

Institutionen för kulturgeografi och
ekonomisk geografi

UTÖKAD MEDBORGARDIALOG, HISS ELLER DISS?

- Planerares syn på utökad medborgardialog i översiktsplaneringen.

Författare: Sara Dri

Kandidatuppsats samhällsgeografi 15 hp

Kurs: SGEL36, VT 2023

Handledare: Till Koglin



ABSTRACT

Citizen dialogue is something that within planning is advocated now today. It helps planners to gain valuable information about place and space but it also strengthens democracy. The literature often presents perspectives based on what is important to think of within planning, e. g. social justice and inclusion, but little about planner's actual workload and capabilities. The purpose of this thesis is to study the planners' perspective about citizen dialogues. It will contribute to a better understanding about the complexity of planning and how complex the work of planners is. A survey and interviews will be the methods used to get the planners' point of view, especially on possibilities and obstacles that comes with dialogues. The information gained from the combined methods along with the theories will answer the research questions. The limitation of the paper is a Swedish context, and the municipalities that are chosen has an ongoing project of making a masterplan or have just completed one.

Keywords

planerare, medborgardialog, governance, kollaborativ och kommunikativ planering, översiktsplanering

INNEHÅLL

ABSTRACT.....	1
INLEDNING.....	3
Syfte och frågeställning.....	4
Avgränsning.....	4
BAKGRUND.....	6
Översiktsplan.....	6
Planeringsprocessen för översiktsplanering.....	7
Medborgardialog.....	9
TEORETISKT RAMVERK.....	11
Litteraturoversikt.....	11
Kommunikativ och kollaborativ planering.....	13
Governance – interaktiv samhällsstyrning.....	14
METOD.....	17
Enkät.....	17
Semi-strukturerad intervju.....	18
Etiska överväganden.....	18
RESULTAT.....	21
Respondenter.....	21
Möjligheter.....	23
Hinder och Utmaningar.....	25
Planprocess och Styrning.....	28
Verktyg och Kanaler.....	29
ANALYS OCH SLUTSATS.....	31
Analys.....	31
Slutsats.....	37
REFERENSER.....	40
BILAGOR.....	44
Bilaga 1 - ENKÄTFRÅGOR.....	44
Bilaga 2 - INTERVJUGUIDE.....	46

INLEDNING

Boverket (2022c) lyfter att medborgardialog skapar en samhörighet och ett förtroende mellan kommuninvånarna men också mellan kommuninvånare och kommun. Till följd av detta stärks därmed också demokratin. Medborgardialog är också något som förespråkas i dagens planeringsdiskurser varpå en av dessa, planering som postmodernism, hävdar att alternativ mänsklig kunskap ska lyftas fram (Strömgren, 2007 s18). En form av medborgardialog regleras också i Plan och bygglagen. Detta sker i form av samråd som är integrerade i planeringsprocesserna både för detaljplanering och översiktsplanering (3 kap 8–11 §§ och 5 kap 11–17 §§ PBL).

Frågeställningen som ligger till grunden för uppsatsen härleds till en webenkät som Lunds kommun gav ut för att samla in information och synpunkter av medborgare inför arbetet med att ta fram en ny översiktsplan, en tidig medborgardialog. Enkäten var svåråtkomlig och en viss förkunskap kring både ämnet och hemsidans uppbyggnad krävs för att delta. Frågor som väcktes till följd av detta var; Vilka personer riktas enkäten till? Vem kan hitta enkäten som inte redan har ett intresse för samhällsplanering? I en internationell stad som Lund, hur kommer det sig att enkäten inte gavs ut på andra språk? Är detta något som kan beskrivas som en utökad medborgardialog eller är detta något som finns med i planeringsprocessen som alla kommuner gör?

Boverket (2022c) belyser att man bör ha en blandad skara människor som representerar andra intressen i medborgardialogen. Min upplevelse är att Lunds enkät riktas till den målgrupp som redan har en stark röst och har ett stort intresse för samhällsutveckling. På så vis finner jag svårigheter att en nyanserad bild över vad Lunds medborgare anser är viktigt kan erhållas genom enkäten.

Därför är det viktigt att undersöka kommuners eller de yrkesverksammars (de som är involverade i planprocessen) syn på medborgardialog i tidiga skeden av planprocessen för översiktsplanering. Undersöka vilka utmaningar som de står inför när medborgardialoger utförs. En detaljerad processkartläggning är viktig att ta fram för att skapa förståelse för planprocessen och var de tidiga medborgardialogerna bör äga rum.

SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING

I dagens litteratur finns det mycket att tillgå som behandlar medborgardialoger utifrån styrning och medborgarnas perspektiv. En del har även skrivits om planerarperspektivet men inte lika om planerares perspektiv. Syftet med uppsatsen är att undersöka planerares syn på en utökad medborgardialog i de tidiga stadierna av översiktsplaneringsprocessen. Detta är något som det inte finns så mycket skrivit om. Därför kan uppsatsen bidra till att fylla ut lite av det kunskapsglapp som föreligger för planerare kontra medborgardialog i översiktsplaneringen. Jag vill undersöka vilka upplevda hinder och möjligheter som planerare anser finns. Samt vilka möjligheter som planerare har till att styra sitt arbete och beslutsfattande i frågor relaterat till medborgardialoger. Uppsatsen gäller enbart svenska planerare som är yrkesverksamma i svenska kommuner. Följande frågeställning ska hjälpa till att uppnå målet med uppsatsen, vilket är att skapa en förståelse och kunskap om arbetet med medborgardialoger utifrån planerarens perspektiv.

- Har planerare möjlighet att påverka beslutsfattandet för medborgardialoger i översiktsplaneringen?
- Kan planerarna anses utföra 'good governance'?
- Hur ser kommunerna på en utökad medborgardialog vilka hinder och möjligheter finns det och vilka aktiviteter faller inom begreppet?
- Hur ser kommuners vilja ut att utföra utökade medborgardialoger i de tidiga skedena av översiktsplaneringen?

AVGRÄNSNING

Uppsatsens kommer att avgränsas till att endast behandla medborgardialog i arbetet med översiktsplanering. Valet beror på att översiktsplaneringen påverkar alla som verkar inom en kommun under flera år framöver, vilket innebär att det finns många intressenter. Det är även i översiktsplaneringen som Boverket (2020c) finner det extra viktigt med medborgardialoger. Vid detaljplanering ges bara en begränsad grupp av människor en möjlighet att påverka enligt PBL, vilket sker genom samråd. Därför kommer inte detaljplanering att behandlas i denna uppsats.

Uppsatsen kommer även att avgränsas till att enbart tillfråga kommuner som har eller håller på med att framställa en ny översiktsplan. En avgränsning kommer även att göras utifrån

årtalet av antagandet av en ny översiktsplan, vilket löper mellan åren 2021 och 2023. Valet av årtal baseras på en aktuell projektperiod där vetskapen om projektets delar är färsk och medarbetare som var involverade i planeringen är med större sannolikhet kvar på samma arbetsplats. Kommuner som enbart aktualiserar eller som har en antagen översiktsplan som antogs innan år 2021 sedan kommer inte att behandlas i uppsatsen.

En avgränsning kommer även att ske inom en nationell gräns, där enbart svenska kommuner kommer att vara föremål för uppsatsen.

BAKGRUND

I bakgrunden presenteras olika begrepp som är av intresse för uppsatsen. Först kommer översiktsplanen kort att presenteras för att skapa en förståelse för vad en översiktsplan är. Därefter kommer planeringsprocessen för översiktsplanering att presenteras där en redogörelse för hur planeringsprocessens olika milstolpar ser ut samt vem som fattar beslut kopplat till milstolparna. Avslutningsvis kommer medborgardialog som begrepp att behandlas.

ÖVERSIKTSPLAN

Översiktsplanering är den strategiska planeringen av en kommuns mark- och vattenanvändning med utarbetade anvisningar och riktlinjer (Nyström & Tonell, 2012). Det ska redovisas hur hänsyn ska tas till allmänna intressen, hur riksintressen ska behandlas samt hur miljökvalitetsnormer ska följas (Boverket, 2022d). I detaljplaneringen är det dessa anvisningar och riktlinjer som planerarna behöver förhålla sig till. En kommun är lagbunden till att upprätta en översiktsplan för kommunen däremot är översiktsplanen inte juridiskt bindande och översiktsplanen ska aktualiseras en gång per mandatperiod (Nyström & Tonell, 2012). Översiktsplanen är sektorsövergripande och involverar olika förvaltningar i arbetet och Boverket menar på att det är en process där alla ska ges möjlighet till att bidra med egna kunskaper och erfarenheter. Vilket också innebär att fler aktörer än förvaltningar förväntas integreras i processen (Boverket, 2022a).

Översiktsplanen ingår i plansystemet som är hierarkiskt uppbyggt. I plansystemet ingår följande planer som regleras i plan och bygglagen (PBL), regionplan, översiktsplan, områdesbestämmelser och detaljplan (Nyström & Tonell, 2012).

PLANERINGSPROCESSEN FÖR ÖVERSIKTSPLANERING

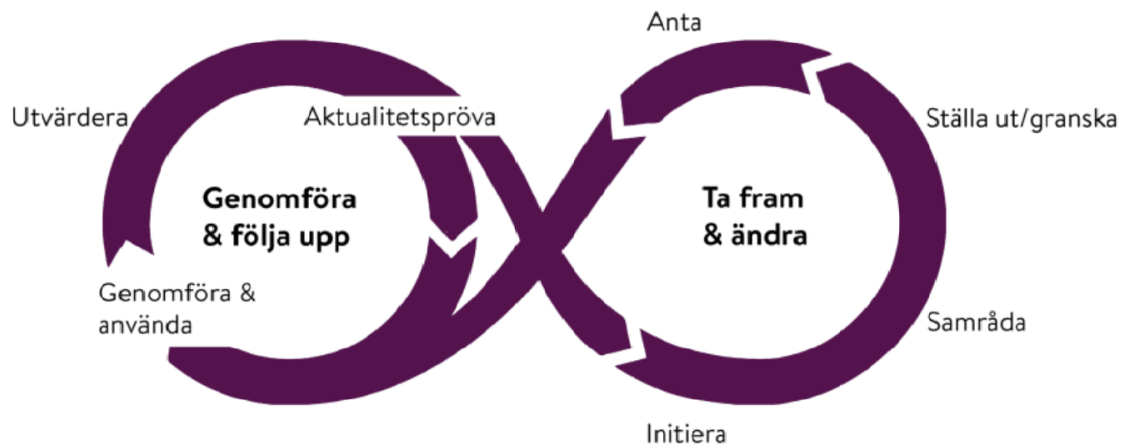


Bild 1: Översiktsplansprocessen (Lunds kommun, 2023)

Bilden ovan visar hur processen för översiktsplanering ser ut. Den högre ringen beskriver hur man tar fram eller ändrar en översiktsplan och den vänstra ringen visar hur man genomför olika aktiviteter relaterat till översiktsplanen men också var aktualitetsprövning sker (Lunds kommun, 2023). Själva processen för att ta fram en översiktsplan är uppdelad i olika aktiviteter och milstolpar. Nedan visas en processkartläggning som jag har tagit fram över processen att ta fram en ny översiktsplan. Där de blåa rutorna visar var formella beslut tas och de orangea ovalerna visar aktiviteter.

