela” kommunikationen mellan politik och allmänhet. Vidare identifieras i denna dialog, i viss mån i kontrast till tidigare dialoginitiativ i ÖP och FÖP, fler former av rekrytering, kommunikation och inflytande. Det kan dock konstateras att även denna dialog kan komma präglas av den översiktsplaneringens abstrakta karaktär.

I den tidiga dialog som kommunen hittills företagit sig har man framför allt riktat sig till den breda allmänheten; ambitionen menas också vara att nå ut till prioriterade grupper såsom barn och unga. Även här lyfter man dock en problematik i och med deltagandets representativa karaktär; även om dialogen hittills har fått större genomslag i området än vad som är vanligt, menar man också att den stora majoriteten har varit frånvarande i dessa dialogprocesser. Således kvarstår frågan om huruvida de åsikter som uttrycks är generella för området, eller om man saknar viktiga inspel från medborgare.

Vad gäller svårigheter eller motsättningar inom arbetet med medborgardeltagande kan ovan nämnda problematik identifieras som genomgående i planarbetet. Vidare menar också intervjupersonen att det, på grund av tidigare identifierade brister i planarbetet, föreligger mycket arbete för tjänstepersonerna och politiken med att såväl ”komma i kapp” som att ”hamna steget före” i frågor om medborgardeltagande och fysisk planering. En stor fråga blir således resursproblemet – intervjupersonen identifierar detta som en politisk fråga som behöver få mer utrymme i kommunen. Således lyfts också vikten av samarbete mellan planering och politik; samtidigt som intervjupersonen identifierar att politiken är mer aktiv än någonsin i

arbetet med medborgardeltagande, menas svårigheter kvarstå med att helt få politiska tjänstepersoner att förstå betydelsen av det utökade medborgardeltagandet – kanske speciellt vad gäller prioriterade grupper.

Källförteckning

Abrahamsson, Hans (2013). Makt, dialog och viljan att öka människors politiska delaktighet. I: Stenberg, Jenny (2013). *Framtiden är redan här: hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*. Göteborg: Chalmers tekniska högskola

Allmendinger, Philip & Tewdwr-Jones, Mark (red.) (2002). *Planning futures: new directions for planning theory*. London: Routledge

Arnstein, Sherry. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Planning Association, Vol. 35, No. 4, July 1969

Berman, Tal (2017). *Public participation as a tool for integrating local knowledge into spatial planning: planning, participation, and knowledge*. Cham, Switzerland: Springer

Boverket (2020) (a). *Deltagandebaserad samhällsplanering*. Tillgänglig: <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/hur-har-andra-gjort/deltagarbaserad-samhallsplanering/> (hämtad 2022-05-20)

Boverket (2020) (b). *Kommunalt planmonopol*. Tillgänglig: <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/kommunens-verktyg/kommunalt-planmonopol/> (hämtad 2022-04-18)

Boverket (2021) (a). *Vad är medborgardialog*. Tillgänglig: https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/medborgardialog/vad_ar/ (hämtad 2022-04-04)

Boverket (2021) (b). *Begränsning av standardförfarande*. Tillgänglig: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/standardforfarande/begransning-av-standardforfarande/> (hämtad 2022-05-24)

Boverket (2021) (c). *Samråd om detaljplan vid standardförfarande*. Tillgänglig: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/standardforfarande/samrad/> (hämtad 2022-04-26)

Boverket (2021) (d). *Granskning vid ett standardförfarande*. Tillgänglig: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/standardforfarande/granskning/> (hämtad 2022-05-20)

Boverket (2021) (e). *Vem som får överklaga*. Tillgänglig: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/overklagande-av-detaljplan-och-omradesbestammelser/overklagande-till-mark--och-miljodomstolen/vem/> (hämtad 2022-05-20)

Eriksson, Erik, Fredriksson, Amira & Syssner, Josefina (2021). Opening the black box of participatory planning. A study of how planners handle citizens' input. *European Planning Studies*.

Fung, Archon. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*, 66, 66–75.

