



LUNDS
UNIVERSITET

MEDBORGARDIALOG I ÖVERSIKTSPLANERINGEN

EN STUDIE AV MEDBORGARNAS MÖJLIGHETER TILL PÅVERKAN I
MALMÖ STAD

Pontus Ledung 2023-05-30

SGEL36 EXAMENSARBETE INOM KANDIDATPROGRAMMET FÖR
SAMHÄLLSPANERING
INSTITUTIONEN FÖR KULTURGEOGRAFI OCH EKONOMISK GEOGRAFI

Abstract

Participation is highly relevant in the contemporary planning. One of the seventeen goals in Agenda 2030 suggest that participation needs to be a part of the current planning processes. Consequently, authorities in Sweden are now forced by law to include citizens in the comprehensive plan. But in what extent is it possible for citizens to actually affect the comprehensive plan and what obstacles exist to prevent these possibilities? To examine these questions interviews have been completed at two different offices in the municipality and different documents have been examined. The study shows that there are multiple ways for citizens to affect the comprehensive plan but there is a great difference between citizens in what extent it is possible. The possibilities to affect are based on the citizens skillsets as well as group affiliation. Some of the limitations are based on the governance set by the municipality which will be further analyzed in this essay.

Keywords

Malmö stad, citizen participation, comprehensive plan, governance, participation

Nyckelord

Malmö stad, medborgardialog, översiktsplan, styrning, deltagande

Innehållsförteckning

1.	Inledning	4
1.1	Syfte och frågeställning.....	5
1.2	Disposition.....	5
1.3	Avgränsning.....	5
1.4	Bakgrund	6
	<i>1.4.1 Malmö stad</i>	6
	<i>1.4.2 Översiktsplan</i>	6
	<i>1.4.3 Participation/medborgardialog</i>	7
	<i>1.4.4 Offentlig styrning i Sverige</i>	7
2.	Teoretiskt ramverk	9
2.1	Arnsteins deltagandestege	9
2.2	Vilka involveras i planeringen?.....	9
2.3	Förutsättningar för delaktighet.....	10
2.4	Maktrelationer i planering	11
2.5	Relationell rumslig uppfattning och förändringen av styrning	12
3.	Metod	15
3.1	Dokumentanalys.....	15
	<i>3.1.1 Styrdokument</i>	15
	<i>3.1.2 Frågeformulär</i>	16
3.2	Intervju	16
	<i>3.2.1 Urval till intervju</i>	16
	<i>3.2.2 Förberedelse till intervju</i>	17
	<i>3.2.3 Genomförande av intervju</i>	17
	<i>3.2.4 Analys av intervju</i>	18
4.	Analys	19
4.1	Möjligheter till påverkan	19
	<i>4.1.1 Plan- och bygglagen</i>	19
	<i>4.1.2 Medborgardialog i översiktsplan</i>	20
	<i>4.1.3 Stadskontorets modeller för samordnad medborgardialog</i>	21
	<i>4.1.4 Skånepanelen</i>	26
4.2	Hinder för möjligheten till påverkan i Malmö	31
	<i>4.2.1 Många inblandade aktörer</i>	31
	<i>4.2.2 Samordning mellan förvaltningarna</i>	32
5.	Slutsats	35

5.1 Framtida forskning.....	36
6. Källförteckning	37
6.1 Intervjuer	39
7. Bilaga	40
7.1 Intervjufrågor	40

Innehållsförteckning figurer och tabeller

Figur 2.1 Deltagandestegen.....	9
Figur 2.2 Tillgänglighet, användbarhet och universell design – tre relaterade koncept.....	11
Figur 2.3 Collingridge Dilemma.....	11
Figur 2.4 Transformationsinitiativ i styringsdynamik.. ..	13
Tabell 2.1 Nivåer och dimensioner av styrning: ett analytiskt schema.	14
Tabell 4.1 Har du tidigare deltagit i medborgardialog eller liknande aktivitet där du kan påverka politiker?.....	27
Tabell 4.2 Hur intresserad är du generellt av att påverka samhället?.....	27
Tabell 4.3 I vilket skede av processen vill du delta?.....	29
Tabell 4.4 Hur bekväm är du med att skriftligt uttrycka ett resonemang?.....	30
Tabell 4.5 Hur bekväm är du med att uttrycka dig muntligt inför andra?.....	30
Tabell 4.6 Hur mycket fritid har du? Dvs. vaken tid där du själv har utrymme att prioritera vad du vill göra.....	31

1. Inledning

Inkluderande och samarbete är högaktuellt inom dagens stadsplanering. I de 17 globala målen i Agenda 2030 förklaras participation som en viktig del för att nå en hållbar samhällsutveckling. Det förklaras tydligt i mål 16 och 17 där det uttrycks att det behövs ett klimat som stödjer toleransen av olika synsätt och offentlig participation (United Nations 2018). När Agenda 2030 togs fram hade den svenska regeringen som målsättning att Sverige ska vara ledande i genomförandet av agendan. Det beskrivs att det ställer stora krav på brett engagemang och aktivt ledarskap inom bland annat politik, näringsliv och civilsamhälle. Flera kommuner väver in Agenda 2030 i styrningen och regeringen förklarade att de går i spetsen för samverkan mellan sektorsgränser (Shekarabi och Lövin 2018). Numera råder den formella samrådsskyldigheten enligt plan- och bygglagen vilket innebär att kommunen har skyldighet att samråda med medborgarna vid skapandet av eller ändring av översiktsplanen. Boverket utvecklar resonemanget att trots den befintliga lagen behöver dialogen med medborgarna påbörjas redan i ett tidigare skede, helst långt innan den formella planprocessen börjar (Boverket 2022a).

Gunnar Sandin (2022) har studerat flera separata stadsutvecklingsfall i Malmö där medborgardialog argumenteras ha haft för liten påverkan vilket skadade slutresultatet. Ett exempel från Slussplan beskriver hur medborgarnas kommentarer hanterades ensidigt och slutgiltigt. Kommunen uppfyllde de dåvarande kraven från lagstiftningen men det medförde att medborgarna upplevde att deras röst inte blev hörd då kommunen inte tog det i anseende. Det skapade en irritation och uppgivenhet över deltagandeprocessen. Sandin beskriver även ett exempel från Hyllie där en temapark tidigare planerats. Efter 10 års övervägningar och överläggningar lades det projektet ned. Det fanns en naivitet inom projektet som hade varit möjligt att undvika med hjälp av en mer fungerande medborgardialog där de boendes kunskaper och erfarenheter hade kunnat hjälpa projektet att bli verklighetsförankrat.

I Malmö pågår just nu många kraftfulla satsningar och förbättringar (Malmö stad 2023a). I ett växande Malmö kommer det vara viktigt med en fungerande medborgardialog för att uppnå en funktionell samhällsutveckling. Såväl medborgarna själva som projekten i stort kan dra nytta av medborgardialog.

1.1 Syfte och frågeställning

För att undvika situationer likt nämnda exempel från Slussplan och Hyllie behöver medborgardialogen vara fungerande. En risk finns där att kraven på medborgardialog uppfylls i lagens namn utan att fylla sin fulla funktion. För att utvärdera detta ska medborgarnas egentliga möjligheter till påverkan undersökas. För att utveckla en vidare förståelse för hur medborgardialogen fungerar i Malmö ska även vidare hinder analyseras. Genom att göra en studie av medborgardialogen i Malmö stads översiktsplan syftar studien till att svara på följande frågeställningar:

- Vilka möjligheter finns det för medborgarna i Malmö att påverka översiktsplaneringen?
- Vilka hinder finns i Malmö som begränsar möjligheterna till påverkan?

1.2 Disposition

Inledningsvis kommer studien innehålla en bakgrundsbeskrivning av de relevanta aktörer, dokument och processer som ryms inom avgränsningen. Dessa kommer att undersökas genom frågeformulär och dokumentanalys men framför allt intervjuer. I den första delen av analysen kommer den inhämtade informationen sättas i kontext av möjligheterna till påverkan. Där kommer Plan- och bygglagen, medborgardialog i översiktsplan, Stadskontorets modeller för samordnad medborgardialog och Skånepanelens frågeformulär analyseras tillsammans med två intervjuer med tjänstemän.

I den senare delen av analysen kommer hinder för medborgarnas möjligheter till påverkan analyseras. Den senare delen baseras på tidigare upptäckter från tidigare analyser men sätts i en större kontext.

1.3 Avgränsning

Uppsatsen kommer att hålla ett brett perspektiv gällande det teoretiska ramverket gällande olika former av inkluderande i samhällsplaneringsfrågor. Fokus ligger på att genomföra en djupdykning om hur det fungerar i Malmö stad. Därav hålls de geografiska ramarna inom Malmö stad och närmare bestämt översiktsplaneringen. Uppsatsen bör ses som ett stickprov som visar hur det kan fungera i en viss kommun och resultaten behöver nödvändigtvis inte vara möjliga att applicera på andra kommuner i Sverige. Uppsatsen syftar vidare att analysera

hinder vilket är mer vagt i mån om geografisk avgränsning men ska hållas inom regionens gränser. Frågor på EU-nivå kommer således inte att analyseras om det inte resulterat i konkreta effekter på regional nivå som exempelvis lagstiftning.

1.4 Bakgrund

1.4.1 Malmö stad

Malmö Stad är namnet på Malmös kommun som består av cirka 28 000 anställda. Som första presentation på deras hemsida lyder följande ord:

”Malmö är en stad i ständig rörelse. Vi i Malmö stad skapar kraft i den rörelsen. Vi planerar och utvecklar staden tillsammans med Malmöborna och finns till för alla som lever och verkar här” (Malmö stad 2023b)

Att staden utvecklas tillsammans med medborgarna är alltså det första en besökare på hemsidan möts av. Malmö stad bedriver den kommunala verksamheten genom en rad olika förvaltningar och nämnder. Hur dessa verksamheter organiseras bestäms av kommunfullmäktige. (Malmö stad 2022). Kommunstyrelsen leder arbetet med översiktsplanen som beställare. Planförslaget utarbetats av strategiavdelningen vid stadsbyggnadskontoret. Det sker i samarbete med en rad olika avdelningar, bland annat stadskontoret, planavdelningen, stadsarkitektavdelningen, gatukontoret och miljöförvaltningen (Malmö stad 2018). För att Malmö stad ska ha möjligheten att utveckla staden tillsammans med medborgarna krävs det att de inkluderas i ett tidigt skede.