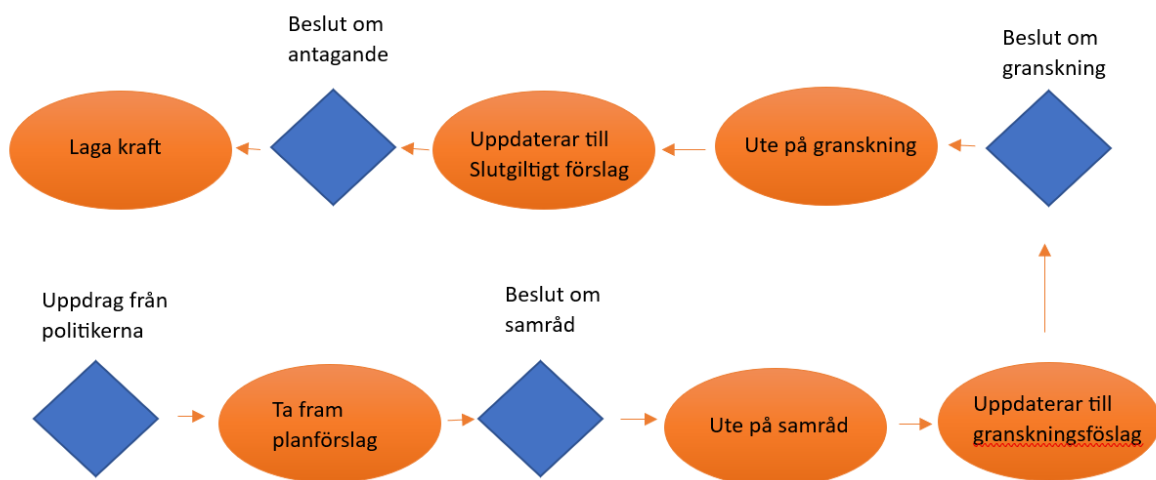


Bild 2: Processkartläggning av översiktsplan (Dri, 2023).

Styrningen av planprocessen kan delas upp i fyra olika delar, vilket visas på bilden som presenterades ovan som inhämtats från Lunds kommun (bild 1). Dessa delar är initiera, samråda, granska och anta.

I **initieringsfasen** är det oftast så att kommunfullmäktige beslutar om att arbetet av en ny översiktsplan (Vaggeryds kommun, 2016; Borlänge kommun, 2023), eller att en aktualisering av den befintliga ska påbörjas (Boverket, 2022a) En projektplan bör arbetas fram för att underlätta arbetet och samarbetet med alla aktörer som är involverade. Boverket förespråkar också att en politisk styrgrupp leder arbetet med att ta fram en ny översiktsplan (Boverket, 2022b).

Samrådsfasen upptar en stor del utav processen för översiktsplanering. Boverket menar på att samrådsfasen pågår från de tidiga dialogerna till och med att en samrådsredogörelse är skriven. I videon som finns på Boverket (2022b) förtydligar planarkitekten att samrådet kan delas in i två faser, kunskapsskapande och kommunaltsamråd. Där den första, kunskapsskapande innebär att kunskap samlas in i de frågor som ska behandlas, då är det även som tidiga dialogerna sker. Därefter kommer det kommunala samrådet där ett färdigt förslag presenteras. Det är kommunstyrelsen som beslutar om ett förslag ska samrådas (Halmstads kommun, 2022). Efter samrådet går planförslaget på remiss där berörda intressenter får möjlighet att lämna synpunkter (Boverket 2022b). Detta sker också efter ett beslut av kommunstyrelsen (Halmstads kommun, 2022). Därefter ska en samrådsredogörelse upprättas för att visa på att de synpunkter som givits har behandlats och presenterats hur dessa bemöts. Detta är lagstadgat i 3 kap. 11§ PBL.

När synpunkterna behandlats och planförslaget har uppdaterats ska det ligga ute för **granskning** under minst två (2) månaders tid (Boverket, 2020b) detta efter beslut av kommunstyrelsen (Halmstads kommun, 2022). Nya synpunkter inhämtas och om planförslaget ändras efter detta så måste en ny granskningsperiod ske, om inte så är planförslaget färdigt för antagande (Boverket, 2020).

I den avslutande delen av planprocessen sker **antagandet** och att planen vinner laga kraft (Boverket, 2020a). Det är alltid kommunfullmäktige som beslutar om antagande (Boverket, 2020a; Vaggeryds kommun, 2016; Borlänge, kommun, 2023) efter ett godkännande av kommunstyrelsen (Halmstads kommun, 2022).

Det man kan säga om planprocessen för översiktsplanering är att arbetet framförallt i initieringsfasen är väldigt kollaborativ och nätverksbaserat. Däremot kan beslutsfattandet uppfattas som hierarkisk vilket tydliggörs med bland annat hur många gånger beslut måste tas i de olika delarna av den kommunala förvaltningen.

MEDBORGARDIALOG

Diálagos är ursprunget till dagens ord, dialog. Diálagos är grekiska och betyder *genom* (“dia”) och *ord* eller *mening* (“logos”) och ordet föddes under antiken när Grekland övergick till att bli en demokrati (Ronty, 2017). En dialog är ett förhållningssätt med fokus på att nå en samsyn, konsensus (Servicebanken, 2023), samt att bygga på en vilja att se och förstå motparten. Respektfullt lyssnande och ett prestigefyllt förhållningssätt är ett måste för att dialogen ska ge bäst resultat. Då ges en möjlighet att komma till insikt och förstå varandras perspektiv (Ronty, 2017), för att sedan skapa en helhetssyn varpå den samlade kunskapen och erfarenheterna kan bidra till nya insikter och lösningar (Servicebanken, 2023).

Medborgardialog och samråd ska inte ses som synonymmer. Samråd är reglerat i PBL och används både i större och mindre projekt medans medborgardialoger många gånger sker i början av stora projekt. De båda dialogformerna kan utformas på olika sätt men de har samma mål, att sammankoppla medborgare och stadsplanerare (Stockholm växer, 2022). Dessvärre är det så att medborgardeltagandet ofta är lågt i samråd eller andra medborgardialoger och Nyström & Tonell (2012) nämner två olika tolkningar av detta, 1, det är svårt att väcka intresset hos medborgare, 2, det är svagt intresse på grund av möjligheten att påverka bedöms som minimal. Därför anser författarna att nya former för samverkan bör utvecklas.

Borverket (2022c) lyfter behovet av en utökad medborgardialog i planeringsprocessen och denna bör ske tidigt i processen. Detta då det bland annat ger ett bättre planeringsunderlag där lokalbefolkningens platsknutna kunskap kommer till användning. Denna fördel som medborgardialoger medför är också något som presenterats i litteraturen. Irvin och Stansbury (2004) trycker just på att kunskapen som ackumuleras från medborgardialogerna bidrar till att planerare ökar sin förmåga att presentera ett förslag representerar samhället samlade viljor. Kunskap är ett nyckelord vad gäller ett gott planeringsunderlag (Cars och Hedström, 2014). Detta gäller för planerare men även för medborgare. Irvin och Stansbury (2004) poängterar att medborgare som besitter kunskap blir så kallade medborgar-expertter varpå dessa personer bidrar till nyanserade kunskaper för planerare.

Det förekommer inte enbart positiva påföljder av medborgardialoger utan det finns även en utmaningar. Medborgardialoger är kostsamma och tidskrävande (Irvin & Stansbury, 2004; Tahvilzadeh, 2014) Kostnad och tidsaspekten är således en sådan utmaning som planerare behöver ta ställning till vid planeringen av medborgardialoger. Förmågan att nå ut till grupper som vanligtvis inte gör sig hörda i medborgardialoger är också en utmaning. Cars och Hedström (2014) beskriver detta problem som att det framförallt är personer med socialt, kulturellt och ekonomiskt kapital som gör sig hörda i dialoger. Detta styrks även av Listerbom (2008) där hon lyfter att marginaliserade invandrarkvinnor ofta inte får möjligheter att göra sin röst hörd.

I medborgardialogen finns det många positiva aspekter men också utmaningar som behöver behandlas i planeringen av medborgardialoger. SKL (2014) beskriver utförligt vad man behöver tänka innan, under och efter att medborgardialoger utförs och ämnas vara inspiration och vägledning till kommuner och regioner som utför medborgardialoger.

TEORETISKT RAMVERK

En litteraturoversikt presenteras för att skapa en kontext för uppsatsen, för att visa på hur brett och snävt medborgardialoger faktiskt är. Den ska hjälpa att bidra till en förståelse för hur mina tankar har varit när jag arbetat med min frågeställning och var jag hämtat inspiration och stöd ifrån.

Därefter presenteras det teoretiska ramverk som används i uppsatsen, vilket omfattas av kommunikativ och kollaborativ planering samt governance. Dessa två behandlar två olika perspektiv av planeringen men de samverkar också. Kommunikativ och kollaborativ planering behandlar sättet man planerar medans governance behandlar styrningen av planeringen.

Teoriernas relevans till uppsatsen härleds till hur planerarna faktiskt planerar och hur planeringsdiskursen ser ut i samhället idag. En analys av empirin utifrån ett kommunikativt och kollaborativt planeringssätt kommer därför att utföras. Begreppet governance kommer att analyseras utifrån hur planeringsarbetet styrs och hur beslutsfattandet sker.

Båda koncepten eller teorierna knyter väl an till medborgardialoger då dessa både sker inom planeringen men innefattas också i beslutsprocesser och är lagstadgade.

LITTERATURÖVERSIKT

Litteraturen om medborgardialoger är gedigen och omfattar många olika perspektiv och kontexter. Dessa omfattar inte enbart samhällsplaneringen utan ännu större litteraturrikedom finns exempelvis inom den politiska sfären. Där medborgardialoger bland annat handlar om att stärka den representativa demokratin. Den representativa demokratin grundstenar bygger just på medborgares engagemang och intresse för politik och samhällsfrågor (Dagård, 2017 s46; Jutengren, 2017).

I den underlagsrapport som Nazem Tahvilzadeh tagit fram på uppdrag av 2014 års Demokratiutredning, behandlar han medborgardialoger i förhållande till demokratin. Tahvilzadeh analyserar medborgardialogens roll i två fallstudier för att undersöka hur detta kopplas till medborgerligt inflytande och delaktighet i den lokala demokratin (SOU 2015:96). I en rapport som upprättats av myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUFC) undersöks medborgardialogernas betydelse för en fördjupad demokratisk involvering bland unga. Olika tillvägagångssätt för dialog behandlas och problematiseras utifrån om och vilka unga personer som deltar (Mufc, 2014).