Fridén, Anna (2013). Medborgardialogens förutsättning i praktiken. I: Stenberg, Jenny (2013). *Framtiden är redan här: hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*. Göteborg: Chalmers tekniska högskola

Henecke, Birgitta & Khan, Jamil (2002). *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen: en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik*. Lund: Department of Sociology, Lund University

Henecke, Birgitta (2006). *Plan & protest: en sociologisk studie av kontroverser, demokrati och makt i den fysiska planeringen*. Diss. Lund: Lunds universitet, 2006

Kopáček, Miroslav (2021). Land-Use Planning and the Public: Is There an Optimal Degree of Civic Participation? *Land, MDPI*, 10(1), 1-15.

Lekebergs kommun; Örebro kommun (2011). *Samrådsredogörelse – bilaga till förslag till fördjupad översiktsplan för Vinna-området 2011-11-25*. Tillgänglig: <https://extra.orebro.se/download/18.1d2d456616232df3d604df0/1524228805546/Samr%C3%A5dsredog%C3%B6relse%20f%C3%B6rdjupad%20%C3%B6versiktsplan%20f%C3%B6r%20Vinna-omr%C3%A5det.pdf> (hämtad 2022-05-22)

Lekebergs kommun; Örebro kommun (2012). *Fördjupad översiktsplan VINNA*. Tillgänglig: <http://www.sydnarkebygg.se/download/18.551aeaf159b49ab86c35aad/1484915854913/F%C3%B6rdjupad%20%C3%B6versiktsplan%20f%C3%B6r%C2%A0Vintrosa-Lanna.pdf> (hämtad 2022-04-22)

Lekebergs kommun (2013). *Samrådsredogörelse 2 - sammanställning av yttranden inkomna under kompletterande samråd 22 nov – 20 dec 2013, kommentarer till dessa samt eventuell påverkan på ÖP-förslaget*. Tillgänglig: <http://www.sydnarkebygg.se/download/18.3536c1c3150796796ce3c998/1474894518137/%C3%96P%20Lekeberg%20SAMR%C3%85DSREDOG%C3%96RELSE%20med%20yttranden.pdf> (hämtad 2022-04-22).

Lekebergs kommun (2014). *Översiktsplan*. Tillgänglig: <https://lekeberg.se/download/18.1b15ae2b1597f57e1aac1c57/1484641451993/Lekebergs+kommuns+%C3%B6versiktsplan.pdf>

Lekebergs kommun (2016). *Kulturmiljöprogram för Lekebergs kommun*. <https://lekeberg.se/download/18.1af8248015bd8f31337aecfa/1494576275426/Kulturmilj%C3%B6program+f%C3%B6r+Lekebergs+kommun.pdf>

Lekebergs kommun (2021) (a). *Lekeberg vinner utmärkelsen Bästa Tillväxt 2021 i Örebro län*. Tillgänglig: <https://lekeberg.se/nyheter/lekebergvinnerutmarkelsenbastatillvaxt2021iorebrolan.5.2c3248c217d9fa5ea81bd4b.html> (hämtad 2022-06-02)

Lekebergs kommun (2021) (b). *Utvecklingsskisser – underlag till tidig dialog om ny översiktsplan*. Dialoghandling 2021-11-16. https://issuu.com/tidigdialog/docs/dialoghandling_webb