1.4.2 Översiktsplan

Medborgardialog är som tidigare nämnt lagstadgat i översiktsplanen men rekommendationen är att inkludera medborgarna så tidigt som möjligt. Det är lönsamt för planeringen men underlättar också för att tillgodose lagkravet. En översiktsplan är varje kommun tvungen att presentera men innehållet är aldrig bindande (Boverket 2022a). Den fungerar som en övergripande plan där kommunen redogör för riktningen planeringen är tänkt att ta, vilka målbilder man strävar mot och generellt hur det ska gå till. Exakta detaljer och specifikationer kring vad som ska göras presenteras istället senare, i detaljplanen. I översiktsplanen förklarar Malmö stad (2019) tre prioriterade inriktningar för utvecklingen av staden:

- ”En nära, tät, grön och funktionsblandad stad.

- Regional motor för grön tillväxt och sysselsättning.
- Staden som kulturell och demokratisk arena.” (Malmö stad 2019)

1.4.3 Participation/medborgardialog

Participation används i det svenska språket ofta kopplat till politik och samhällsbyggande. Det är mycket vanligt förekommande i engelskan som ett samlingsbegrepp för ansatser att involvera olika kategorier av befolkningen i samhällsutvecklingen. En synonym som deltagande används och är också förekommande i litteraturen såväl som i denna uppsats. I denna uppsats görs ingen skillnad mellan uttrycken. Participation har diskuterats sedan de gamla grekerna för över 2000 år sedan och är än idag diskuterat inom demokratin. Hårdraget finns det två läger i debatten. På ena sidan finner vi styrande och folkvalda representanter som via expertis styr samhället. Beslut bör tas av de som har bred kunskap och således kan göra välgrundade beslut för samhällets bästa. På andra sidan står det så kallade folket eller medborgarna. Deras grundläggande synsätt är att samhället är till för de som bor där och beslut som berör medborgarna ska de själva vara med och ta. De vill ha inflytande över sådant som rör dem (Denvall och Iwarsson 2022).

Ett sätt att utöva ett sådant inflytande är genom medborgardialog. Det är en vanligt förekommande möjlighet till påverkan som denna uppsats kommer att cirkulera kring. Det innebär kortfattat att invånarna för en dialog med beslutsfattarna där de tillsammans ska få fram lösningar och riktning på stadens utveckling. Medborgardialog ska tolkas mycket brett då det inkluderar alla som bor i staden och inte bara medborgarna. Invånare som inte har svenskt medborgarskap är exempelvis också inkluderade trots att de inte är medborgare (Boverket 2022a). För tydlighetens skull kommer medborgare florerat som begrepp i uppsatsen men i samtliga fall räknas alla berörda till stadsutvecklingen in i begreppet.

1.4.4 Offentlig styrning i Sverige

Sverige har historiskt haft en tydlig statlig styrning med starka kommuner som ”den förlängda armen”. Kommunerna har i perioder givits ökat ansvar från ansvarsområden som tidigare varit statens. Istället för att staten själva ska utföra vissa uppgifter har de valt att sätta upp vissa mål som kommunerna får i uppgift att uppnå. I vissa fall har kommunerna genomgått sammanslagningar för att öka möjligheten till att nå målen. Även överlåtande till privata aktörer har förekommit som en lösning för att uppnå målen (Petersson 2006). Denna

idétradition kan beskrivas ha en "top-down"-riktning. Generellt och förenklat är experter aktörerna som genomför konsulterande metoder i planeringen. Målsättningen är dock att genomföra mer aktivt och påverkande deltagande än bara konsultering. Det skiljer sig från andra länder i Europa där viss planering styrs av medborgarna själva, där de via samproduktion är initiativtagande i särskilda planeringsfrågor som de vill genomföra (Denvall och Slaug 2022). I och med överlåtelse till privata företag och större krav på samordning för kommunerna argumenterar Koglin och Pettersson (2017) att planerarens roll har försvårats i att jobba mot en hållbar framtid.

2. Teoretiskt ramverk

2.1 Arnsteins deltagandestege

För att uppmäna till en mer upplyst dialog skapade Arnstein (1969) deltagandetrappan (se Fig. 2.1). En förenklad modell som visar på olika nivåer av faktiskt deltagande. Det grundade sig i att ingen principiellt är emot deltagande som koncept, men trots att ”alla” är för det så existerar det inte fullt ut. I modellen visade hon hur olika nivåer av deltagande och vad dessa innebär för den egentliga möjligheten för deltagande. Deltagandestegen förekommer än idag i flera kretsar. Bland annat har Sveriges kommuner och regioner baserat sin delaktighetstrappa på Arnsteins modell för att stödja kommuner och regioner i att fastställa den omfattning och djup av delaktighet för medborgare som de vill ha i de olika medborgardialoger som organisationen ska genomföra (SKR 2023).



Figur 2.1. Deltagandestegen. Skapad av: Sherry Arnstein. Skapad år: 1969. Sveriges kommuner och regioner (SKR) (2023).

2.2 Vilka involveras i planeringen?

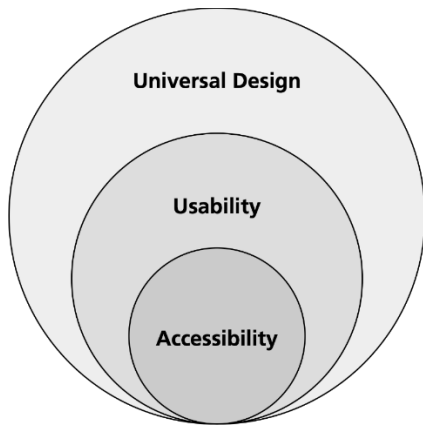
En utpekad risk med medborgardialog eller annan form av deltagande i planering är svårigheten att inkludera alla i samhället. Ofta kräver deltagande kunskap om hur det är möjligt att påverka. Detta medför att planeringen tenderar att påverkas mest av de delar av befolkningen som har en högre utbildning som besitter den typen av kunskap. Listerborn (2008) har undersökt denna utmaning med fokus på Rosengård som är ett underprivilegierat område i Malmö. Hon beskriver att det finns en ”osynlig vägg” runt Rosengård som på sätt och vis isolerar de boende där från omgivningen. Hon belyser förändringen under de senaste

årtionden där planeringen har gått åt en mer deltagandeinriktning men poängterar att det inte inkluderar alla. Immigrerade kvinnor lyfts fram som en grupp som inte inkluderas lika frekvent i planeringen. Det räcker inte med att lyssna på deras åsikter, planerare måste först och främst hitta dem. Hon förklarar att problem i planeringen ofta kan upplevas som att medborgarna vill påverka med att planerarna inte lyssnar. Ur exemplet från Rosengård är det snarare tvärtom, att planerarna som ska jobba med medborgardialog inte har tillräckligt engagemang från invånarna för att bedriva en sådan verksamhet. Listerborn (2008) refererar till Spivak (1996:289) som hävdar att en person bara kan tala om den har en plats att tala. Spivak menar att underordnade kvinnor inte kan tala eftersom just innebörden av underordnad är omöjligheten att bli hörd. Det krävs alltså extra arbete för att inkludera vissa grupper. Generella möjligheter till påverkan går inte att applicera på alla i samhället.

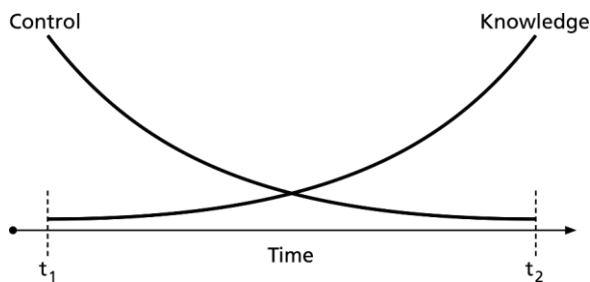
2.3 Förutsättningar för delaktighet

Hur ska planerare då lyckas med att utveckla deltagandet? Hedvall et al. (2022) utgår från interaktionen mellan individer och samhälle. De lyfter fram tre huvudsakliga begrepp för att åstadkomma delaktighet, vilka är tillgänglighet, användbarhet och universell utformning som alla bidrar tillsammans till en helhet (se Fig. 2.2). Tillgänglighet förklaras som den fysiska möjligheten för en person att kunna påverka, att ha tillgång eller tillträde. Användbarhet inkluderar den egna subjektiva upplevelsen av miljö och sammanhang. Personens egen upplevelse, tillhörighet och engagemang måste vägas in. Universell utformning har börjat få visst genomslag i svensk politik och riktlinjer som ett processperspektiv som en vägledande princip. Det innebär att inkludera så många som möjligt redan från början. Utformningen ska vara bred och stå för jämlikhet och icke-stigmatisering. När alla tre delar är uppnådda finns förutsättningarna för delaktighet.

Hedvall et al. (2022) förklarar att Collingridge dilemma (se Fig. 2.3) i hög grad är intressant när man ser på tillhörighet, användbarhet och universell utformning. Den visar på att när kontrollen är som störst i ett tidigt skede är även kunskapen om utfallet i ett senare skede som minst. Att veta vilka frågor som är viktiga och på vilka plan blir således viktigt i arbetet med delaktighet.



Figur 2.2. Tillgänglighet, användbarhet och universell design – tre relaterade koncept. Hedvall (2022).



Figur 2.3. Collingridge dilemma. När kontroll över beslut är som högst är kunskapen om dess effekter som lägst. Hedvall (2022).

2.4 Maktrelationer i planering

Wolff (2020) förklarar hur öppen en planeringsprocess är beror på maktstrukturer som i sin tur påverkar hur olika aktörer ser på varandras legitimitet. Det är viktigt att förstå hur maktrelationer påverkar planeringsprocessen eftersom det medför att vissa grupper har mer inflytande än andra. Han kategoriserar makt som strukturell eller beteendemässig. Den strukturella makten är grunden för en aktörs möjlighet till påverkan och ser generellt i planering ut likt följande:

”(1) Laws

(2) Property

- (3) Political rules
- (4) Legitimacy
- (5) Knowledge
- (6) Task assignment” (Wolff 2020:2220)

För en aktör utan vidare strukturell makt behövs beteendemässig makt för att påverka, det kan exempelvis vara förhandlingstekniker, kapacitet för skapandet koalitioner eller samarbeten, kunskap om regler eller strategier för överenskommelser eller kompromisser. Det finns det lagliga minimum av deltagande i planering genom olika typer av organiserad medborgardialog, men det är inte bara där medborgare kan påverka. Medborgare kan även publicera deklARATIONER i olika media, organisera protester, söka allianser med andra organisationer eller gå i omedelbar dialog med politiska beslutstagare för att försöka påverka mer direkt (Wolf 2020).