Mycket litteratur fokuserar på att behandla medborgarens perspektiv i medborgardialoger. Detta kan även preciseras till att omfatta olika medborgargrupper i samhället. I Göran Jutengrens delrapport (6), som upprättats för utvärderingen av Västra Götalandsregionens politiska organisation, lyfts det medborgerliga perspektivet kopplat till medborgardialoger och politik. Jutengren (2017) undersöker bland annat huruvida regionmedborgare känner att de kan påverka politiska beslut och hur medborgarnas syn på medborgardialoger är. I hans text behandlas en stor grupp av medborgare, de så kallade regionmedborgarna. Det är inte alltid att en större grupps perspektiv belyses utan medborgardialoger kopplas även många gånger till inkludering av marginaliserade grupper. Varpå medborgardialog används som ett sätt för att försöka öka inkluderingen genom att fler människor får möjlighet att göra sin röst hörd, och på så vis blir även dialogen mer representativ av samhället. Tahvilzahdeh (2023) beskriver just detta i sin rapport *Inkludering och medborgardeltagande* som upprättats på uppdrag av SKR. I denna diskuteras det ifall deltagande styrmodeller främjar inkludering. Det Tahvilzadeh bland annat kommer fram till är att det inte sker per automatik, utan det framhävs att olika villkor och omständigheter måste tas i beaktande för att möjliggöra att marginaliserade grupper faktiskt ska delta.

Detta är också något som urbanforskaren Carina Listerbom lyfter i sin text *Who speaks? And who listens? The relationship between planners and women's participation in local planning in a multi-cultural urban environment* (2008). Carina lyfter, i sin fallstudie, att invandrarkvinnor i Rosengård är en marginaliserad grupp och problematiserar huruvida denna grupp bjuds in till dialoger och på vilket sätt man uppsöker dem. Hon lyfter även att planerarens roll som lyssnare kan påverkas negativt på grund av planerarens roll, där maktstrukturerna status och kunskap spelar in samt den rådande planeringspraxis. Dessa omständigheter kan innebära hinder för att utveckla inkludering. Just lyssnandet i medborgardialoger är också något som Sofia Wiberg (2018) fokuserar på i sin avhandling *Medborgardialog, icke-vetande och förskjutningar. Lyssnandets praktik*. Här menar hon bland annat på att om man lyssnar till "den andre" så bör man inte bara förstå utan även att lära av. Utifrån detta menar Wiberg att lärandet innebär både utveckla flera perspektiv hos sig själv som att lyssna på den andres erfarenheter (Wiberg, 2018).

När man talar om medborgardialoger utifrån planerarens perspektiv så finner jag det knapert på den fronten. Abdul Khakee är däremot en person som har behandlat detta. I hans text *Medborgardeltagande i samhällsplaneringen* (2006) diskuteras medborgardialog utifrån fyra olika frågeställningar, där en av dessa är just planerarens inställning till medborgardeltagande.

Som ovan visar så finns det många olika perspektiv som behandlar medborgardialoger men i slutändan så handlar det ändå om inkludering och inflytande i beslutsprocesser.

KOMMUNIKATIV OCH KOLLABORATIV PLANERING

Den kommunikativa planeringen har utvecklats till följd av kritiken som den traditionella, ”rationalistiska”, planeringen fått utstå (Healey, 1997; Mc-Guirk, 2000; Velasquez A. 2005). Den traditionella planeringsdiskursen var rådande under större delen av 1900-talet, där staten var den som ’tog kontrollen’ och var ’ledande’ i utvecklingen av samhället och planeringen utfördes genom vetenskapliga metoder (Healey, 1997). Vidare beskriver Healey att Paul Davidoff lyfte tesen om att planerare inte kunde verka helt neutralt i sitt förhållningssätt till planeringen. Utan att de, som människor, hade egna värderingar som i sin tur påverkade planeringen. I den kommunikativa planeringen ses planeraren, bland annat, som en medlare och projektledare som sammanför olika relevanta aktörer och får dessa att samarbeta. Och på så vis genererar denna kunskap möjligheter att i planeringen tillgodose de olika aktörernas behov och viljor (Sager, 2017). Det var utifrån detta som det aktiva medborgardeltagandet i planeringen utvecklades (Healey, 1997).

Kommunikativ och kollaborativ planering skiljer sig från den traditionella planeringen på många sätt, ett av dessa är sättet man ser på kunskap och värderingar. I den kommunikativa planeringen så anses kunskap och värderingar vara produkter av sociala interaktioner som sker mellan människor och inte något som går att ”hitta” genom vetenskapliga metoder (Healey, 1997). Ett exempel på detta presenterar Juan Velasquez A. (2005). Han menar på att planerare många gånger ser på platser ned ett utifrånperspektiv medans invånarna på platsen besitter ett inifrån perspektiv. Detta kan leda till konflikter när perspektiven går förmycket isär. Därför kan kommunikation mellan planerare och invånare främja konsensus och konflikter kan undvikas. Vilket leder vidare till ett annat kännetecken, den kommunikativa och kollaborativa planeringen fokuserar på en samarbetsbaserad konsensus (Koglin & Pettersson, 2017) istället för konkurrenskraftiga intresseförhandlingar (Healey, 1997). Sager (1994) beskriver att sann kunskap bildas när konsensus föreligger bland informerade människor som diskuterat saken utan snedvriden kommunikation.

Den kollaborativa planeringen är väldigt nära kopplat till den kommunikativa planeringen (Koglin & Pettersson, 2017), och den kollaborativa planeringen kompletterar den kommunikativa för att göra den mer praktiskt användbar (Healey, 1997). Följande fem drag kännetecknar en kollaborativ planeringsprocess enligt Healey,

1. Den bör identifiera bredden och variationen av de intressenter som berörs av den fysiska planeringen, intressenternas sociala nätverk samt mångfalden av kulturella preferenser.
2. Den bör bekräfta att det mesta av planeringsarbetet sker utanför det offentliga och bör därför sprida makten mellan aktörerna men utan att orsaka ojämn maktfördelning.
3. Den bör öppna upp för informellt idéskapande samt lokalt förankrad initiativkraft.
4. Den bör främja inkludering av alla samhällsmedlemmar samt bekräfta den kulturella diversifieringen som finns. Den bör också uppmärksamma de ojämlika maktrelationerna.
5. Den bör vara kontinuerlig och transparent och ansvara för att göra argument, information och uppmärksammandet av intressenters oro som ligger till grund för beslut tillgängliga för allmänheten. Samt att inkludera krav på kritisk granskning.

Med andra ord innebär detta att medborgaren blir involverad genom hela planeringsprocessen samt att bidra till kommunikation på allmänna arenor. Besluten bör således bli bättre samt att demokratin stärks (Healey, 1997).

Planeringsdiskursen står inte helt utan kritik. Sager (2017) beskriver att en del kritik förs mot att den kommunikativa och kollaborativa planeringen fokuserar för detaljerat på planeringsprocessen utifrån ett demokratiskt perspektiv samt att få denna process att fungera. Sager fortsätter vidare att det också finns kritik mot den kommunikativa delen av processen, där kommunikationen med aktörerna sker, anses vara manipulerad eller sker på en minimalistisk nivå fast att den ger sken av att vara en central del av processen. Detta innebär att medborgare inte ges en reell möjlighet att påverka (Sager 2017). Sager menar dock på att alla teorier kan kritiserar utifrån relevanta perspektiv och att ingen styrning för att nå ett kollektivt beslut saknar svaga punkter.

GOVERNANCE – INTERAKTIV SAMHÄLLSSTYRNING

Begreppet governance har länge varit ett väldigt omdiskuterat ämne i litteraturen och under 1990-talet samt 2000-talet var frasen ”From government to governance” flitigt återkommande (Larsson & Bäck, 2008; Sundström & Jacobsson, 2007). Hedlund och Montin (2009 s.7) översätter frasen till ”Från centralstyrning till interaktiv samhällsstyrning”. Interaktiv kan i detta sammanhang förstås som ett nätverk av aktörer som samverkar för att uppnå samma

mål. Litteraturen menar på att frasen innebär en händelseförändring vad gäller styrandet. Det vill säga att styrandet har gått från ett vertikalt, top-down, styrande till ett mer horisontellt styrande i form av nätverk (Hedlund & Montin, 2009). Även om begreppet governance är svårdefinierat så finns det en överensstämmelse om att begreppet skiljer sig från government, varpå government står för det gamla hierarkiska toppstyrningen (Sundström & Jacobsson, 2007). Det beskrivs även som ett ”nytt” sätt att styra, genom ett decentraliserat och kollaborativt sätt (Maggetti, 2015).

Det som också skiljer de två olika begreppen åt är hur synen på regelverk och hur regler formas. Sundström och Jacobsson (2007) beskriver att det finns både hårda regler (hard rules) som förknippas med det gamla traditionella styrandet och mjuka regler (soft rules) som förknippas med governance. Det sistnämnda är också det sätt som favoriseras på grund av karaktären av reglerna (Sundström & Jacobsson, 2007) som ofta är av flexibel och uppgiftsspecifik karaktär (Maggetti, 2015).

Begreppet, eller konceptet, har också utsatts för en del kritik. Viss kritik anmärker på att det är ett så kallat ”tomt begrepp” medan annan kritik menar på att konceptet är multiteoretiskt. Sundström och Jacobsson (2007) lyfter dock att begreppet bör användas analytiskt och tillsammans med andra teorier, samt att sätta in det i en särskild kontext (Hedlund & Montin, 2009).

Governance utifrån ett kommunalt perspektiv är inget nytt fenomen, utan samarbete mellan olika samhällsintressen har länge varit ett kännetecken i svensk politisk historia (Hedlund & Montin, 2009). Kommuner karaktäriseras som deltagare i lokala nätverk och samarbeten (Kronsell & Mukhtar-Landgren, 2018). De andra deltagarna i sådana nätverk och samarbeten kommer från den privata sektorn och ideella verksamheter (Sundström & Jacobsson, 2007). Men som Kronsell och Mukhtar-Landgren (2018) lyfter så besitter kommunerna en större legitimitet på grund av dess roll som formellt beslutsorgan än vad de övriga deltagarna gör. Detta innebär att alla deltagare inte har likvärdiga möjligheter att göra sin röst hörd i nätverken och samarbetena.

Detta arbete kommer som sagt att analyseras utifrån governance begreppet men även utifrån ’good governance’. Good governance har på senare år likställts med governance konceptet, men förespråkare menar att governance begreppet kan ses mer neutralt medan good governance omfattar en effektiv och förutsägbar offentlig sektor där deltagande och rättssäkerhet föreligger. Motsatsen till ’good governance’ är ’bad governance’ (Sida, 2002).

FN:s Ekonomiska och sociala kommission för Asien och Stillaohavsområdet (UNESCAP eller bara ESCAP) har formulerat åtta (8) övergripande delar som tillsammans bidrar till good governance (ESCAP, 2009). Dessa är;

- Deltagande
- Rättssäkerhet
- Transparens
- Lyhördhet
- Konsensus orienterad
- Rättvisa och inkludering
- Effektivitet
- Ansvarsskyldighet (ESCAP, 2009)

ESCAP (2009) menar på att dessa olika delar kan vara svåra att uppnå tillsammans på många platser, men dessa delar är beroende av varandra på ett eller annat sätt och går in i varandra (Sida, 2002) och således behöver alla delar uppnås till viss del för att good governance ska föreligga.

METOD

I uppsatsen kommer en kombinerad metod att användas där empiri av primär karaktär kommer att samlas in. De två metoderna som samverkar är enkät och intervju. De fördjupande intervjufrågorna konstrueras på ett sätt för att kunna besvara frågorna under första, tredje och fjärde punkterna i frågeställningen. Enkäten kommer att bidra till att svara på forskningsfrågorna som finns under andra till fjärde punkterna i frågeställningen.