- Mattsson, Nancy & Hagander, Carl-Gustaf (2020). *PBL: en handbok om PBL och samhällsbyggande*. Tredje utgåvan Stockholm: Svensk Byggtjänst
- Monno, Valeria & Khakee, Abdul (2012). Tokenism or Political Activism? Some Reflections on Participatory Planning. *International Planning Studies*, 17:1, 85-101
- Montin, Stig (2021). Inbjudet medborgardeltagande i spänningsfältet mellan allmänna och enskilda intressen. *Plan*. Planering och Demokrati Våren 2021
- Nerikes Allehanda (2017a) (2017-10-07). *Drygt 180 vill stoppa exploateringen i Lanna*. Tillgänglig: <https://www.na.se/2017-10-06/drygt-180-vill-stoppa-exploateringen-i-lanna> (hämtad 2022-05-23)
- Nerikes Allehanda (2017b) (2017-10-04). *Boende i Lanna vill stoppa exploateringen*. Tillgänglig: <https://www.na.se/2017-10-04/boende-i-lanna-vill-stoppa-exploateringen> (hämtad 2022-05-23)
- Nerikes Allehanda (2019) (2019-06-30). *Frågor väcks om ny väg mot Lanna: "Ni följer inte era egna dokument"*. Tillgänglig: <https://www.na.se/2019-06-30/fragor-vacks-om-ny-vag-mot-lanna-och-hidinge-ni-foljer-inte-era-egna-dokument> (hämtad 2022-05-24)
- Plan- och bygglagen (SFS 2010: 900). Tillgänglig: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900
- Purcell, M. (2009) 'Resisting Neoliberalization: Communicative Planning or Counter-Hegemonic Movements?', *Planning Theory*, 8(2), pp. 140–165.
- Regeringsformen (1974:152). Tillgänglig: https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152
- SOU (2000:1). Tillgänglig: <https://data.riksdagen.se/fil/93E9CEEB-99BD-4EB4-A596-E399887506BC>
- SOU (2016:5) <https://data.riksdagen.se/fil/93E9CEEB-99BD-4EB4-A596-E399887506BC>
- Stenberg, Jenny (2013). *Framtiden är redan här: hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*. Göteborg: Chalmers tekniska högskola
- Sveriges Kommuner och Regioner (2019). *Medborgardialog i styrning - för ett stärkt demokratiskt samhälle*. Tillgänglig: <https://skr.se/download/18.583b3b0c17e40e30384496c4/1642431085858/7585-780-0.pdf>
- Andrén, Simon (2019-06-06). *Lekeberg är en av kommunerna i landet som växer mest*. Sveriges Radio. Tillgänglig: <https://sverigesradio.se/artikel/7237259> (hämtad 2022-05-23).
- Tahvilzadeh, Nazem (2021). Att se medborgardialoger som minipubliker. *Plan*. Tillgänglig: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:mau:diva-42300>
- Tahvilzadeh, Nazem (2015). Understanding participatory governance arrangements in urban politics: idealist and cynical perspectives on the politics of citizen dialogues in Göteborg,

Sweden. *Urban Research & Practice*, 8:2, 238-254

Bilagor

Bilaga 1. Kodschema för innehållsanalys

Kategorier	Underkategorier
Samråd i detaljplanering/översiktsplanering	<ul style="list-style-type: none">• Annonsering av samråd• Val av samrådsförfarande i detaljplanering• Former av samråd/granskning
Former av dialog/deltagande utanför planförfarande	<ul style="list-style-type: none">• Utvecklingsmöte• Information• Riktat inbjudet deltagande• Öppet inbjudet deltagande• Uttrycker medborgerlig påverkan
Ställningstagande om dialog/deltagande	<ul style="list-style-type: none">• Översiktlig beskrivning av medborgardeltagande i planering• Översiktlig beskrivning av medborgardeltagande i egen planering• Ambitioner för medborgardeltagande• Ideal/influenser• Prioriteringar
Åsikter om/känslor av möjlighet till/formen av deltagande	<ul style="list-style-type: none">• Upplever möjligheter till att delta/nöjd med form av medborgardeltagande• Upplever inte möjligheter till att delta/missnöjd med form av medborgardeltagande• Upplever möjligheter till medskapande/inflytande• Upplever inte möjligheter till medskapande/inflytande• Upplever känslor av åtsidosatthet, likgiltighet• Upplever känslor av hörsammande, uppmuntran• Neutrala ställningstaganden