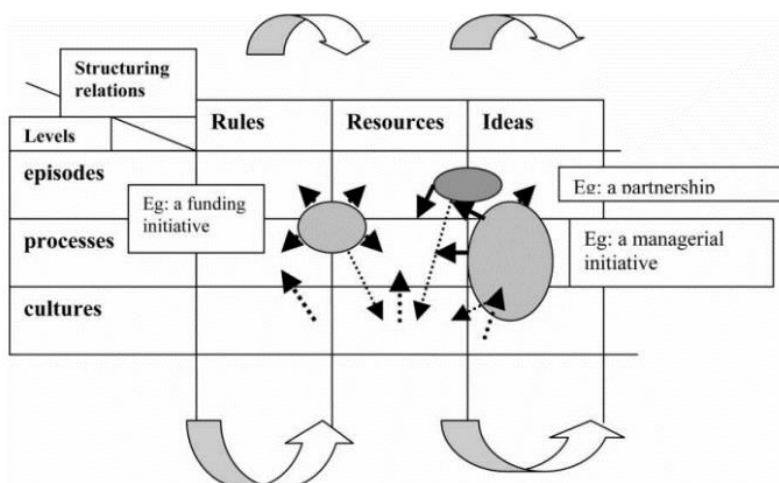
2.5 Relationell rumslig uppfattning och förändringen av styrning

Healey (2006a) betonar vikten att förstå relationen mellan personer och platser. Platser är mer än sina fysiska färdigheter där personers uppfattningar behöver räknas in. Bristen på utveckling i policytermer kring relationell rumslig uppfattning förhindrar uppkomsten av arenor för att se, höra, känna och läsa av den relationella komplexiteten av platser. Den generella rumsliga uppfattningen är bland annat inbäddad i policykulturer och politiska antaganden vilket påverkar platser men även hur strategier och makt ”reser” genom tid och rum. I Europa syns tendenser på en strategiutveckling som inkluderar medborgarna i ett mer dynamiska och rörliga samarbetsprocesser. Denna utveckling limiteras dock av en dåligt utvecklad relationell rumslig uppfattning som konkurrerar med uppfattningar om redan existerande policyagendor och styrningsmodeller. Det resulterar i att själva retoriken om deltagande och participation lindas in i redan befintliga diskurser vilket försvagar denna rösts påverkan. En försvagad röst har sämre möjlighet att påverka och riskerar att ersättas av en annan röst, exempelvis ekonomisk konkurrenskraft.

Healey (2006b) försöker skapa en förståelse för dynamikerna i svårigheten att införa en ny typ av styrning. Ett institutionalistiskt perspektiv används för att utveckla ett tillvägagångssätt för att analysera processen av styrningsförändring. Styrning förklaras beskriva alla processer för reglering och mobilisering av socialt handlande. Med ett institutionalistiskt perspektiv betonas institutionernas roll när det kommer till att forma sociala handlingar. I en analys kan

perspektivet användas för att beskriva alla processer där socialt handlande regleras eller mobiliseras.

För att förstå detta identifieras tre nyckelflöden (se fig. 2.4). Det första handlar om flödet av materiella resurser som exempelvis arbetskraft, pengar, teknologi och tillgångar. Det andra handlar om flödet av auktoritära resurser eller makten att kunna reglera andras beteenden genom formella och icke formella normer, lagar och allmänna regler. Det tredje flödet handlar om flödet av idéer samt skapandet av nya ramverk som i sin tur kan forma identiteter och värderingar. Dessa tre flöden samverkar på olika sätt beroende på tid och rum vilket i sin tur producerar den materiella distributionen och kognitiva förväntningar vilket formar upplevelsen av livets mångfald och olikhet. Förändringar i interaktionen mellan dessa flöden och genom aktörers medvetenhetsnivåer kan det ske ett motstånd mot det som försöker institutionaliseras. Detta skapar den komplexitet som finns i dynamiken mellan aktörer och styrningen där nya policys ska implementeras då det kan finnas svårigheter i fördelningen av resurser, regleringen av processer samt formandet av idéer. För att ett förändringsinitiativ ska lyckas behöver de idéer som driver förändringen institutionaliseras, alltså vara vedertaget bland alla berörda aktörer samt vara allmängiltigt accepterade kulturella normer och värderingar. För att ett nytt synsätt ska institutionaliseras behövs förmågan att "resa" inte bara från en arena till en annan, utan även från en medvetandenivå till en annan. Det är en komplex utmaning att få nya synsätt att "hoppa" över gränser och "bryta igenom" motstånd. Specifika episoder behöver nå styrningsprocesser (se fig. 2.5).



Figur 2.4. Transformationsinitiativ i styrningsdynamik. Notera att trots att de visas separat så interagerar de med varandra i alla verkliga instanser. (Healey 2006b)

Level	Dimension
Specific episodes	<i>Actors</i> —key players—positions, roles, strategies and interests <i>Arenas</i> —institutional sites <i>Ambiences and interactive practices</i> —communicative repertoires
Governance processes through which bias is mobilized	<i>Networks and coalitions</i> <i>Stakeholder selection processes</i> <i>Discourses</i> —framing issues, problems, solutions, interests, etc. <i>Practices</i> —routines and repertoires for acting <i>Specification of laws, formal competences and resource flow principles</i>

Tabell 2.1. Nivåer och dimensioner av styrning: ett analytiskt schema. (Healey 2006b)

3. Metod

Studien granskar medborgarnas möjligheter till medbestämmande i översiktsplanen samt vilka hinder som finns för detta. Studien bygger på kvalitativa undersökningar med anledning att studera dessa möjligheter. En fördel med kvalitativa undersökningar är att de fungerar bra vid komplexa frågor där fler än en alternativ förklaring till en fråga anses lämplig (Denscombe 2010:304). Att flera olika förklaringar möjliggörs lämpar sig väl med frågeställningarna. Som komplement till de kvalitativa undersökningarna kommer även en kvantitativ undersökning att användas för att inkludera medborgarnas syn på frågorna. Det görs för att få ett mer omfattande resultat men användningen av blandade metoder innebär också en del utmaningar att vara vaksam på. Det kan bland annat riskera att förlänga tiden för studien i stort samt att resultaten från de olika metoderna kan vara motsägande. För att genomföra blandade metoder är det viktigt med ett tydligt framställande av i vilken ordning metoderna används och hur de prioriteras (Denscombe 2010:150–151). I denna studie genomfördes metoderna i rapportens ordning. Intervjuerna används som den dominanta metoden för förståelse följt av dokumentanalys av kvalitativ och kvantitativ karaktär där både styrdokument och frågeformulär analyseras. Det motiveras med att de intervjuade personerna är experter på området, men om det skulle skilja sig kraftigt mot andra metoder bör det ses över och kontrolleras.

3.1 Dokumentanalys

3.1.1 Styrdokument

För att skapa en bild av medborgarnas möjlighet till påverkan och de lokala förutsättningarna har ett antal dokument analyserats. Översiktsplan, Stadskontorets dokument om modeller för samordnad medborgardialog som gäller för Malmö stad samt Malmö stads olika projekt för medborgardialog, medborgarinitiativet och Malmöpanelen. Dokumentanalysen bygger enbart på officiella publikationer från offentliga myndigheter vilket Denscombe (2010) beskriver att vid första anblick ses som auktoritativt, objektivt baserat på fakta. Han förklarar vidare att ju mer konkreta data det handlar om desto lättare är det att hantera som en objektiv bild av verkligheten. Eftersom studien är mer åt det subjektiva hållet gäller det att kritiskt analysera dokumenten. Vad de ansvariga för dokumenten har att vinna på att framställa informationen på ett visst sätt bör ha i åtanke.

3.1.2 Frågeformulär

Frågeformulär kan som sagt vara tidskrävande vilket förklarar varför jag i studien valt att använda redan genomförda frågeformulär, i detta fall från Region Skåne. Frågeformuläret innehåller de frågor som är intressanta för studien. Det är också genomfört i betydligt större skala än vad jag på egen hand hade mäktat med vilket ökar trovärdigheten. I frågeformuläret deltog 2795 personer i Skåne. I studien är de Skåne kategoriserat i fyra olika regioner, nordväst, nordost, sydväst och sydost. Eftersom Malmö är lokaliserat i sydväst kommer endast det området att analyseras. Sydvästra Skåne rymmer även närliggande städer vilket gör att vissa av de tillfrågade bor utanför Malmö. Samtidigt påverkas invånare i kringliggande städer av det som händer, vissa kanske jobbar där och så vidare. Sydvästra Skåne tolkas därav som en grupp som i hög utsträckning representerar de relevant kopplade till Malmö stads planering. Av de totalt 2795 personer som deltog var 954 från sydvästra Skåne. Frågeformulärets syfte är att ge en fingervisning om tendensen kring de generella åsikterna i Malmö Stad. Mycket av studien berör hälsa- och sjukvård men flera frågor handlar om medborgardialog och själva påverkansprocessen med politiker. Några utvalda frågor från studien är av relevans för denna uppsats. Endast de relevanta frågorna kommer att beröras i uppsatsen.

3.2 Intervju

Studiens huvudsakliga metod för att besvara frågeställningarna är intervjuer. De genomfördes för att få en djupare förståelse för medborgardialogen i Malmö stads översiktsplan. Otydligheter i de officiella dokumenten var av intresse att reda ut. Processen där översiktsplanen kommer till och ansvarigas syn på medborgardialog var också av intresse. Ambitionen var att svaren från intervjuerna skulle skapa en bas för att analysera de lokala förutsättningarna.

3.2.1 Urval till intervju

De intervjuade personerna valdes strategiskt utefter deras arbetsbefattning. Stadskontoret och stadsbyggnadskontoret kontaktades med önskemålet att två personer från vardera kontor med lämplig inblandning i översiktsplanen skulle ställa upp på intervju. Beskedet från stadsbyggnadskontoret var att dubbla intervjuer inte var nödvändigt eftersom de hade liknande roller i översiktsplaneringen. Från stadskontoret valdes en kontaktad person för

intervjun. Slutligen blev det således två intervjuer, en på vardera kontor. De intervjuade behövde ha kunskap om hur utformningen av översiktsplanen går till samt ha övergripande kunskap om inkludering av medborgare i Malmö stad. Det är enligt Denscombe (2010:181) lämpligt att välja intervjupersoner istället för slumpmässigt i de fall studien syftar till att visa en fördjupad bild av en särskild situation snarare än en undersökning som ska vara möjlig att vara generaliserande. Det lämpar sig väl med denna studie som syftar till en fördjupad bild av Malmö stad.