Att använda en metodkombination innebär att det kan ge en mer fullständig bild över det som ska studeras. Målet med kombinationen av metoderna är att ge tillräckliga data för att kunna svara på den övergripande frågan för uppsatsen, om planerare anser att en utökad medborgardialog är hiss eller diss.

ENKÄT

En kartläggning av Sveriges alla kommuner har gjorts för att hitta de kommuner som nyss har antagit en ny översiktsplan eller som är i processen att ta fram en ny. Därefter framställdes en enkät och skickades ut till de 105 kommuner som stämmer in på avgränsningen. Deltagandet var högt, 57 av de 105 tillfrågade kommunerna svarade, detta innebär att svarsfrekvensen hamnar på 54%. Metoden används dels för att samla in en större mängd data som på så vis kan leda till mer tillförlitlig information, och dels för att den är tidssparande, (Denscombe, 2021) vilket är bra för att uppsatsens tidsperiod är väldigt begränsad.

De flesta av frågorna var så kallade öppna frågor där respondenten fick skriva svar med egna ord. Det positiva med dessa är att de tillför stor del kvalitativa data vilket kan vara bra att ha som en preliminär undersökning (SurveyMonkey, u.å.b). Vilket stämmer väl in på denna uppsatsen eftersom enkäten låg till grund för de fördjupande intervjufrågorna. En fråga konstruerades utifrån en skala mellan 1 och 5, där skala 1 motsvarar väldigt lite och skala 5 motsvarar väldigt mycket. Numrerade skalor har både styrkor och svagheter. Styrkan är framförallt att det är enkelt att förstå, svagheten är att det blir väldigt subjektivt (SurveyMonkey, u.å.a).

Vissa saker är viktigt att tänka på vid enkäter, blir de allt för långdragna eller om det är upprepande frågor kan det leda till en bristande motivation och att respondenten avbryter innan enkäten färdigställs (Denscombe, 2021). Därför kommer frågor som inte är liknande och inte så många till antalet att utvecklas men som ändå förmår att ge den önskade data för att svara på frågeställningarna.

SEMI-STRUKTURERAD INTERVJU

Att använda sig av intervjuer som metod är lämpligt när man vill inhämta åsikter, känslor och erfarenheter (Denscombe, 2021). I detta arbete har tre semi-strukturerade intervjuer utförts med yrkesverksamma inom översiktsplaneringen där fokuset har varit på medborgardialoger. Det är vanligt att antalet intervjupersoner är lågt eftersom ett högt antal intervjupersoner innebär väldigt mycket efterarbete. Det är dock viktigt att ha i åtanke att resultatet av ett fåtal intervjuer inte kan (eller ytterst sällan) anses vara representativt (Sohlberg & Sohlberg, 2019). Därför ska intervjuerna i detta arbete ses som ett komplement och bidra med fördjupande kunskaper.

Strukturen för intervjuerna var semistrukturerade. Det är mer flexibla intervjuer med utrymme att ta bort frågor eller att ställa följdfrågor för att gräva djupare i ett område som är av intresse för uppsatsen (Denscombe, 2021). Följdfrågor och bortfall av frågor var också något som skedde i intervjuerna. De frågor som föll bort var till följd av att intervjupersonen redan besvarat den i en tidigare fråga. Följdfrågorna uppstod för att skapa mer förståelse för det ämne som samtalet handlade om. Frågorna i intervjun arbetades fram efter att analysen av enkäten gjorts, detta för att ta fasta på och undersöka de trender eller avvikelser som uppkommit.

Det finns många fördelar med intervjuer men det finns även nackdelar som är viktiga att ha i åtanke när metoden används. Några av dessa är bland annat att de är ofta tidskrävande, vilket innebär bearbetningen av intervjun (utskriften och kodningen) är en stor arbetsuppgift för intervjuaren. En annan nackdel är att det kan finnas hämningar i svaren när en ljudspelare används som arbetsverktyg (Denscombe, 2021). Personen kan anpassa sina svar så att de blir godtagbara och korrekta utifrån sin yrkesroll medans vad intervjupersonen verkligen tycker hålls tillbaka. Vilket är viktigt att reflektera över när en sammanställning och analys av intervjuerna görs.

ETISKA ÖVERVÄGANDEN

För att forskning ska verka etiskt korrekt innebär det att den inte får vara skadlig för människor, miljö eller djur (Sohlberg & Sohlberg, 2019). Därför är det viktigt att tidigt, innan informationsinhämtningen börjar, ta reda på vilka risker som finns med forskningen. I detta arbetet har både enkäter och intervjuer använts som metoder för att samla in data vilket innebär att det finns en förhöjd risk. Denscombe (2018 s434) refererar till Economic and

Social Research Councils (ESRC) som menar på att forskning som “innebär mer än en minimal risk” måste granskas, där konfidentiell information om identifierbara individer är en av dessa. Intervjuerna och enkäten kan kopplas till personen som medverkat genom som är yrkesverksamma i olika kommuner. Därför är det av stor vikt att dessa uppgifter behandlas konfidentiellt.

Denscombe (2018) delar in forskningsetik i fyra olika huvudprinciper, deltagarnas intressen ska skyddas, deltagandet ska vara frivilligt och baserat på informerat samtycke, forskare ska arbeta på ett öppet och ärligt sätt med hänsyn till undersökningen samt att forskningen ska följa den nationella lagstiftningen.

Huvudprincip 1, deltagarnas intressen ska skyddas, innebär det att informanterna eller respondenterna inte ska orsakas någon skada i sin medverkan till forskningen. Det ska inte heller förekomma skador på sikt efter att forskningen publicerats (Denscombe, 2018). Utifrån denna princip så har respondenternas information anonymiserats, både vad gäller enkäten men framförallt informationen som inhämtats från intervjuerna. I resultatet kommer respondenterna att refereras som intervjuperson 1, 2 och 3. Vad gäller kommunen de verkar inom så har dessa kommenterats utifrån storleken och inte exakt position. Inte heller har specifika händelser som beskrivits i intervjun som kan leda till att identiteten avslöjas att presenteras i uppsatsen. På så vis kommer inte intervjupersonerna att förorsakas någon skada, varken under arbetets gång eller på längre sikt efter att arbetet publicerats.

Huvudprincip 2, deltagandet ska vara frivilligt och baserat på informerat samtycke. Respondenterna i enkäten informerades kring frivillighet och konfidentialitet i följebrevet som bifogades tillsammans med enkäten. För intervjuerpersonernas del så fanns det en fråga i enkäten som frågade ifall det fanns någon som ville delta i en fördjupande intervju, frågan var dessutom frivillig att svara på. Därefter så skickades information ut till utvalda intervjupersoner där det framgick att de när som helst innan, under och efter intervjun fick avbryta sin medverkan i uppsatsen. I början av intervjuerna så informerades de återigen om att deras medverkan var frivillig och att informationen hanteras konfidentiellt.

Huvudprincip 3, forskare ska arbeta på ett öppet och ärligt sätt med hänsyn till undersökningen. I all kontakt med informanter så har uppsatsens ämne och syftet med

undersökningen alltid presenterats på ett ärligt och öppet sätt. Ytterligare information om uppsatsen har getts på begäran.

Huvudprincip 4, forskningen ska följa den nationella lagstiftningen. För ämnet som studeras i denna uppsats innebär ingen risk för att överskrida svenska lagar. Den rådata som lagrats för uppsatsen kommer att raderas efter att uppsatsen publicerats. Detta är också något som respondenterna informerats om innan intervjuerna genomfördes.

Efter en etisk analys av uppsatsen och på sättet som metoderna har utförts så kan uppsatsen tyckas verka etiskt.

RESULTAT

I resultatdelen kommer det insamlade och bearbetade empirin att presenteras. Viktigt att ha i åtanke är att kodningen är baserad på mina tolkningar av svaren som inkom. Först kommer empirin från enkäten att behandlas, där diagram och citat kommer att vara till hjälp för att visa trender. Det var främst frågor med öppna svar i enkäten (fullständig frågeställning finns att hitta i bilaga 1) vilket innebar att svaren har behandlats som mindre, skriftliga intervjuer. Därefter kommer empirin från de utförda intervjuerna att behandlas, där tre intervjupersoner har intervjuats. Dessa har, som tidigare nämnts, varit semi-strukturerade och på så sätt har följdfrågorna sett olika ut i de olika intervjuerna. Intervjuguiden finns att hitta i bilaga 2.

RESPONDENTER

Enkäten skickades ut till 105 utvalda kommuner varav 57 stycken svar samlades in. Detta resulterar i en svarsfrekvens om cirka 54%. Respondenterna fick svara på en fråga angående deras yrkestitel, detta för att garantera att ”rätt” personer har svarat på enkäten, vilket det också visade sig vara. Majoriteten av respondenterna var arkitekter/planarkitekter (38,60%), därefter svarade respondenterna att de var översiktsplanerare (28,7%) och samhällsplanerare (14,04%). Resterande av respondenterna hade följande yrkestitlar; chef, planingenjör, projektledare och strateg.

Följande diagram (bild 3) visar på fördelningen av respondenterna i förhållande till kommunstorlek. Majoriteten tillhörde landsbygdskommuner (40,35%), 1,75% av respondenterna valde svarsalternativet ”vet ej/vill ej svara”.

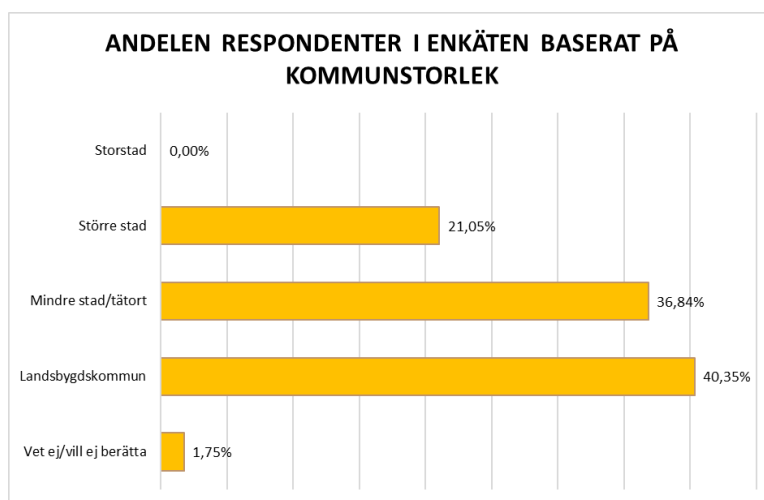


Bild 3: Datavisualisering för andelen av respondenter baserat på kommunstorlek.

Respondenterna blev tillfrågade i enkäten om de ville ställa upp vilket resulterade i att tre personer, som är verksamma inom översiktsplaneringen, intervjuades. Alla tre intervjupersoner arbetar i kommuner som är belägna i södra Sverige, en av kommunerna är i storlek som en större stad med ett invånarantal om 112 000. De två andra kommunerna är i storlek som en mindre stad/tätort med invånarantal om 20 000 respektive 30 000.

Bearbetningen av intervjuerna har skett utifrån de teman som även visade sig i enkäten. Detta för att lättare kunna analysera och förankra svaren i förhållande till enkätsvaren. Det är också på samma sätt som en del av intervjufrågorna har blivit konstruerade. Frågor direkt kopplade till uppsatsens frågeställning har också arbetats fram med fokus på styrning och beslutsfattande.