Bilaga 2. Dokument vilka har utgjort underlaget till innehållsanalysen

Datum	Dokumentnamn	Typ av dokument
2019-12-19	Detaljplan för fastighet Hidinge-Lanna 1:89 m.fl. (Södra Lanna) Lekebergs kommun, Örebro län. Samrådsredogörelse 2.	Samrådsredogörelse
2019-02-04	Detaljplan för del av fastighet Hidinge-Lanna 4:62 m.fl. (Del av Vreta bytomt) Lekebergs kommun, Örebro län.	Samrådsredogörelse
2018-05-22	Detaljplan för Hidinge-Lanna 1:89 m.fl. Lekebergs kommun, Örebro län. Samrådsredogörelse 1.	Samrådsredogörelse
2018-02-15	Detaljplan för del av Vreta 2:11 m.fl. Lekebergs kommun, Örebro län. Samrådsredogörelse.	Samrådsredogörelse
2017-02-25	Detaljplan för Sälven 1:41 och 1:39, Lekebergs kommun, Örebro län. Samrådsredogörelse.	Samrådsredogörelse
2017-01-26	Ändring av detaljplan för del av Sälven 1:35, Lanna Golf Resort, Lekebergs kommun, Örebro län. 2017-01-26	Samrådsredogörelse
2014-06-16	Detaljplan för del av Hidinge-Lanna 4:62. Lekebergs kommun, Örebro län. 4:62	Samrådsredogörelse (enkelt planförfarande)
2014-06-19	Detaljplan för Vreta 2:2 m.fl. (del av golfbanan i Lanna)	Samrådsredogörelse
2014-06-11	Översiktsplan 2014	Översiktsplan, styrdokument
2013, UÅ	Samrådsredogörelse för översiktsplan	Översiktsplan, samrådsredogörelse
2012-09-26	Fördjupad översiktsplan för Vintrosa-Lanna VINNA-området i Lekebergs kommun och Örebro kommun	Fördjupad översiktsplan, styrdokument
2011-11-25	Samrådsredogörelse för fördjupad översiktsplan	Fördjupad översiktsplan, samrådsredogörelse
2022-06-13	Hållbarhetsprogram för Lekebergs kommun 2022-2030	Hållbarhetsvision
2021-11-16	Utvecklingsskisser, underlag till tidig dialoghandling om ny översiktsplan	Utvecklingsskiss

Bilaga 3. Intervjuguide

- **Om respondenten**

- Hur ser din ansvarsroll ut i den kommunala planeringen i Lekeberg?
- Hur länge har du jobbat som översiktsplanerare i Lekebergs kommun?

- **Om översiktsplanen**

- Kan du beskriva hur ni hittills har jobbat för att involvera medborgare i processen med den nya översiktsplanen?
 - Vilka former av dialog har ni genomfört/planerar ni att genomföra?
 - Har något förändrats från tidigare planprocesser, vad gäller att nå ut till medborgare eller samla in medborgarperspektiv?

- **Om planläggning**

- Vad har ni för bestämmelser internt om dialogen med medborgare i samband med planläggning? Har ni några riktlinjer eller styrdokument som ni följer?
- Vad har ni för konkreta mål med att involvera medborgare i planeringen? Vad är viktigt för er?
- Vad är de vanligaste formerna av dialog i era planprocesser?
 - Samråd?
 - Informationsmöten?
 - Utställning?
- Hur brukar ni vanligtvis annonsera för medborgare att det finns en dialog att delta i?
- Hur tar ni tillvara på de synpunkter och perspektiv som kommer in från medborgare?

- **Om dialoger utanför planläggning**

- Hur ser er dialog ut med medborgare i Lanna-Hidinge utanför den formella översikts- och detaljplaneringsprocessen?
 - Vilka typer av initiativ och former av deltagande kan du identifiera då - jag vet att det har varit exempelvis stormöten om Lannas utveckling?
 - Hur brukar sådana möten initieras? Av kommunen eller medborgare?

- **Om medborgare**

- Upplever du att det finns ett stort engagemang hos medborgare i Lanna-Hidinge, vad gäller att delta i den kommunala planeringen?
- Hur skulle du karaktärisera det engagemanget?
- Varför/varför inte tror du folk är intresserade av att delta i planeringen?
- Upplever du att det finns grupper som inte deltar i medborgardialogen?
 - Jobbar ni aktivt för att fånga upp dessa grupper?

- **Om dialoger, svårigheter, förutsättningar**

- Upplever du att det finns några svårigheter i den lokala medborgardialogen?

- Upplever du att det finns några förtjänster med den lokala medborgardialogen?
- Finns det något sätt, på vilket ni skulle vilja utveckla de nuvarande formerna av medborgardialog?