3.2.2 Förberedelse till intervju

Inför intervjun förbereddes en uppsättning av öppna frågor särskilt planerade för att besvara frågeställningarna. Inspiration hämtades från Mee Kam Ng (2020) och hennes arbete i Hong Kong 1997. Hon formade en tabell för granskning av samarbetsprocessen med medborgarna baserad på arbetet av Healey (1997). Den innehåller fyra punkter. De är intressenter och arenor, rutiner och diskussionsstilar, skapandet av policydiskurs samt att upprätthålla konsensus. Dessa punkter användes i Hong Kong för att kontrollera om utförandet var riktigt samarbete eller om det var manipulativt. Genom att basera mina frågor i samma struktur var förhoppningen att den egentliga möjligheten i medborgardialogen testas samtidigt som svar på vilka andra faktorer som kan tänkas påverka processen till att innebära riktigt samarbete.

3.2.3 Genomförande av intervju

Intervjuerna genomfördes på ett semi strukturerat vis. En förberedd lista av öppna frågor kompletterades med flexibla följdfrågor. Ett sådant upplägg underlättar för den intervjuade att utveckla och bredda sina svar. Det är särskilt bra anpassat i situationer när målet är att upptäcka komplexa svar snarare än att bara kontrollera något (Denscombe 2010:175–176). Intervjun inleddes med en enkel fråga för att låta intervjupersonen bli varm i kläderna och avslutades till sist med en möjlighet att tillägga något som eventuellt inte kommit på tal som skulle vara av relevans. Det bidrar enligt Denscombe (2010:185–186) till en lyckad intervju. Samtliga med relevant koppling till ämnet på stadskontoret och stadsbyggnadskontoret kontaktades via mejl, varav två ställde upp på intervju. Intervjuerna genomfördes vid två olika tillfällen. Den 27:e april och 2:a maj. Intervjuerna varade mellan 15–25 minuter. Samtliga intervjuer hölls via videosamtal på önskemål av de tillfrågade. Det innebär positiva effekter för tid och kostnad samtidigt som videon innebär visuell kontakt (Denscombe 2010:178)

vilket underlättar för eventuella följdfrågor. Röstmemo av intervjun spelades in med den intervjuades godkännande.

3.2.4 Analys av intervju

Syftet med intervjuerna var att få en utökad bild av hur ansvariga arbetar med medborgardialog och översiktsplan utöver det som presenteras i de officiella kanalerna och dokumenten. Enligt Denscombe (2010:174) är intervju en lämplig metod för att erhålla sådan privilegierad information. De intervjuade befinner sig i olika ansvarsområden i processen att utforma översiktsplanen vilket möjliggör en förståelse för hur den slutgiltiga produkten faktiskt blir till. Genom att väga samman svaren från intervjuerna med presenterade dokument finns ett relativt brett utbud av information för att dra slutsatser kring frågeställningarna. Önskvärt hade varit 1–2 fler genomförda intervjuer men inga fler av de tillfrågade valde att ställa upp. Denscombe (2010:193) förklarar att det är svårt att uppnå trovärdighet i intervjusammanhang. Det är svårt att med säkerhet veta att den intervjuade talar sanning. Detta är en risk eftersom de intervjuades förklaringar används som ett komplement till de officiella dokument som finns och kommer inte dubbelkollas med annan fakta. Samtidigt är de intervjuade tillfrågade i sin arbetsroll vilket borde bidra till en sanningsenlig förklaring. De intervjuade svarade också tydligt gällande när det är deras professionella åsikt eller deras privata.

4. Analys

I detta avsnitts första del kommer det empiriska materialet presenteras i olika delar. Det kommer att analyseras från det teoretiska ramverk som presenterades i kapitel 2. Materialet är hämtat från intervjuer men även från lagstiftning, översiktsplan, styrdokument och frågeformulär. Den första delen fokuserar främst på medborgarnas möjlighet till påverkan och den andra delen främst på de hinder som berör möjligheten till påverkan, men det kan ske vissa överlappningar.

4.1 Möjligheter till påverkan

4.1.1 Plan- och bygglagen

Att genomföra någon form av medborgardialog är i dagens Sverige lagstadgat. Enligt Plan- och bygglag (2010:900) 3 kap. 8–11 §§ råder en samverkansskyldighet för kommunen. Vid framtagandet av översiktsplanen ska kommunen samråda med länsstyrelsen, regionen och de kommuner som berörs. Även kommunens medlemmar, andra myndigheter, sammanslutningar och andra enskilda med väsentligt intresse ska inkluderas i samrådet. Syftet med samrådet är att skapa ett så bra beslutsunderlag som möjligt där påverkan möjliggörs. Under samrådet ska kommunen redovisa förslagets innebörd, skälen för förslaget, förslagets konsekvenser och det planeringsunderlag som har betydelse för bedömningen av förslaget.

Denna beskrivning är vad samtliga Sveriges kommuner måste förhålla sig till i översiktsplaneringen. Det inkluderar minimum för varje individs möjlighet till påverkan i Sverige. Malmö stad (2018) arbetar dock mer med olika former av medborgardialog för att möjliggöra ännu större påverkan och inkludering. Boverket (2022a) förtydligar även att det är idealt om kommunen tar initiativ till medborgardialog i tidigt skede, gärna redan långt innan den formella planprocessen börjar. Det motiveras med medborgarnas kunskap, erfarenheter och behov lättare kan användas för att väsentligt förbättra beslutsunderlaget. När samrådet väl börjar har en hel del ställningstaganden och bedömda konsekvenser av planen gjorts.

Hänvisningen ligger i linje med Collingridges dilemma (se Fig.2.3) som visar på att störst påverkan är möjlig i tidigt skede. Samrådet sker alltså en bit in på processen såväl som den grafiska kurvan vilket innebär att medborgarna saknar möjlighet att påverka de första

ställningstaganden innan de är satta. Samtidigt förklarar Boverket (2022a) att det är svårt att engagera medborgarna i ett tidigt stadie när det ännu är oklart hur planen påverkar medborgaren och att det hela förenklas när planen succesivt blir mer konkret.

4.1.2 Medborgardialog i översiktsplan

I översiktsplanen har Malmö stad tre huvudinriktningar varav en av dem är ”staden som kulturell och demokratisk arena. De strävar efter en gemensam kontaktyta för att stimulera demokrati och delaktighet. Genom fler mötesplatser ska trygghet och jämställdhet i stadsrummet öka. Medborgarnas hälsa gynnas av att känna delaktighet såväl som att staden stärks av medborgares medverkan och kunskap. Det förklaras därför vara väsentligt för planeringen att verka för ökat deltagande (Malmö stad 2018).

Genom samverkan över gränser med deltagande från samhällets många aktörer ska förutsättningar skapas för att möta de komplexa utmaningar i som finns i dagens samhälle. Det ska åstadkommas genom såväl informella som formella deltaganden i planprocedurer. För att åstadkomma detta behövs strategier utvecklas för att få fler att engagera sig i processer kring stadsbyggande liksom arenor där medborgarna kan agera och samverka. (Malmö stad 2018). Arenorna förklaras enligt citatet nedan:

”Genom att planera miljöer som stödjer människors möten och interaktion kan stadsplaneringen främja socialt och demokratiskt deltagande. Det kan ske genom en kombination av privata, halvprivata och offentliga ytor som ger förutsättningar för mötesplatser som är välkomnande och tillgängliga för en mångfald grupper.” (Malmö stad 2018:46).

I översiktsplanen framhävs alltså svårigheten att få till ett brett engagemang från medborgarna att påverka och den faktiska bristen av det i Malmö. Det ligger helt i linje med det Listerborn (2008) förklarar kring Rosengård och de där bosattas brist på möjlighet att påverka ur en utsatt position. Att det behövs arbete för att inkludera alla eller fler grupper i samhället medgivs av Malmö stad i översiktsplanen. Det är möjligt att utläsa en existerande variation mellan olika invånargrupperns möjlighet till påverkan. Listerborn (2008) förklarar att det behöver hanteras inte genom att bara lyssna på marginaliserade grupperns åsikter utan de måste också hittas. För att hitta dessa röster är målsättningen från Malmö stad bland annat att skapa arenor där demokrati och delaktighet kan stimuleras. Genom gemensamma arenor är förhoppningen att främja socialt och demokratiskt deltagande. Genom mötesplatser tillgängliga för en mångfald grupper kan det tänkas att åtminstone de upplevda samhällsklyftorna minskar. Ett mer

jämställt samhälle underlättar således deltagandet från just en mångfald grupper. Genom förändringen av den byggda miljön kan eventuellt Listerborns (2008) beskrivning av den ”osynliga väggen” runt Rosengård motarbetas. Det i kombination med vad som uttrycks som utvecklade metoder för brett och representativt deltagande och samråd. Samtidigt är det något som är djupt inbäddat och kommer gissningsvis kräva fler åtgärder än så.

Den byggda miljön kan alltså ses som ett hinder för medborgarnas möjlighet till deltagande. Den ser ut att vara en bidragande faktor till ojämlikheten i Malmö. Frågan återstår dock om det är den fysiska byggda miljön eller om det är den psykiska, upplevda byggda miljön som är hindret. En ”osynlig vägg” är att tolkas som något psykiskt men kan samtidigt orsakas av en grundorsak skapad av den fysiska miljön där bristen på arenor att samverka skapar ”osynliga väggar” i samhället. För att en individ ska ha möjlighet att påverka behövs enligt Hedvall et al. (2022) tillgänglighet, användbarhet och universell utformning. Tillgänglighet är kopplat till den fysiska miljön, att ha tillgång eller tillträde. Tillgången till en arena för samverkan och delaktighet blir på sätt och vis grundläggande för möjligheten att kunna påverka. Samtidigt behövs även användbarhet för att medborgaren ska kunna påverka och delta. Hur medborgaren ska kunna använda arenan eller andra funktioner är viktiga på samma sätt som att de måste fysiskt finnas där. Tillhörighet och engagemang vägs även de in i begreppet användbarhet. Det ligger således stort ansvar på att de modeller som Malmö stad ska utveckla för att nå ut till medborgarna och ska engagemang och tillhörighet. Listerborn (2008) förklarar dock att det i Rosengård saknas en viss grundläggande tillhörighet då det upplevda området ses som en tillfällig hemvist. Mentalt har många invånare sin tillhörighet till sitt hemland vilket kan tänkas göra frågan extra utmanande.