Intervjuperson 1 som arbetar i den större staden är samhällsplanerare i botten men i detta projektet så är yrkestiteln översiktsplanearkitekt. I kommunen har personen arbetat i cirka 4 år men har varit yrkesverksam i 15 år. I den nuvarande kommunen arbetar hen tillsammans med flera andra översiktsplanearkitekter men berättar vidare att i mindre kommuner har hen oftast varit själv på den positionen.

Intervjuperson 2 arbetar i en mindre stad/tätort och vikarierar som planarkitekt och har hand om översiktsplanefrågorna. Här har hen inte arbetat så länge utan endast i ett halvår. Hen berättar att den huvudsakliga arbetsuppgiften har varit att hålla i medborgardialoger. Vidare berättar hen att hen sitter själv på sin position men har nära kontakt med den projektansvarige som i detta fallet har varit stadsarkitekten.

Intervjuperson 3 arbetar också i en mindre stad/tätort och har en yrkestitel som projektledare. I den nuvarande positionen har hen arbetat sedan 2019. Hen berättar att hen har hand om lite olika arbetsuppgifter så som arbete med en fördjupad översiktsplan och en planstrategi. Det är även i det nuvarande arbetet som hen har kommit i kontakt med och utfört medborgardialoger.

MÖJLIGHETER

När frågan om i vilken utsträckning respondenterna tycker att medborgardialoger gynnar planeringsunderlaget. Detta var en skalfråga där 1 representerar att medborgardialoger gynnar planeringsunderlaget väldigt lite och där 5 representerar att medborgardialoger gynnar planeringsunderlaget väldigt mycket. Diagrammet bredvid (bild 4) visar fördelningen av svaren och visar på att majoriteten av respondenterna svarat högt på skalan.

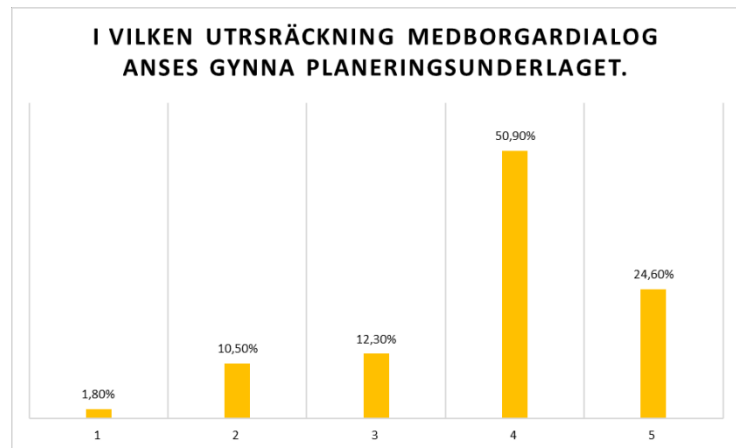


Bild 4: Datavisualisering av hur respondenterna anser att medborgardialoger gynnar planeringsunderlaget.

Därefter fick respondenterna svara på frågor som rör möjligheter som medborgardialoger kan ge. Här uttryckte majoriteten av respondenterna att medborgardialoger, tidiga sådana, ger en ökad förståelse för planerarna vad gäller platsen i fråga och på så sätt också ett bättre planeringsunderlag. Två respondenter svarade *”Det ger ju ett planeringsunderlag som kan ge idéer som varken politiker eller tjänstepersoner tänkt på.”* och *”Medborgardialoger ger störst nytta i tidiga skeden i samhällsplaneringsprocessen. Ju längre planeringen gått desto svårare är det att ta hänsyn till framkomna synpunkter.”*. Respondenterna lyfter betydelsen av medborgardialoger som sker tidigt i planprocessen, att detta ger medborgarna en känsla av att vara delaktiga i samhällsplaneringen. Men de lyfter även att synpunkterna måste ges utrymme i planeringen annars kan det leda till ett bristande förtroende för kommunen.

Även intervjupersonerna håller med om att medborgardialogerna gynnar planeringsunderlaget i mångt och mycket. Trots detta så menar även intervjupersonerna att det kommer upp synpunkter och tycken hos medborgarna som är lite för detaljerade för att hantera som översiktsplanesynpunkter. Planerare får många gånger in synpunkter som relaterar till åtgärder som medborgarna vill ska ske just nu vilket innebär att denna medborgardialogen är fel forum för just detta.

” I min drömvärld hade man ju liksom haft en budget kopplat till översiktsplanen som handlar om sådana frågor som bara handlar om att kunna åtgärda sådana smågrejer. ” – Intervjuperson 2

Ovan drömscenario som intervjuperson 2 nämner kan bidra till att stärka legitimiteten för dialogerna men också förtroendet för kommunen kan stärkas. Medborgarna känner att deras röst blir hörd och att någonting konkret faktiskt händer relaterat till deras synpunkter. Intervjuperson 1 berättar att i hans kommun så har detta drömscenario varit en verklighet i deras arbete med översiktsplanen.

”Vi haft möjligheten att ta med oss kollegor ut från skola, fritidsförvaltningen, drift och underhåll. för när man får igång de här samtalen med invånare så handlar det ofta om parkbänk, papperskorgar som inte töms. Då sitter där någon som säger ok, bra, jättefint, vi skickar ut det så att det blir fixat imorgon eller ger en väldigt detaljerad plan om varför det inte kan fixas. ” – Intervjuperson 1

Intervjuperson 1 nämner också att detta har varit möjligt på grund av större resurstillgång och att detta kan ha och göra med kommunstorleken. Hen poängterar att det också dyker upp diskussioner eller ämnen som fokuserar mer åt den strategiska planeringen så man får bredda de diskussionerna och inte tro att det bara kan handla om översiktsplanering.

En annan möjlighet som respondenterna framhävde var att medborgardialogerna skapar intresse och kunskap om översiktsplanering hos medborgarna. En respondent svarade att *”Jag ser medborgarmötena som en ömsesidig lärandeprocess”* på så vis medför medborgardialoger en möjlighet för alla inblandade att lära av varandra.

Att använda sig av skolan för att nå ut till barn är något som alla intervjupersonerna gjorde. Detta för att få in barnets perspektiv i planeringen. En möjlighet med detta är också att nå deras föräldrar, som intervjupersonerna tidigare kommunicerat som svårnåbara.

”... den informationen som gick ut till föräldrarna för att de

skulle veta vad som försiggick så att säga. Varför barnen skulle ut på en åker och vandra, skrev vi också att det finns ett samrådsmöte och så för vuxna och då var det ändå vissa som dök upp så det var bra. ” – Intervjuperson 1.

Intervjuperson 1 påstod att barn är väldigt bra på att berätta vad som händer i skolan för sina föräldrar så det kan vara bra att försöka locka föräldrar på den vägen. Ovan citat beskriver ett samarbete som kommunen haft med 10 olika skolor där man träffade ett 100-tals barn i arbetet med den kommunövergripande översiktsplanen.

Att genomföra dialoger där alla får komma till tals och där alla får diskutera olika teman eller frågor som rör olika delar av översiktsplaneringen är bra, menar både intervjuperson 1 och 2. Intervjuperson 1 säger att de har använt sig av samtals-underlättare i större samtalsgrupper för att alla ska kunna komma till tals under dialogen. Intervjuperson 2 menar på att hen tycker det är viktigt att inte bara inhämta information från dialogen men också att olika frågor och tycke, medborgarna emellan men också mellan medborgare och tjänsteperson, får stötas och blötas. Hen menar på att detta skapar en ökad förståelse för olika personers perspektiv och syn på frågorna som behandlas. Liknande synsätt har intervjuperson 1 där man under den tidiga dialogen använt sig av samtalsgrupper i stor utsträckning.

” Vi försöker också ofta bredda så även om vi vet i visst en viss plats som man är väldigt intresserad av trafikfrågor men man får också liksom får flytta runt under mötets gång också prata om skola och service och bostäder och grönt kanske. så att man försöker visa att det finns mer än en fråga vi måste göra avvägningar om. ” – Intervjuperson 1.

HINDER OCH UTMANINGAR

Respondenterna fick frågor som berörde utmaningar och hinder i förhållande till medborgardialoger. Resursbrister var det som flest respondenter ansåg var utmaningar eller hinder i utförandet av medborgardialoger. Resursbrister ska här ses som ett samlingsnamn för många olika brister eller utmaningar. Tid var det mest återkommande resursbristen bland respondenterna. En respondent beskrev det som följande *”Det är ett tidskrävande arbete som*

tar värdefull arbetstid och fördröjer processen” varpå en annan respondent beskrev tidsaspekten på ett annorlunda sätt, ”Tiden kan vara ett hinder. Ofta kräver dialogen tid och en upprepning för att invånare ska hinna sätta sig in det vi för dialog om och för att vi också ska få ut något användbart av det.”. Finansiering som resursbrist var också återkommande bland respondenterna. Respondenter svarade ”Samt finansiering. Det är enormt dyrt att tjänstemän eller konsulter jobbar kvällar och helger i större omfattning.” och ”Om det inte finns avsatta medel i budget är det ett hinder”.

Intervjupersonerna höll med om att resursbrister kan leda till utmaningar men att i deras nuvarande arbete inte har varit några sådana. Intervjuperson 1 menar också på att hen har märkt skillnad mellan större och mindre kommuner.

”När jag har jobbat i mindre kommun var man ute på dem här liksom de mer lagstadgade samråden och man gick igenom byråden för det är den kontakten man har, olika intressegrupper som finns och då kanske man inte får den bredden man vill ha ... och gör verkligen så gott man kan med de resurser som finns men har inte möjlighet att gå på djupet” - Intervjuperson 1

Det syftades framförallt på de ekonomiska medlen som resursbrister men intervjuperson 1 menade också på att det är ett tidskrävande arbete och man också måste ta hänsyn till sina projektkollegors tidsramar. Medborgardialoger är tidskrävande både att planera och genomföra men också att behandla materialet efteråt.

Intervjuperson 3 berättade att de ekonomiska medel som de fått tilldelat räckte till de medborgardialoger som de ville utföra, däremot så nådde man inte riktigt ut till alla som man egentligen ville. Men att man med kunskap och erfarenhet gör det lättare att nå ut nästa gång.

”... och jag tror att vi inte hade erfarenheter och kunskap nog att kunna göra mer egentligen i det här skedet utan det är något som man också måste bygga upp över tid och bygga upp en erfarenhet och sådär. Så att nästa gång så kan vi säkert behöva mer resurser för att utveckla det vi har lärt oss ännu mer men den här gången var det ganska lagom skulle jag vilja säga som en första, som ett första steg.” – Intervjuperson 3

En annan utmaning som också utmärkte sig var att nå ut till medborgarna och få in synpunkter från en representativ skala. Relaterat till utmaningen fick intervjupersonerna svara på frågan om vilka eller vilka grupper de ansåg var svårast att nå ut till. Intervjuperson 1 och 2 ansåg att personer som kommit utanför skolsystemet och upp till 40–50 årsåldern var de svåraste att nå ut till. Intervjuperson 3 beskrev unga vuxna mellan 19–24 år som svårnådda men också de dolda grupperna exempelvis socioekonomiskt utsatta. Småbarnsföräldrar var något som utmärkte sig i intervjuerna med intervjuperson 1 och 2. Båda menade på att dessa personer var svårnådda på grund av tidsbristen som dessa personer har.