4.1.3 Stadskontorets modeller för samordnad medborgardialog

I översiktsplanen från 2018 (Malmö Stad 2018) förkunnas det att nya modeller för ökat deltagande behövde formuleras. Det uppdraget tilldelades Stadskontoret på uppdrag från budgeten 2018 att genomföra modeller för samordnad medborgardialog (Stadskontoret 2018). Samhällsplaneringsavdelningen vid stadskontoret genomförde tillsammans med en arbetsgrupp bestående av representanter från flera olika av stadens förvaltningar uppdraget. I arbetet identifierades problem och utvecklingsområden enligt följande:

- ”Beredningsmodellen för medborgardialog som kommunfullmäktige godkände 2009 är inte känd i organisationen.

- Det saknas en tydlig definition av medborgardialog och begreppet används på ett inkonsekvent sätt.
- Dialog prioriteras emellanåt inte i utrednings- och beslutsprocesser.
- Det finns ingen tydlig samordning av stadens arbete med medborgardialog.
- De förtroendevalda ger emellanåt otydliga uppdrag gällande medborgardialog.
- Det finns utmaningar i att engagera andra förvaltningar som inte har ett direkt ansvar i aktuell fråga.
- Stadsområdesnämnderna, som ansvarade för det lokala utvecklingsarbetet och som bistod i att facilitera medborgardialog och var en kontaktväg in för externa aktörer, finns inte kvar i stadens nya organisation.” (Stadskontoret 2018:12).

För att lösa dessa problem har arbetsgruppen kommit fram till en rad förbättringar att jobba emot. Att genomföra förändringar likt detta i stora organisationer förklaras ta lång tid men arbetet är igångsatt för att uppnå resultat. Huvuddragen i vad som ska genomföras är att skapa en tydlig struktur för lärande och utveckling där stadskontoret ska ha en administrativ roll i att sammanfoga ett nätverk av aktörer. Stadskontoret ska tillsammans med stadens andra förvaltningar samordnas för att bedriva utvecklingsarbetet med medborgardialog. I dokumentet lyfts det att medborgardialog som begrepp används på ett inkonsekvent sätt vilket försvårar kommunikationen mellan olika aktörer. För att underlätta detta har medborgardialog som begrepp konkretiserats och delats upp i medborgardialog, kunskapsdialog, brukardialog och kommunvägledning, där samtliga ingår i medborgardeltagande. Hur de ska användas för olika typer av dialoger visas i dokumentet i ett ramverk. Det förtydligas dock att ramverket inte är styrande då vissa typer av dialoger kan behövas hanteras på unika sätt (Stadskontoret 2018). Uppdelningen är Malmö stads förtydligande av olika typer av deltagande för att enklare fördela ansvar på rätt instans men i denna uppsats kommer medborgardialog fortsatt användas som det breda begrepp medborgardeltagande numera är i Malmö stad. De olika begreppen är inte mer relevanta i sig för uppsatsens undersökande än att nya bestämda begrepp finns på plats för att underlätta kommunikationen mellan förvaltningarna. Nätverket föreslås få följande uppgifter:

- ”Kartlägga pågående dialogarbete i staden som berör flera förvaltningar.
- Fastställa det ramverk över olika former för dialog mellan malmöborna och Malmö stad som presenteras i rapporten.

- Sprida kunskap och erfarenheter mellan stadens förvaltningar.
- Följa SKL:s arbete på området.
- Vid behov genomföra informations- och utbildningsinsatser för berörda förtroendevalda och tjänstepersoner i Malmö stad.
- Rapportera om nätverkets arbete och eventuella utvecklingsbehov till kommunfullmäktige inom ramen för den årliga rapporten om medborgardialog som föreslås i ärendet STK-2018-852.” (Stadskontoret 2018:13–14).

Stort fokus ligger på att hela nätverket ska dra åt samma håll med gemensamma ramar. I denna förändring att synkronisera medborgardialogen ligger även stort fokus på att sprida kunskap och lärande mellan aktörerna. Detta fungerar som ett svar på tidigare versioner av modeller för medborgardialogen. Den tidigare arbetsmodellen (beredningsmodellen) från 2009 var detaljstyrd och arbetssättet var konkret. Beredningsmodellen anger följande tio principer som ska vägleda arbetet med medborgardialog i Malmö stad:

- ”1. Vid förslag som direkt berör malmöborna skall alltid en medborgardialog övervägas och ställning tas till nyttan och syftet med en sådan dialog. Resultatet ska redovisas i beslutsunderlaget.
2. Då beslut är fattat om en medborgardialog skall malmöborna i denna process som minsta nivå ha rätten att bli hörda.
3. Vid framtagande och ändringar av exempelvis befintliga planer, program eller policydokument skall en dialog initieras där man informeras om varför dessa ändringar föreslås.
4. Det ska tidigt i processen göras tydligt hur åsikter och synpunkter kommer behandlas och på vilket sätt det är möjligt för malmöborna att påverka.
5. Malmöborna skall i samband med en dialog ges goda förutsättningar att kunna delta. Uppsökande arbete för att nå fler skall särskilt övervägas.
6. Barn och ungdomars möjligheter att delta i denna process skall ges särskild uppmärksamhet.
7. Resultatet av dialogen skall återkopplas till medborgarna som deltagit i den.
8. Samarbetet med föreningar och organisationer skall utvecklas.
9. Dialogprocessen utvärderas och utvecklas löpande.

10. Politiska förtroendevalda har i uppdrag att göra de politiska avvägningarna och ta ansvar för helheten.” (Stadskontoret 2018:10–11).

För ögat må de tio punkterna för medborgardialog se bra ut. Problemet var att uppföljningen och arbetet mot punkterna var bristfällig i de flesta förvaltningarna. Det trycks på att implementera arbetssätt likt detta i stora organisationer är en svårighet. De tio punkterna står kvar som gällande idag men arbetet i sig är numera mer fokuserat på samordning då punkterna som utskrivet ramverk uppenbarligen inte fungerar i verkligheten.

Deltagandemässigt förkunnas det att minsta nivå av påverkan är rätten att bli hörda. Det vill jag påstå är på mitten av Arnsteins deltagandestege (se Fig. 2.1), konsultation. En kritisk syn på det menar på att det faktiskt inte kan räknas som påverkan. Att få sin röst hörd kan vara uppskattat av medborgaren men vad innebär det egentligen? Utan någon som helst makt och inte ens dialog går det att argumentera för att lägsta nivån att bli hörd inte alls är någon påverkan vilket gör punkten på listan meningslös. Skillnaden mellan tokenism och icke-participation kan ses minimal ur en påverkanssynpunkt.

Samtidigt kan ”att bli hörd” ur en mer positiv synvinkel vara något som kan leda till mycket. Wolff (2020) förklarar att en aktör utan vidare strukturell makt behöver beteendemässig makt för att påverka. Genom samarbeten kan en medborgare sätta press på beslutsfattarna via exempelvis protester. Med kunskaper om regler kan medborgaren rättsligt hävda sig mot beslutsfattarna och sätta ytterligare press. Det hela kan leda till överenskommelser eller kompromisser som faktiskt förändrar planeringen. Ur denna synvinkel finns det faktiskt fritt utrymme för en medborgare att påverka. I vilken mån medborgaren kan påverka regleras i innehavet av beteendemässig makt. Det är upp till var och en att lära sig vad man som medborgare kan göra och hur man kan göra det. Denna tes vilar dock på några viktiga fundament. Först och främst vilar den på möjligheten att bli hörd. I ett samhälle där det är omöjligt att göra sig hörd stryps nog de flesta möjligheterna att utöva sin beteendemässiga makt. I viss mån är det alltså fundamentalt med Hedvall et als. (2022) beskrivning av tillgänglighet, användbarhet och universell utformning. Trots att samhället erbjuder tillräckliga förutsättningar för att användandet av beteendemässig makt behövs det ännu mer för att alla ska ha möjlighet till påverkan. Argument kan vara att användbarhet såsom engagemang och den mentala upplevelsen av påverkan bör kunna komma från medborgaren själv. Om det finns en konkret möjlighet att påverka kan det ur en individualistisk synvinkel ses som tillräckligt för att utöva deltagande. Ett sådant resonemang faller dock på parametern och målsättningen att många fler ska lyckas inkluderas. Spivak (1996) förklarar att alla inte

har en röst, däribland underordnade kvinnor. Själva definitionen av underordnad är omöjligheten att bli hörd. Även om de har rätten att bli hörda blir inte så fallet eftersom de inte kan tala. Det gör att punkt fem i beredningsmodellen är av yttersta vikt då den verkar för att inkludera fler malmöbor där uppsökande arbete ska särskilt övervägas.

Beredningsmodellen i sig är noggrant framtagen och inkluderar mycket av det som sägs i diverse teorier men problemet är som sagt att modellen inte har lyckats implicerats i verkligheten.

I en intervju med en av projektledarna för översiktsplanen lyfts det att det är ganska svårt att inkludera medborgarna redan i översiktsplanen. Informanten uttryckte sig enligt följande:

”Att fånga allmänhetens uppmärksamhet för en översiktsplan är ganska svårt. Det är först när vi börjar visa saker på kartor och liksom olika gränser och hur berör det mig? Det är också det här med 20-årsperspektivet att det är väldigt svårt att förhålla sig till. Och vissa saker som vi visar kommer ju hända väldigt, väldigt snart men väldigt mycket kanske inte händer ens inom den här 20-årsperioden...”

Intervju med informant 1.

Att fånga allmänhetens intresse i översiktsplanen är enligt informanten orsakat av långsiktigheten som ofta präglar översiktsplaneringen. För att återkomma till Hedvall et als. (2022) förklaring om användbarhetens betydelse så kan det tänkas vara svårt att uppnå det engagemang som krävs för användbarhet när det gäller så långsiktiga frågor. Det innebär en grundläggande utmaning för att få till ett gott deltagande i översiktsplanen. Informanten förklarar vidare att de gånger medborgare är som mest engagerade är när något direkt och konkret påverkar dem. Det förklaras vara lättare att engagera folk i detaljplanen eftersom det är då det börjar intressera människor, när det handlar om deras närmiljö. Med bakgrund av detta ställdes frågan om det upplevs lättare att ha en dialog med medborgarna i detaljplanering till en utredare på stadskontoret som svarade med sin privata åsikt baserad på tidigare erfarenheter och lydde enligt följande:

”Ja, det upplever jag. Det blir mycket mer konkret, man pratar mycket mer detaljer, det är ändå någonting som man ser kommer hända inom de närmsta åren. Det kommer vara så här: skuggas mitt hus eller inte? För det är en väldigt stor fråga för den enskilde.”

Intervju med informant 2

Båda informanterna upplever att det blir lättare att skapa engagemang i ett senare skede av planeringen. Uppfattningen är att människor är mindre benägna att delta kring väldigt

långsiktiga frågor eller sådant som upplevs abstrakt. Genom att koppla det till Collingridges dilemma (se Fig 2.1) är det lättare att inkludera medborgarna när kunskapen om resultaten är större. Detta medför följaktligen att medborgarna kan inkluderas först i ett senare skede när möjligheten till påverkan exponentiellt har minskat. Om medborgare inte kan påverka i tidigt skede är alltså möjligheten till påverkan reducerad. Projektledaren på stadsbyggnadskontoret berör ämnet enligt följande:

”Politikerna har väldigt stor makt över översiktsplanen, det är där de visar sin inriktning. Vi brukar säga till dem när de är nya i nämnden eller så, en ny mandatperiod. Det är i översiktsplanen som de kan påverka inriktningen mest. Ju längre ner i planeringen desto mindre kan de påverka, desto mer lagstyrt blir det.”

Intervju med informant 1

Förklaringen om politikernas möjligheter till påverkan går helt i linje med Collingridges dilemma. Det är tidigt i processen som de kan påverka mest innan diverse olika lagar försvårar styrningen. Ställt mot varandra kan de två olika citaten från informant 1 upplevas som motsägelsefulla. Det slås fast tydligt att det är tidigt i processen som det på riktigt är möjligt att påverka planeringen samtidigt som medborgardialog lämpar sig bäst i senare skede. I vilken utsträckning har egentligen medborgarna en möjlighet att påverka? Samma regelstyrning som gäller för politikernas förslag gäller såklart för medborgarna vilket gör att de också står inför en utmanande position i den senare delen av planering att hantera det som i hög utsträckning är lagstyrt. Samtidigt är det mycket att kräva av medborgarna att ha tillräcklig kunskap för att kunna påverka i tidigt skede. Teoretiskt är tidigt deltagande vad som genererar inflytande, förutsatt att medborgaren är kompetent nog. Om det faktiskt är genomförbart i praktiken är en annan historia. Planerare är kompetenta och det är givetvis ingen slump att de båda intervjuade ser hinder med att engagera medborgare i översiktsplanen. Det är hinder som eventuellt är oöverkomliga i dagens kommunala organisation. Oavsett vad, så innebär detta att medborgarnas möjlighet till påverkan i översiktsplanen är begränsad vilket leder till en begränsad möjlighet till påverkan i stort då de största möjligheterna finns i tidigt skede.

4.1.4 Skånepanelen

Region Skåne genomförde 2017 studien med syftet att undersöka medborgarnas intresse av demokratiskt deltagande mellan valen. Genom att titta på svar från medborgarna själva kan en generell uppfattning skapas om faktiskt deltagande. Även den upplevda möjligheten till

påverkan från medborgarnas sida såväl som önskemål förekommer i frågeställningarna. På frågan om medborgarna deltagit i någon form av medborgardialog svarar 15 % ja. Det förstärker det som presenterats av kommunen att fler behöver involveras i planeringen. 82 % svarar att de aldrig har deltagit i någon sådan process, en stor majoritet. Svarsfördelningen från tabell 4.1 blir särskilt intressant i jämförelse med tabell 4.2. 87 % svarar att de är antingen mycket intresserade eller intresserade att generellt påverka i samhället. Det lämnar frågan varför svarspersonerna i hög utsträckning är intresserade av att påverka samhället men samtidigt inte deltar vid medborgardialoger eller liknande. Är det en fråga om tillgänglighet? Eller om användbarhet? Universell utformning? (Hedvall et al. 2022).

Tabell 4.1 Har du tidigare deltagit i medborgardialog eller liknande aktivitet där du kan påverka politiker?

Ja	15 %
Nej	82 %
Vet ej/vill ej uppge	3 %

Källa: Skånepanelen (2017). Sammanställd av författaren.

Tabell 4.2 Hur intresserad är du generellt av att påverka samhället?

Mycket intresserad	31 %
Intresserad	56 %
Inte särskilt intresserad	12 %
Inte alls intresserad	1 %
Vet ej/vill ej uppge	1 %

Källa: Skånepanelen (2017). Sammanställd av författaren.

För tolkning av tillgängligheten i Malmö stad besöktes deras officiella hemsida. Där finns tre alternativ för att vara med och påverka. Det är Malmöinitiativet, Malmöpanelen och Anhörigdialog. Malmöpanelen bestod av 1600 representativt valda Malmöbor som rådfrågades regelbundet i politiska frågor innan ärendena går vidare till beslut i de kommunala nämnderna och styrelserna. Malmöpanelen avslutades 2019. Anhörigdialog gäller bara hälsa, vård och omsorg. Det lämnar Malmöinitiativet som ensam tjänst för att påverka.

Malmöinitiativet är en e-tjänst där medborgarna har möjlighet att skicka in förslag till kommunen och rösta på förslag. Om ett förslag får minst 100 röster kommer det att behandlas av den nämnd som förslaget berör (Malmö stad 2023c). En dator är allt som krävs för att ha tillgängligheten att påverka och det har de flesta tillgång till, via eget ägande eller exempelvis på bibliotek. Användbarheten i detta fall inkluderar datorkunskap vilket såklart kan variera, samt tidigare diskuterat engagemang. Ur perspektivet universell utformning tycks Malmöinitiativet vara för alla då vem som helst kan vara med och påverka något som sedan genomförs i en demokratisk röstning. Själva möjligheten till påverkan sett till detta fall tycks också landa i Wolffs (2020) förklaring om beteendemässig makt. I intervjun med en projektledare för översiktsplanen var ett svar enligt följande:

”Det finns exempel på både att vi lyssnat på medborgare när de tycker att vi ska dra gränsen borde inte gå här för att ”någonting”. Har man goda argument så kanske det är så att vi ändrar. Men ofta gör vi inte det för att man måste liksom tänka lite större kanske. Men måste vara ganska alert som medborgare också för att yttra sig i en översiktsplan”

Intervju med informant 1

Det görs väldigt tydligt att beteendemässig makt är av stor betydelse. En stor del av möjligheten till påverkan i översiktsplanen ligger i den faktiska kunskapen om översiktsplanen i sig men också kunskaper om generell planering för att lyckas skapa bra förslag, gärna baserat och relevant till ett större perspektiv. Formellt finns inga fler vägar för att påverka men vidare i intervjun förklaras det att de informella processerna är en del i att involvera medborgarna:

”Det är inte bara de formella skedena som vi behöver prata med människor utan det händer ju både på förekommen anledning om det är en detaljplan eller så men det är också i olika typer av projekt att vi pratar stadsutveckling.”

Intervju med informant 1.

Det finns fler sätt att påverka än de formella sätt som visas i de officiella kanalerna även om detta inte direkt inkluderar påverkan av översiktsplanen. Det är något som kan tänkas saknas i Malmö stad, ett konstant sätt att kunna vara med och påverka redan tidigt i politikernas diskussioner. I tabell 4.3 ser vi att 34 % vill helt vara med och påverka tidigt i politikernas diskussioner och 27 % vill vara med löpande under hela processen. Det resulterar i att 61 % av befolkningen vill vara med i ett tidigt skede, något som inte verkar vara det lättaste. I

exempelvis Lunds Kommun (2023) inkluderas medborgarna genom att kunna besöka fullmäktiges sammanträden som är öppna för alla vilket de presenterar på sin hemsida. Där finns länkar till alla kommande möten som är öppna för besök i Stadshallen i Lund men går även att följa direkt via webben. Det är ett sätt att vara med och påverka politikerna i tidigt skede. På respektive sida hos Malmö Kommun (2023c) står ingenting om möjlighet att närvara och heller inga tider för kommande möten är uppladdade. Baserat på detta verkar det finnas brister i tillgängligheten för medborgarna att påverka politikerna i ett tidigt skede vilket i förlängningen leder till översiktsplanen.

Tabell 4.3 I vilket skede av processen vill du delta?

Jag vill helst påverka tidigt i politikernas diskussioner	34 %
Jag vill helst påverka när det finns ett förslag till beslut	27 %
Jag vill helst påverka när man utvärderar beslutet	4 %
Jag vill helst vara med löpande under hela processen	27 %
Jag vill inte påverka alls	4 %
Vet ej/vill ej uppge	5 %

Källa: Skånepanelen (2017). Sammanställd av författaren.

En fördel med Malmöinitiativet är att det genomförs skriftligt. Sett från tabell 4.4 och 4.5 är det fler som är bekväma att uttrycka ett resonemang skriftligt snarare än muntligt. En fördom kan vara att medborgardialog sker muntligt vilket inte är optimalt ur en önskemålssynpunkt. I arbetet med att engagera fler invånare kan det ses som fördelaktigt att initiativet är skriftligt. Det lär vara lättare att engagera medborgare som är bekväma med det som ska genomföras snarare än att de är obekväma.

Tabell 4.4 Hur bekväm är du med att skriftligt uttrycka ett resonemang?

Mycket bekväm	46 %
Bekvämt	44 %
Obekvämt	9 %
Mycket obekvämt	1 %
Vet ej/vill ej uppge	1 %

Källa: Skånepanelen (2017). Sammanställd av författaren.

Tabell 4.5 Hur bekväm är du med att uttrycka dig muntligt inför andra?

Mycket bekväm	25 %
Bekvämt	52 %
Obekvämt	18 %
Mycket obekvämt	5 %
Vet ej/vill ej uppge	1 %

Källa: Skånepanelen (2017). Sammanställd av författaren.