”Väldigt svårt att liksom lyckas ta sig in i småbarnsföräldrars kalendrar liksom att dem ska kunna prioritera och gå på planmöten.” – Intervjuperson 1

”Personer som har småbarn och sådär har ju ofta kanske inte så mycket tid för det.” – Intervjuperson 2

Respondenterna i enkäten hade olika förklaringar på varför det är svårt att nå ut. En del av respondenterna menade på att det var ett bristande intresse och förståelse i ämnet. Att översiktsplaneringen är alldeles för abstrakt för att medborgarna ska förstå och på så vis för de dialog om ämnen som faller utanför översiktsplanering. *”Vi upplevde att en del saker var svåra att ta till sig. Planeringen blir på en sådan övergripande nivå att det har varit svårt att förstå”* svarade en av respondenterna medans en annan respondent hade en annan synvinkel *”medborgare som gärna vill diskutera mer detaljerade saker som sitt bygglov eller utveckling av fastigheten de äger.”*. Detta var också något som intervjupersonerna poängterade, att ämnet kan uppfattas som abstrakt, då man planerar långt in i framtiden. Vilket kan innebära att både brist på intresse och brist på förståelse för vad översiktsplanering faktiskt innebär föreligger. Intervjuperson 2 menar på att översiktsplaneringen behandlar många olika frågor, och på lång sikt, vilket leder till att människor inte tror att det berör dem. Det är ett luddigt och väldigt brett begrepp. Intervjuperson 3 håller också med i att det är svårt att förstå men hen poängterar att det även är så för planerare.

”Det är ganska svårgripbart konceptet översiktsplanering, till och med när man har jobbat med det i flera år så är det

fortfarande ett stort och ganska luddigt koncept och det är ingen som riktigt är överens vad en översiktsplan faktiskt ska innehålla.”

– Intervjuperson 3

PLANPROCESS OCH STYRNING

En fråga rörde planprocessen och framförallt initieringsdelen fram till det första samrådet av processen. Detta då, som tidigare nämnt, är här som Boverket (2022c) menar på att det är då den utökade medborgardialogen bör ske.

Intervjuperson 3 förklarar hur planeringsprocessen fungerar och vilka instanser som beslutar om olika delar av planeringen.

”Ja, det finns ju tre stycken faser där det är i ett formellt beslut inblandat. ... det går via samhällsbyggnadsnämnden upp till kommunstyrelsen som beslutar att detta ska ut på samråd. Det är den första. Sen får man tillbaka samråds de synpunkter som kommit in och via samrådet men då går det till tjänstepersonerna som tar fram ett nytt, uppdaterar samrådsförslaget till ett granskningsförslag och då går det upp igen till samhällsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsen som beslutar att det ska ut på granskning. Och sen kommer det tillbaka igen till tjänstepersonerna som tar fram det slutgiltiga förslaget då vandrar det hela vägen upp till kommunfullmäktige för antagande.” – Intervjuperson 3

Respondenterna i både enkäten och intervjuerna använde sig inte av Boverket begrepp, utökad medborgardialog, utan använde sig istället av begreppet tidiga dialoger. Det är i dessa dialoger som information från medborgare, men också andra aktörer så som företagare och andra myndigheter, inhämtas. Intervjuperson 2 berättade att man använder sig av begreppet tidig dialog men att man menar samma som Boverket beskriver som en utökad medborgardialog.

”Nu skulle vi ha en tidig dialog kallade man på det. Och då i det skedet har man ju inte ett utarbetat förslag utan där vill man ju få in synpunkter för att kunna ta fram förslag som också är förankrade i hur medborgare ser på

sin plats till exempel.” – Intervjuperson 2

Vad gäller frågorna om styrning så svarade intervjupersonerna på likartade sätt. Det är en politisk process där det är politikerna som ger i uppdrag till tjänstepersonerna att ta fram olika planer. Det är även politikerna som fattar det slutgiltiga beslutet att en plan ska antas. Så utifrån detta kan styrningen uppfattas som toppstyrd. Intervjuperson 3 menar på att det finns risker att styrningen vara toppstyrd i vissa frågor, speciellt när politikerna inte har samma visioner som de planer som presenteras. Intervjuperson 2 berättade att man kan skilja på styrningen, politisk styrning som kan jämföras med det som skrivits ovanför och tjänstemannastyrningen där projektansvarige är den som har beslutsansvaret. Det är i tjänstemannastyrningen som nätverken mellan olika aktörer skapas och i dessa nätverken sker samarbeten kring frågor som rör planeringen. Detta kan jämföras med en mer horisontell styrning.

”Politikerna berättar vad om ska planeras till mer horisontellt att man [planerare och andra aktörer] mer samverkar och att man upptäcker hur det ska planeras”

– Intervjuperson 2

Vad gäller beslutsfattandet för planeraren svarar alla 3 intervjupersoner att de har relativt fria händer för att besluta om genomförande av aktiviteter som de anser gynnar planeringsunderlaget. Däremot får dessa aktiviteter inte påverka den satta budgeten negativt, utan större mer kostsamma beslut måste förankras och diskuteras med den projektansvarige.

”Större beslut som har med budget att göra och om det skulle vara en väldigt stor tidsåtgång behöver jag förankra det med projektansvarige”

– Intervjuperson 2

VERKTYG OCH KANALER

Respondenterna fick en fråga angående vilka kanaler eller verktyg de använde sig av för att informera medborgare om medborgardialoger och även i själva utförandet av dialogerna. Det gick att urskilja på två delar av vad verktygen och kanalerna skulle förmedla, information om medborgardialog eller utförandet av medborgardialogerna.

Fysiska möten är den kanal som planerare använder sig mest av i utförandet av medborgardialoger. En del av dessa fysiska möten som framkom flest gånger var dialogturnéer på olika platser i kommunen, riktade dialoger mot grupper exempelvis mot barn och unga och fasta dialogmöten i kommunlokal.

Digitala verktyg var näst vanligt förekommande verktyg enligt respondenterna.

Respondenterna belyste att pandemin blev ett hinder för de fysiska mötena vilket har inneburit att digitala verktyg har använts i betydligt större utsträckning än innan pandemin.

Respondenterna svarade att av de digitala verktygen så är kommunhemsidan som används mest, där information om medborgardialoger eller beslut i planeringen presenteras men är även en plattform för synpunktsinhämtningar. Här kan kommuninvånarna bland annat hitta interaktiva karttjänster där medborgare kan lämna synpunkter på karta och digitala synpunktsformulär. Många svarade också att man använde sig av digitala enkäter, ibland i kombination med analoga enkäter.

Därefter kom verktyg eller kanaler som sociala medier, annonser i tidningar och utskick i pappersformat.

ANALYS OCH SLUTSATS

I den avslutande delen av uppsatsen kommer först en analys av resultatet att göras. Den ämnas att koppla informationen som inhämtats till litteraturen samt analyseras utifrån det teoretiska ramverket som valts till detta arbete.

Slutsatsen återkopplar till forskningsfrågorna och diskuterar resultatet utifrån dessa. Ett resonemang över huruvida resultatet av undersökningen kan ses som representativ på resten av Sveriges kommuner kommer också att presenteras. Det kommer även att presenteras förslag till vidareutveckling av detta arbete.

ANALYS

Respondenterna svar angående möjligheterna som tidiga medborgardialoger medför kan tolkas som väldigt positiva och viktiga för planeringsunderlaget. Den främsta möjligheten som presenterades var att medborgardialogerna bidrar till ett förbättrat och mer säkert beslutsunderlag. Vilket bland annat Irvin och Stansbury (2004) och Cars och Hedström (2014) också poängterar. Respondenterna menar även att medborgardialogerna stärker den representativa demokratin. Å ena sidan tolkar jag detta som att medborgardialoger anses stärka demokratin utifrån medborgarnas deltagande och intresse för planeringen. Vilket är något som Daggård (2017) tar upp i sin avhandling, hon beskriver det som att en av demokratins grundstenar bygger just på engagemang och intresse. Inom den kommunikativa och kollaborativa planeringsdiskursen så finner vi liknande resonemang kring både förbättrat planeringsunderlag och ökad demokrati.

Å andra sidan så kan man reflektera över hur mycket demokratin faktiskt stärks eller om den gör det överhuvudtaget, samt ifall medborgardialogerna faktiskt bidrar till ett förbättrat planeringsunderlag. Vad gäller den representativa demokratin så kan det ju vara så att den stärks till viss del då medborgardialogen bidrar till deltagande. Det intressanta är ju vilka människor som faktiskt deltar. Respondenterna framförde att nå ut till en representativ skara människor var en utmaning och svårt att utföra. Vilka människor är det då som demokratin stärks för? Och stärks demokratin överlag i landet till följd av detta? Enligt Cars och Hedström (2014) så finns det en stor skillnad på vilka grupper som får möjligheter att påverka och vilka grupper som exkluderas. De fortsätter att grupper som är rika på ekonomiskt, socialt och politiskt kapital oftare ges utrymme i planeringen, medans grupper i marginaliserade områden har sämre förutsättningar. Detta styrks även av Listerbom (2008). Så frågan är ifall

den representativa demokratin verkligen stärks när grupper exkluderas från dialogen. Eller om det är samma människor som redan är politiskt aktiva, röstar i val och intresserar sig för både politik och samhällsfrågor som deltar. Samma sak gäller för det förbättrade underlaget. Visst kan detta förbättras när medborgare gör sin röst hörd, vilket majoriteten respondenterna framförde var så, men hade den kunnat bli ännu bättre ifall grupper som vanligtvis är svåråtkomna hade fått göra sin röst hörd?

Detta för tankarna till en annan utmaning och samtidigt kan vara en möjlighet, kunskap. Respondenterna framförde att översiktsplanering är väldigt abstrakt och svårgripbart begrepp som även planerare många gånger har svårt att definiera. En del respondenter ansåg att medborgare som var med på medborgardialogerna framförde synpunkter eller frågor som omfattade andra aspekter än de som översiktsplaneringen omfattar, exempelvis frågor som rör detaljplanering eller en specifik bänk som är sönder. Detta för tankarna till det som Listerbom (2008) förmedlade att lyssnandet på medborgarna kan vara bristfällig och på så vis också innebära ett hinder för inkludering. Det finns sätt att kringgå detta, intervjuperson 1 berättade om att de hade avsatt finansiering i budgeten för medborgardialog för att ta hand om synpunkter som faller utanför översiktsplaneringen. På så vis känner medborgarna att deras röst blir hörd och stärker inkluderingen men bidrar mindre till planeringsunderlaget. Där kommer det ömsesidiga lärandet in, här har planeraren möjlighet att förmedla kunskap till medborgarna genom att informera att denna fråga inte är en 'översiktsplanefråga' men att genom att ställa följdfrågor kopplat till den här söndriga bänkens omgivning, förmedla vad översiktsplanering är. Denna kunskap kan innebära att nästa gång kan denne bidra med ännu mer. Detta är något som Wiberg (2018) förespråkar i sin avhandling, att lyssnandet till den "andre" bör bidra till att utveckla nya perspektiv hos en själv.