En annan faktor att väga in i möjligheten att påverka är mängden fritid. Att vissa kunskaper är viktiga för att ha möjligheten till påverkan är fastslaget men det behöver kombineras med faktisk tid att disponera. I tabell 4.6 ser vi hur det finns stora skillnader mellan hur mycket fritid invånarna i sydvästra Skåne har. Det med lägst antal lediga timmar om dagen kommer såklart ha det svårt att få tid till påverkan, särskilt i detta fall när det kräver en del av medborgaren i flera faktorer. Detta behöver inte vara ett problem men om det är så att det är samma grupp av medborgare som har ont om tid så kan det innebära en mindre rättvis planering för alla. Ett sådant exempel skulle kunna vara att det bara är den fattigaste delen av befolkning som kanske har två jobb som inte kan vara med i deltagande planering på grund av tidsbrist. I ett sådant fall riskerar planeringen att verka mer för de andra deltagande grupperna.

Hur mycket fritid har du? Dvs. vaken tid där du själv har utrymme att prioritera vad du vill göra.	
Mer än 10 per dag	17 %
Mer än 6 per dag	16 %
Mer än 3 per dag	31 %
Mer än 1 per dag	24 %
Mindre än 1 timme per dag	8 %
Vet ej/vill ej uppge	4 %

Tabell 4.6. Källa: Skånepanelen (2017). Sammanställd av författaren.

4.2 Hinder för möjligheten till påverkan i Malmö

Den byggda miljön som ett hinder för möjligheten till påverkan i Malmö berördes tidigare i analysen. Bristen på arenor och segregeringen i samhället är något som i slutändan påverkar planeringen och möjligheten att påverka den. Det finns flera utmaningar i Malmö stad. Några av dem kommer hanteras i följande delkapitel.

4.2.1 Många inblandade aktörer

I översiktsplaneringen är det många aktörer att förhålla sig till för Malmö stad. Även om alla aktörer inte är direkt inkluderade i framtagandet av översiktsplanen har de alla möjlighet att påverka under granskningstiden. Planförslaget, miljökonsekvensbeskrivningen, samrådsredogörelse och samrådsförslag ska hållas tillgängliga för granskning i minst två månader. Granskningstiden kan förlängas om det förväntas finnas stort intresse från allmänheten eller om kommunen vill ha mer tid för dialog (Boverket 2022b). Hur allmänheten kan påverka under granskningstiden förklarades i intervjun med projektledaren för översiktsplanen:

”I både samrådet och granskningen så skickar vi ut översiktsplanen till 300 instanser. Så det är ganska brett, det är alla grannkommuner, olika myndigheter men också de stora bolagen, fastighetsägare i staden och vad det nu kan vara [exempelvis] IKEA och ICA men också många privatpersoner som visat intresse sedan tidigare, vi kan ju inte skicka ut den till alla. Sen så hör dem av sig, vissa är väldigt angelägna och ringer till politiken eller till direktören eller till oss tjänstepersoner och andra nöjer sig med att skriva ett remissvar.”

Intervju med informant 1

Att många aktörer är inblandade skapar en avancerad bild att tolka hur maktfördelningen ser ut och vad det gör med medborgarnas möjlighet till påverkan. Baserat på Wolffs (2020) generella kategorisering av strukturella resurser ligger fastigheter väldigt högt upp. Det gör att fastighetsägarna generellt har stort inflytande i planeringen. Precis bakom på listan befinner sig politiska regler som resurs. Det innefattar vilka exekutiva politiska beslut aktörer har. En sådan makt finns kanske framför allt hos planerarna men den påverkas starkt av omgivningen. På frågan om privata aktörers påverkan av planeringen gavs följande svar:

”I Malmö till exempel så behövs det många arbetstillfällen, det är ett jättestort problem att inte tillräckligt många har jobb i Malmö. Då är det klart att det spelar roll om ett företag som har många arbetstillfällen är oroliga för om deras verksamhet kan utvecklas eller finnas kvar. Men det är också många intressen som ska vägas mot detta.”

Intervju med informant 1

Jobbbristen i Malmö skapar en situation där planerare är särskilt beroende av de stora företagen. Även om planerare har en strukturell resurs och makt i sig är de fortfarande helt beroende av ett privat företag enligt exemplet. Ett beslut som försämrar för företaget är direkt negativt för Malmö stad. I och med att Malmö stad har många intressen att förhålla sig till kan deras egentliga makt argumenteras vara begränsad. Det är något som i förlängningen kan begränsa möjligheten till påverkan. Healey (2006a) diskuterar tendenser som syns i Europa med mer dynamiska samarbetsprocesser som limiteras av dåligt utvecklad rumslig uppfattning. I konkurrens med andra policyagendor och styrningsmodeller riskerar dialogarbetet att bara bli en del av dessa. Eftersom deltagandet som koncept inte är särskilt prioriterat är det svårt att slå sig in bland de många andra intressen som informanten förklarar. Medborgardialog är bara en detalj i den stora planeringen och är uppenbart inte prioriterad. De många inblandade aktörerna är en anledning till det men den kanske egentliga grundläggande anledningen är de inarbetade policyagendorna bland aktörerna. Maktförhållandena mellan aktörerna och den befintliga styrningen är en utmaning för möjligheten till påverkan för individen då konceptet i sig får svårt att få fäste.

4.2.2 Samordning mellan förvaltningarna

Ett erkänt problem i Malmö stads organisation är samordningen mellan förvaltningarna. Med anledning av det genomförde stadskontoret modeller för samordning mellan förvaltningarna. För att hantera detta har Malmö stad som tidigare nämnt rett ut otydligheter i begreppsanvändning av begreppet medborgardialog och har lagt fram en plan i hur de olika

förvaltningarna ska samordnas genom ökad kommunikation, gemensamt lärande och dela kunskaper och erfarenheter.

”I och med att inte vi [stadskontoret] är processägare och inte tar fram översiktsplan så har inte vi specifikt involverat någon utan det är om stadsbyggnadskontoret har gjort det i så fall.”

Intervju med informant 2

Ur citatet förstärks uppfattningen det att det verkar vara uppdelat mellan förvaltningarna. De problem som Malmö stad haft med samordningen mellan förvaltningarna kan förklaras med hjälp av Healeys (2006b) modell för förändringsinitiativ i den dynamiska styrningen (se fig.2.4). Situationen som har varit är att Stadsbyggnadsförvaltningen genomfört en lista på tio punkter som ska gälla för förvaltningarna. I modellen (se fig.2.4) sker det i översta vänstra rutan (episodes, rules). De har inte lyckats genomföra att listan följs i praktiken vilket eventuellt har flera orsaker. Det kan vara ett motstånd i resurserna. Listan är ambitiös och det är inte givet att resurserna finns där för att möta kraven i form av tillräcklig mängd kunnig personal eller rent kapitalmässigt för att bedriva verksamheten. Det kan även vara så att det finns motstånd i idéerna. Att den nya listan inte går ihop med arbetarnas syn på frågan, att de inte håller med om innehållet. Det skulle kunna vara om de anser att planeringen ska skötas i högre utsträckning av experter än vad som anges i listan. För att åtgärda problematiken med införandet av den nya listan har Malmö stad som bekant valt att införa en ny inriktning som innebär samordning mellan förvaltningarna. Det riskerar att möta ett tryck från kulturen av regler (cultures, rules). Det baseras på antagandet att förvaltningarna jobbar lite var för sig vilket gör att samordningen förändrar arbetssättet vilket (Healey 2006b) förklarar ofta möts av skepsis och en rädsla för det okända.

Det finns alltså hinder från flera olika håll för Stadsbyggnadskontorets ambition att införa en ny styrning vilket resulterar i att vara ett hinder för möjligheten till påverkan från medborgarhåll. Den nya styrningen är tänkt att förbättra medborgardialogen men möts av olika former av motstånd. Den nya styrningen har helt enkelt inte lyckats institutionaliseras. För att det ska ske krävs behöver de tre nyckelflödena fungera i praktiken. Tillräckliga resurser behövs för att åstadkomma det som är tänkt i styrningen. Det kan vara svårt baserat från tidigare diskussion kring att det är svårt för de nya metoderna att få genomslag. Det är även relaterat till idéerna. Det blir viktigt för Malmö stad att förstå att det krävs mer än att bara framställa ett papper med ny styrning för att få till en förändring. Min uppfattning är att

Malmö stad är på rätt väg i detta. Genom bestämda träffar borde de tydliga gränserna succesivt rivas ner. Att erfarenhetsutbyte görs mellan förvaltningarna och att den strikta metoden att följa prioriteras ned för ett fokus på en gemensam styrning borde öka möjligheterna för att få med alla förvaltningar på förändringen. Den gemensamma styrningen kan innebära att förvaltningarna tillsammans formerar och kommer överens om den nya styrningen. Det i sin tur kan sätta press på resursfördelningen i kommunen vilket kan öppna för att den nya styrningen institutionaliseras.

5. Slutsats

Medborgarnas möjlighet att påverka översiktsplaneringen är komplex och går att se från flera olika perspektiv. Grundläggande har varje medborgare rättsliga rättigheter att påverka i planeringen som baseras på plan- och bygglagen. Lagstiftningen är samtidigt bara en grund för deltagande och bör inte ses som komplett. Boverkets förklaringar om behovet av en extra tidig inkludering i planeringen har visat sig vara relevant sett till Collingridge dilemma för att få möjligheten att ha största möjliga påverkan. Collingridge dilemma är dock just ett dilemma av den anledning att det är svårt att påverka i tidigt skede när kunskapen om resultatet är väldigt liten. Det är en fråga som de intervjuade tjänstemännen brottas med i en sådan utsträckning att tron på medborgardialog i översiktsplanen från deras ter sig vara minimal. Om den tron är begränsande för medborgardialogen i översiktsplaneringen eller om det helt enkelt är en realistisk bild av planeringen är inte helt lätt att avgöra. Sett till befolkningens önskemål vill väldigt många påverka tidigt i planeringen vilket går lite emot informanternas beskrivning av att det är svårt att engagera medborgarna i tidigt skede. De båda påståendena kan såklart existera parallellt men det lär finnas en möjlighet att engagera medborgare om det är så att de faktiskt vill.

Det borde vara möjligt att påverka medborgare som vill vara med och delta men även det är relaterat till en rad olika faktorer. Rent grundläggande gäller det att medborgaren faktiskt har tid men sedan måste förutsättningarna finnas på plats. En faktisk plats att påverka och en mental uppfattning om att det är möjligt att påverka. Ett problemområde är att vissa grupper inte har möjligheten att påverka då de exempelvis inte kan göra sin röst hörd eller inte har tillräckliga kunskaper. Att påverka i dagens Malmö och det klimat som råder krävs det ganska mycket av medborgaren. Informanten på stadsbyggnadskontoret förklarade att det sällan är så att de faktiskt lyssnar på medborgaren då det kräver ett bra förslag. Det är svårt för en medborgare att komma med bra förslag eftersom planeringen måste anpassa sig till en rad olika faktorer. I verkligheten har en planerare väldigt mycket att förhålla sig till och anpassa sig till för att planeringen ska fungera.

Informanten på stadsbyggnadskontorets förklaring om hur planeringen fungerar i verkligheten understryker vad som studerats av Healey. Medborgardialogens framfart i organisationer bromsas av en dåligt utvecklad relationell rumslig uppfattning. Det ligger en stor utmaning att befästa en ny typ av policy eller rumslig uppfattning i konkurrens med de redan befintliga. I Malmö stad verkar det innebära att medborgardialog lindas in i befintliga styrmodeller istället för att stå på egna ben. Även om medborgardialog hanteras separat verkar det bara få genomslag om det passar exempelvis det ekonomiska och det miljömässiga. Att medborgardialog inte haft enormt genomslag behöver dock inte vara negativt. Kunniga planerare jobbar hela tiden med prioriteringar av olika diskurser och förslag. Planeringen behöver nödvändigtvis inte bli bättre genom ett högt deltagande. Många frågor kan nog hanteras bäst av de riktiga experterna där deltagandet inte alls gynnar processen. Det hela är dock en närmast filosofisk fråga i vilken utsträckning makten ska tillhöra folket eller experterna.

Även om medborgardialog idag inte är högst prioriterat i dagens Malmö finns tydliga tendenser på att arbetet mot mer medborgardialog kommer att öka. Samordningen av förvaltningarna sker som respons på de tidigare svårigheterna att implementera en fungerande policy kring medborgardialog. Om man lyckas hantera det kulturella tryck som finns på förändringen och får med de inblandade att det tror på detta samt resurser på plats finns goda chanser att utveckla en förbättrad medborgardialog i Malmö.

5.1 Framtida forskning

Som framtida forskning tror jag det hade varit intressant att kolla på det motstånd som ofta finns inom myndigheter. Att studera de tendenser som gör att det skapas motstånd i förändringsskeden och hur det påverkar planeringen i olika skeden. Även hur dessa tendenser kan hanteras vore en intressant forskning. Genom en sådan förståelse och hanteringen av den borde styrningen från myndigheter kunna effektiviseras markant men framför allt bli mer flexibel och anpassningsbar för nya teorier och på så sätt skapa en framtida progressiv planering.

Jag tror även det hade varit relevant att titta på om det går att skapa en möjlighet för medborgarna att inkluderas tidigare i planeringen. Hur tidigt är det möjligt? Vad kan det ge för resultat? Det verkar vara fler som vill delta tidigt i planeringen än vad som gör det, vilket är en potential som kan vara värd att ta vara på, för både medborgarna och stadens skull.

6. Källförteckning

- Arnstein, Sherry R (1969) *A Ladder Of Citizen Participation*, *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, 216-224, DOI: [10.1080/01944366908977225](https://doi.org/10.1080/01944366908977225)
- Boverket (2022a). *Vad är medborgardialog*. Hämtad 2023-04-25: https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/medborgardialog/vad_ar/
- Boverket (2022b). Granska översiktsplanen. Hämtad 2023-05-14: [https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/uppratta/stalla-ut/#:~:text=Kommunen%20ska%20%C3%A5ta%20planf%C3%B6rslaget%20granskas.Lag%20\(2020%3A76\)%20.](https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/uppratta/stalla-ut/#:~:text=Kommunen%20ska%20%C3%A5ta%20planf%C3%B6rslaget%20granskas.Lag%20(2020%3A76)%20.)
- Denscombe, Martyn (2010). *The Good Research Guide: For small-scale social research projects*. 4th ed., Open University Press.
- Denvall, Verner och Iwarsson, Susanne (red.) (2022). *Participation vad när hur*. Studentlitteratur. Lund.
- Denvall, Verner och Slaug, Björn (2022). "Participationens metodologi". I *Participation vad när hur*. Studentlitteratur, redigerad av Verner Denvall och Susanne Iwarsson. Lund.
- Healey, Patsy (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. 1st ed., University of British Columbia Press. Department of Town and Country Planning, University of Newcastle upon Tyne.
- Healey, Patsy (2006a). *Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning*, *European Planning Studies*, 14:4, 525-546, DOI: 10.1080/09654310500421196
- Healey, Patsy (2006b). Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space , *European Planning Studies*, 14:3, 299-320, DOI: 10.1080/09654310500420792
- Hedvall, Per Olof; Ståhl, Agneta och Iwarsson, Susanne (2022). "Tillgänglighet, användbarhet och universell utformning". I *Participation vad när hur*. Studentlitteratur, redigerad av Verner Denvall och Susanne Iwarsson. Lund.
- Hedvall, Per-Olof (2022). *Free resources*. Hämtad 2023-05-13: <https://www.peohedvall.com/free-resources/>
- Till Koglin och Pettersson, Fredrik (2017). *Changes, Problems, and Challenges in Swedish Spatial Planning—An Analysis of Power Dynamics*. Department of Technology and Society, Lund University, Lund, Sweden.
- Listerborn, Carina (2008). *Who speaks? And who listens? The relationship between planners and women's participation in local planning in a multi-cultural urban environment*. Springer Science+Business Media B.V.
- Lunds Kommun (2023). *Kommunfullmäktige*. Hämtad 2023-05-13: <https://lund.se/kommun-och-politik/kommunens-organisation/kommunfullmaktige>

- Malmö stad (2018). *Översiktsplan för Malmö. Planstrategi*. Hämtad 2023-04-25: <https://malmo.se/download/18.4f363e7d1766a784af162af/1610100094509/%C3%96VERSIKTSPLAN%20F%C3%96R%20MALM%C3%96%20antagen%2031maj2018.1%C3%A5g.webb.pdf>
- Malmö stad (2019). *Översiktsplan för Malmö*. Hämtad 2023-04-26: <https://malmo.se/Stadsutveckling/Tema/Oversiktsplanering/Oversiktsplan-for-Malmo.html>
- Malmö stad (2022). *Om Malmö stads organisation*. Hämtad 2023-04-25: <https://malmo.se/Om-Malmo-stad/Var-organisation/Om-Malmo-stads-organisation.html>
- Malmö stad (2023a). *Så växer Malmö*. Hämtad 2023-04-25: <https://malmo.se/Stadsutveckling.html>
- Malmö stad (2023c). *Var med och påverka*. Hämtad 2023-04-25: <https://malmo.se/Om-Malmo-stad/Politik-beslut-och-paverkan/Var-med-och-paverka.html>
- Malmö stad (2023b). *Välkommen till Malmö stad*. Hämtad 2023-04-26: <https://malmo.se/>
- Ng, Mee Kam (2020). "Quantitative Methods in Urban Planning Research." I *The Routledge Handbook of Planning Research Methods*, redigerad av Elisabete A. Silva, Patsy Healey, och Neil Harris, 231-244. Routledge.
- Region Skåne (2017). *Skånepanelen - Demokratiskt deltagande mellan valen*. Hämtad 2023-05-13: https://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/publikationer_dokument/rapport-region-skane-2017.pdf
- Shekarabi, Ardalan och Lövin, Isabella (2018). *Agenda 2030 visar vägen till en hållbar värld!* Hämtad 2023-04-25: <https://www.regeringen.se/contentassets/1cc738f012634446adb2e7ba063525d3/civilminister-ardalan-shekarabi-debattartiklar-2014-2019.pdf>
- Spivak, G. C. (1996). *The spivak reader*. New York: Routledge.
- Stadskontoret (2018). *Uppdrag budget 2018: Modeller för samordnad medborgardialog*. Hämtad 2023-05-11: <https://motenmedborgarportal.malmo.se/welcome-sv/namnder-styrelser/kommunfullmaktige/mote-2020-02-06/agenda/samordnad-medborgardialog-rapport-reviderad-efter-remissbehandling-pdf?downloadMode=open#:~:text=Medborgardialog%20inneb%C3%A4r%20att%20f%C3%B6rtroendevalda%20eventuellt,i%20syfte%20att%20f%C3%B6rb%C3%A4tra%20den>.
- Sveriges kommuner och regioner (SKR) (2023). *Delaktighetstrappan Och liknande modeller*. Hämtad 2023-05-04: <https://skr.se/download/18.3a0a1c2218723106f7691f6/1680012199306/Delaktighetstrappan.pdf>
- United Nations (2018). *Participation, Consultation and Engagement: Critical Elements for an Effective Implementation of the 2030 Agenda*. Hämtad 2023-04-25: <https://www.un.org/en/chronicle/article/participation-consultation-and-engagement-critical-elements-effective-implementation-2030-agenda>
- Wolff, Almut (2020) *Planning culture – dynamics of power relations between actors*. *European Planning Studies*, 28:11, 2213-2236, DOI: 10.1080/09654313.2020.1714553

6.1 Intervjuer

Projektledare på strategiavdelningen för översiktsplan i Malmö på Stadsbyggnadskontoret.

Enskild intervju via videolänk, 2023-04-28. Intervjun varade i ca. 25 minuter. (Informant 1).

Utredare på enheten samhällsplanering och etablering på Stadskontoret. Enskild intervju via videolänk, 2023-05-02. Intervjun varade i ca. 15 minuter. (Informant 2).

7. Bilaga

7.1 Intervjufrågor

Öppning

Presentera dig själv, vem är du och vad är din yrkesroll?

ÖP

Hur går det till vid utformningen av översiktsplanen i Malmö?

Vilka aktörer är involverade?

Hur påverkas planeringen av få/flera aktörer?

Vilka ”arenor” sker detta på? Vart sker själva utformningen? (Arenor där politiska principer bearbetas politiskt, administrativt eller lagligt för att bli legitimerade i samhället)

Medborgardialog

Hur inkluderas medborgarna i översiktsplanen?

ÖP nämner: medborgarnas delaktighet ska vidareutvecklas, hur?

Vilka är utmaningarna med att utveckla medborgardialog? Finns det några särskilda utmaningar i Malmö Stad?

Vad är målbilden med medborgardialogen?

Tror du att det är möjligt?

Avslutning

Något du önskar att tillägga kring området?