Finansiering och tidsaspekten var också något som respondenterna förmedlade som en utmaning eller ett hinder för att utföra medborgardialoger. Detta är även något som får medhåll i litteraturen, bland annat av Tahvizadeh (2014) och Irvin och Stansbury (2004). Då det finns en budget som är kopplad till översiktsplaneprocessen som även politiken bestämmer över så föreligger det att politiken ser vikten i att avsätta medel för medborgardialoger. Det spelar också in vilka resurser som respektive kommun har att avsätta, det betyder inte att politiken nödvändigtvis anser att medborgardialoger inte är viktiga utan att resurserna inte finns att tillgå. Att olika kommuner har olika förutsättningar är något som intervjuperson 1 har upplevt i sitt yrkesliv, och menar på att större kommuner oftast har bättre förutsättningar och mer resurser än mindre kommuner.

Vad gäller de verktyg och kanaler som respondenterna säger använda sig av kan delas in utifrån verktyg/kanaler för informationsspridning och verktyg och kanaler utifrån utförande av dialog. Vid informationsspridning så sker detta i störst utsträckning genom digitala medel där hemsidan är den kanal som används i störst utsträckning. Detta kan härledas till att kungörelser måste presenteras via kommunernas egna hemsidor (Boverket, 2022b). Dock kan det ifrågasättas huruvida medborgarna faktiskt tar del av informationen som läggs ut där. Detta är något som även intervjuperson 1 resonerade kring, och menade på att från kommunens sida kanske det läggs för stor tillit till hemsidan. Vad gäller kanalerna och verktygen för medborgardialoger så var fysiska möten den kanal som respondenterna ansåg använda sig mest utan. I dessa fysiska möten så var det främst de ”vanliga” sammanträdena som är lagstadgade som preciserades. Men många ansåg också att de använde sig av andra dialogformer så som workshops och fokusgrupper. Intervjupersonerna ansåg också att man måste använda sig av olika dialogformer för att nå ut till fler grupper. Detta är något som styrks av Cars och Hedström (2014), de beskriver att sammanträdesformen är förlegad och att man måste använda sig av andra, klokare alternativa mötesformer. Exempelvis menar de på att planerare måste möta medborgarna i deras vardag, ställa frågor på arbetsplatser och i butiker. Att man behöver nå ut i skolorna och på äldreboendena för att nå ut till en bredare skala. Att arbeta med barn och ungdomar är något som en stor del av respondenterna anser sig fokusera på i dialogerna, och här har man många gånger nått dessa grupper genom samverkan med skolorna. Återigen så är detta starkt sammankopplat med resurserna som finns att tillgå i kommunen, så kanske bör man lägga ambitionen på en nivå som resurserna räcker till, precis som intervjuperson 2 nämnde i intervjun. Kanske kan tidigare utförda medborgardialoger medföra kunskap och lärdomar för planerare så att medborgardialoger kan utföras på ett effektivare och resurssnålare sätt i framtiden, så som intervjuperson 3 resonerade kring. Eller så kanske man får försöka inspirera politiken att avsätta mer resurser till medborgardialoger i andra projekt.

Arbetet med att ta fram en ny översiktsplan kan delas in i två delar, tjänstemannastyrning och politiskstyrning. Den ena delen är beslutsfattandet av översiktsplanen och dess olika milstolpar (politiskstyrning) och den andra är arbetet för att ta fram själva översiktsplanen (tjänstemannastyrning). Själva beslutsfattandet kan beskrivas som väldigt hierarkisk och byråkratisk vilket är ett sätt för att skapa legitimitet och rättssäkerhet. Ett godkännande för varje milstolpe måste ske i berörd nämnd innan processen kan gå vidare mot nästa milstolpe,

och för antagandet av en ny översiktsplan så måste Kommunfullmäktige godkänna planen innan planen vinner laga kraft.

Vad gäller för praktiska arbetet med att ta fram en översiktsplan så präglas detta arbete av samarbete. Planerare samarbetar och samverkar med många olika aktörer för att få ett så bra planunderlag som möjligt. Healey (1997) beskriver kollaborativ och kommunikativ planering som samarbetsbaserad konsensus istället för konkurrenskraftiga intresseförhandlingar, vilket också styrks av Koglin och Pettersson (2017). Utifrån hur intervjupersonerna berättade om det praktiska arbetet samt Healeys beskrivning på planeringen så tyder det starkt på att det råder en kommunikativ och kollaborativ planering i våra kommuner (Healey, 1997). Dialoger och kommunikation mellan olika aktörer inom planeringen är något som sker frekvent. Dessa olika aktörer är bland annat myndigheter, andra förvaltningar, företag, ideella verksamheter, andra kommuner och medborgare (Koglin & Pettersson, 2017). Utifrån de 5 stegen för kollaborativ planering som tidigare skrivits om (Healey, 1997 s288-289), så kan man se trender från resultatet som kopplar till alla fem punkterna. Exempelvis så skriver Healey (1997 s288) i den första punkten att ”Den bör identifiera bredden och variationen av de intressenter som berörs av den fysiska planeringen, intressenternas sociala nätverk samt mångfalden av kulturella preferenser”. Detta kan härledas till hur intervjupersonerna och respondenterna i enkäten använde sig av olika dialogformer för att nå ut till olika samhällsgrupper. Ett annat exempel är Healeys punk 3 (1997 s288) ”Den bör öppna upp för informellt idéskapande samt lokalt förankrad initiativkraft.”. Detta kan härledas till hur intervjuperson 1 berättade om deras samarbeten med skolorna, där skolorna arbetade med uppgifter som sedan kommunen kunde ta del utav.

Genom att analysera arbetet med att ta fram en ny översiktsplan utifrån governance konceptet så kan man nyansera bilden av planeringen. Som tidigare nämnt så beskrivs governance som ett sätt att styra decentraliserat och på ett kollaborativt sätt (Maggetti, 2015). Utifrån vad intervjupersonerna har berättat, samt vad respondenterna svarat, så kan det praktiska arbetet beskrivas som governance och inte som government. Intervjupersonerna beskrev deras roll som antingen en projektledare eller som en medarbetare i ett projekt, så beskriver också Sager (2017) planerarens roll. Detta innebär då att själva arbetet ofta är utspritt där vissa konsulter tar hand om vissa frågor, andra delar av förvaltningen behandlar vissa delar som planeringsenheten inte har kunskap om, exempelvis VA-frågor. Arbetet utförs också på ett kollaborativt sätt där de involverade aktörerna samlas, som man gör i projekt, och återkopplar om deras del av arbetet. Beslutsfattandet av översiktsplanen bör inte tolkas som governance

utan mer som government, alltså mer som Sundström och Jacobsson (2007) beskriver det som, åt det hierarkiska toppstyrda hållet. Detta då beslutskedjan i politiskt styrda organisationer är lagbunden till PBL. Även om beslutsfattandet i det praktiska arbetet är styrt mer åt det hierarkiska hållet och bör förankras med den projektansvarige, i alla fall i de frågor som påverkar budgeten, så är detta arbete mer flexibelt och beslut diskuteras fram.

Utifrån ovan analys kan det tolkas som att den praktiska planeringen, alltså tjänstemannastyrningen, kan beskrivas som governance medans styrningen av beslutskedjan, den politiska styrningen, ses mer som government.

För att utveckla analysen utifrån good governance konceptet så kan detta göras utifrån de åtta (8) punkterna som ESCAP har preciserat.

Deltagande är en hörnsten för att utöva good governance, och detta deltagande kan ske både direkt eller indirekt med medborgarna (ESCAP, 2009). Utifrån denna del av good governance så ser vi att detta sker i väldigt stor utsträckning bland de utvalda kommunerna. Tidiga dialoger innan ett planförslag är framtaget verkar snarare vara norm än undantag. Därefter sker lagstadgade dialoger där medborgare, och andra aktörer, får lov att lämna synpunkter. Däremot är detta något som kan förbättras. Svårigheterna att nå ut till vissa grupper ansågs som sagt vara stora, och respondenterna ansåg själv att detta kunde förbättras.

Rättssäkerhet är en annan del av good governance och syftar till att det ska föreligga rättvisa och rättssäkerhet i de regelverk som staten har upprättat och kräver att de mänskliga rättigheterna skyddas (ESCAP, 2009). I Sverige är mänskliga rättigheter något som är skyddad i lagen, ingen skillnad görs heller i lagarna som planeringen lyder under. Exempelvis så nämns det i 2 kap 1§ PBL att prövning av frågor ska ta hänsyn till både allmänna och enskilda intressen. Detta kan tolkas som att en rättvisa ska föreligga och hänsyn ska tas till alla inblandade aktörer som berörs av specifika frågor.

Transparens innebär utifrån good governance att beslut som tagits av det offentliga ska ske utifrån de regelverk som finns men också att information kring besluten offentliggörs (ESCAP, 2009). I planeringen så är det även lagstadgat att information om exempelvis kungörelse av antagande ska skickas ut till berörda aktörer men även offentliggöras på kommunhemsidor och i lokaltidningen (3 kap §19a PBL). Dessa beslut är offentliga handlingar och kan begäras ut och läsas av medborgarna.

Lyhördhet utifrån good governance innebär att offentliga institutioner och processer ska försöka nå alla relevanta intressenter inom rimliga tidsramar (ESCAP, 2009). I PBL så framgår det vilka tidsramar som behöver hållas för att informera relevanta intressenter i de olika skedena av planeringsprocessen.

Koncensus orienterad menar på att det behöver finnas en medling mellan olika intresse och intressenter i samhället för att nå koncensus eller för att komma fram till den bästa lösningen för hela samhället och hur detta kan uppnås (ESPAC, 2009). Detta är något som planeringen strävar efter men det är viktigt att ha i åtanke att planeringen är oerhört komplex och omfattar så många olika aktörer, viljor och perspektiv att ta hänsyn till (Koglin & Petterson, 2017) vilket innebär att koncensus kan vara svårt att uppnå i alla frågor som rör planeringen.

Rättvisa och inkludering menar på att samhällets mående beror på att alla medborgare känner att de är delaktiga i samhället och att de inte känner sig exkluderade (ESPAC, 2009). Utifrån detta så uppnår inte planeringen och medborgardialogen i synnerhet det. Det är många grupper i samhället som inte får möjlighet att delta i planeringsprocesserna. Huruvida detta sker självmant eller på grund av bristande intresse från medborgarens sida kan bara spekuleras i. Men utifrån vad litteraturen säger om marginaliserade människors möjligheter till deltagande samt informationen som respondenterna bidragit med så kan detta styrkas.

Effektivitet förutsätter att processer och offentliga institutioner producerar resultat som möter de behov som finns i samhället samt att förbrukar resurser på bästa möjliga sätt (ESCAP, 2009). Denna del är svår att analysera utifrån den information som inhämtats i detta arbete. Huruvida bästa lämpade dialogform och hur man använder de resurserna som är ämnade till detta ändamål kan var svårt att avgöra här. Jag tror att detta är väldigt mycket kopplat till kunskap och erfarenhet i att utföra medborgardialoger. En mer detaljerad undersökning av detta behöver i så fall utföras för att fastställa denna punkt korrekt. Däremot så finns ett antagande om att planerarna gör sitt bästa för att uppnå detta utifrån deras resurser, vilka kan vara kunskap, finanser och/eller tid. Jag tror att inga planerare går in med inställningen om att inte göra det bästa man kan med de resurser som finns att tillgå.

Ansvarsskyldighet är ett grundläggande krav för att good governance ska uppnås. Vilket omfattar ansvarsskyldighet för den offentliga sektorn men också den privata sektorn och civilsamhället. Däremot vem som är ansvarsskyldiga mot vem varierar beroende på kontext (ESCAP, 2009). Detta kan tolkas utifrån medborgardialogerna i översiktsplaneringen som att

ansvarsskyldigheten som planerarna har gentemot civilsamhället är att möjliggöra arenor för dialoger. Utifrån detta tänker jag då att denna del av good governance uppnås delvis i de flesta fall och helt och hållet i andra fall. Med delvis menar jag då att man når ut till de flesta medborgarna men att de grupper som är svårast att nå exkluderas. Ansvarsskyldigheten uppnås inte helt eftersom aktörer som har bör delta inte gör det. Att denna del kan uppnås helt och håller kopplar jag till den juridiska delen av medborgardialoger och planeringen. Planerare har regelverk att följa som preciserar deras ansvarsskyldighet, och frånträder planerarna från lagen så kan det leda till konsekvenser.

SLUTSATS

Det har varit intressant att studera medborgardialoger utifrån planerarens perspektiv, vilket har gett en fördjupad kunskap och en förståelse för komplexiteten som faktiskt finns inom planering. Att det är många viljor som ska samverka och att det många gånger är olika motsägelsefulla frågor som behöver besvaras, varpå avvägningar behöver göras. Analysen utifrån governance begreppet har också bidragit till att utveckla min syn på de olika styrningarna som sker inom en planeringskontext.

Efter analysen så kan jag med stor säkerhet påstå att informationen som inhämtats från alla respondenterna kan anses vara tillförlitlig. Detta eftersom det går att koppla till litteraturen eller andra offentliga källor mycket väl. Dock kan man kritiskt analysera svaren utifrån att respondenterna svarade utifrån deras yrkesroll och inte gav sin personliga åsikt. Detta är något som jag haft med i tanken under både utförandet av intervjuer/enkätfrågor och behandlingen av insamlad data.

Forskningsfråga 1: ”Har planerare möjlighet att påverka beslutsfattandet för medborgardialoger i översiktsplaneringen?”. Beslutsfattandet kan tolkas som att det varierar väldigt från kommun till kommun och från projektgrupp till projektgrupp. Däremot så framgick det ganska tydligt att planerarna har rätt så fria händer att besluta att utföra olika aktiviteter som rör medborgardialoger. Ibland så behöver det dock diskuteras med den som är projektansvarig och alltid diskuteras när det kan påverka budget eller är tidskrävande.

Forskningsfråga 2: ”Kan planerarna anses utföra ’good governance’?”. Vad som kan avläsas av analysen så föreligger i stor mån good governance bland planerarna, i planeringsprocessen och i de tidiga medborgardialogerna. Det är framförallt på den deltagande, effektiviserande och inkluderande delarna som störst brister föreligger. Det finns alltid utrymme att utveckla

och förbättra men som tidigare nämnt så är planeringen väldigt komplex och vissa delar av konceptet kan vara rent av omöjliga att uppnå. Detta är dock ett pågående arbete och inget som blir färdigt. Nya och olika omständigheter och nya aktörer behöver tas i åtanke när medborgardialoger planeras och genomförs.

Forskningsfråga 3: ”Hur ser kommunerna på en utökad medborgardialog vilka hinder och möjligheter finns det och vilka aktiviteter faller inom begreppet?”. Det fanns en samstämmighet bland respondenterna gällande möjligheter och utmaningar som föreligger med medborgardialoger. Den största möjligheten med medborgardialoger menade respondenterna var att det bidrar till ett bättre planeringsunderlag. Kunskaper om platser som planerarna inte själv besitter bidrog positivt. Likaså kunskapen kring flöde och användande av platser. Det största hindret som presenterades var resursbrister och framförallt finansiella och tidsbrister. Men att även kunskapsbrister i ämnet bidrog till att dialogerna inte höll den nivå och bidrog på det sätt som de faktiskt var ämnade att göra.

Forskningsfråga 4: ” Hur ser kommuners vilja ut att utföra utökade medborgardialoger i de tidiga skedena av översiktsplaneringen?”. Även om en liten del av respondenterna presenterade negativt tycke till detta så var majoriteten positivt inställda. Majoriteten av respondenterna anser att medborgardialoger, även vid bristande resurser, gynnar planeringsunderlaget positivt. Och att avläsa hur många som faktiskt utför dessa tidiga dialoger så kan detta tolkas som att även politiken anser detta vara en fördel och vill att medborgardialoger ska utföras.

Vad gäller representativitet så tror jag nog att resultatet kan representera kommuner med liknande förutsättningar i stor utsträckning. Detta baserar jag dels på svarsfrekvensen av enkäten som uppnådde cirka 54%. Detta innebär att majoriteten av de 57 kommunerna av 105 tillfrågade svarade på liknande sätt. Även de fördjupande intervjuerna visade på samma trender som enkäten visade. Jag tror dock att det inte är representativt i större kommuner eller storstäder så som Stockholm eller Malmö. I dessa städer föreligger ännu större komplexitet än vad mindre kommuner har. Dessa större städer har också andra utmaningar som inte finns i mindre kommuner. Kontentan av detta att det kan föreligga representativitet i kommuner med samma förutsättningar som de tillfrågade kommunerna, men inte när det avviker för mycket.

En intressant vidareutveckling på uppsatsen hade varit ifall man tar sikte på en av möjligheterna som uppmärksammas, ömsesidig lärandeprocess. Jag tänker att en undersökning om möjligheterna att involvera skolorna ännu mer i samhällsbyggnadsprocesser

än vad de är idag. Detta kanske kunde leda till att en ökad kunskap och intresse växer fram men också en ökning bland deltagandet av unga.

REFERENSER

- Borlänge kommun. 2023. *Översiktsplaneprocessen*. <https://www.borlange.se/bygga-bo-och-miljo/oversiktsplanering/oversiktsplaneprocessen> [Hämtat: 2023-06-01].
- Boverket 2020a. *Anta översiktsplanen*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/uppratta/anta/>. [Hämtad: 2023-06-01].
- Boverket. 2022a. *Initiera arbetet med översiktsplanen*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/uppratta/initiera/>. [Hämtat: 2023-06-01].
- Boverket. 2020b. *Granska översiktsplanen*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/uppratta/stalla-ut/>. [Hämtad:2023-06-01].
- Boverket. 2022b. *Samråda om det sammanvägds förslaget*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/uppratta/samrada/samrad/> [Hämtad: 2023-06-01]
- Boverket. 2022c. *Utökad medborgardialog*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/medborgardialog/utokad/> [Hämtad: 2023-03-12].
- Boverket, 2022d. *Översiktsplanen*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/> [Hämtad: 2023-03-12].
- Bäck, Henry och Larsson, Torbjörn. 2008. *Governing and Governance in Sweden*. 1:1. uppl. Lund: Studentlitteratur AB.
- Cars, Göran och Hedström, Reigun Thune. 2006. Nya villkor för den kommunala planeringen. I Blücher, Gösta och Graninger, Göran (red.). *PLANERING MED NYA FÖRUTSÄTTNINGAR NY LAGSTIFTNING, NYA VÄRDERINGAR*. Vadstena: Linköpings universitet, 157–176.
- Dagård, Ulrika. 2017. Demokrati, medborgardialog och governance. *Att demokratisera demokratin 12 BERÄTTELSE OM SAMHÄLLSOMDANING OCH DIALOG*. Stockholm: SKR. <https://skr.se/download/18.45167e4317e2b341b24b88f0/1642763787781/7585-462-5.pdf#page=47> [Hämtat: 2023-06-01].
- Denscombe, Martyn. 2021. *Forskningshandboken*. 4:4 uppl. Lund: Studentlitteratur AB.
- ESCAP. 2009. *What is Good Governance?* <https://www.unescap.org/resources/what-good-governance>. [Hämtat: 2023-06-02].
- Halmstads kommun. 2022. *Processen för en översiktsplan*. <https://www.halmstad.se/byggaboochmiljo/stadsplaneringochbyggande/oversiktsplanering/processenforenoversiktsplan.n2019.html> [Hämtad: 2023-06-01].

Healey, Patsy. 1997. *Collaborative planning – Shaping Places in Fragmented Societies*. 1 uppl. Hampshire: Palgrave.

Hedlund, Gun och Montin, Stig. 2009. Governance som interaktiv samhällstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik? I Hedlund Gun och Montin Stig (red.) *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Förlag, 7–36.

Irving, Renée A. och Stansbury, John. 2004. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *Public Administration Review* 64(1): 55-65.
<https://www.jstor.org/stable/3542626>. [Hämtad: 2023-06-01].

Jutegren, Göran. 2017. *GRÄSROTSLOBBYISM ELLER MEDBORGARDIALOG - VILKA MÖJLIGHETER ANSER SIG REGIONINVÅNARNA I VÄSTRA GÖTALAND HA ATT PÅVERKA POLITIKEN?*. Borås: Centrum för välfärdsstudier.
<https://www.hb.se/globalassets/global/hb---extern/forskning/delrapport-6.pdf>. [Hämtad:2023-06-01].

Khakee, Abdul. 2006. Medborgardeltagande i samhällsplanering. I Blücher, Gösta och Graninger, Göran (red.). *PLANERING MED NYA FÖRUTSÄTTNINGAR NY LAGSTIFTNING, NYA VÄRDERINGAR*. Vadstena: Linköpings universitet, 11–24.

Koglin, Till och Pettersson, Fredrik. 2017. Changes, Problems, and Challenges in Swedish Spatial Planning—An Analysis of Power Dynamics. *SUSTAINABILITY* 9(10).
<https://doi.org/10.3390/su9101836>.

Kronsell, Annica & Mukhtar-Landgren, Dalia. 2018. Experimental governance: the role of municipalities in urban living labs. *European Planning Studies* 26(5): 988–1007. doi: 10.1080/09654313.2018.1435631.

Listerborn, Carina. 2007. Who speaks? And who listens? The relationship between planners and women's participation in local planning in a multi-cultural urban environment. *GeoJournal* 70. 61-74. DOI 10.1007/s10708-007-9114-8.

Lunds kommun. 2023. *Vad är en översiktsplan?* <https://lund.se/stadsutveckling-och-trafik/detaljplaner-och-oversiktlig-planering/oversiktsplan-2018/vad-ar-en-oversiktsplan> [Hämtad: 2023-04-28].

Mc-Guirk, P M. 2000. Situating communicative planning theory: context, power, and knowledge. *Environment and Planning A* 33. 197-217. DOI:10.1068/a3355.

Maggetti, Martino. 2015. Hard and soft governance. I Lynggaard, K., Manners, I., Löfgren, K. (eds) *Research Methods in European Union Studies. Palgrave Studies in European Union Politics*. London: Palgrave Macmillan, 252–266.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. 2014. Så kan medborgardialoger fördjupa demokratin. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

https://www.mucof.se/sites/default/files/2017/12/sa_kan_medborgardialoger_fordjupa_demokratien.pdf [Hämtad:2023-06-01].

Nyström, Jan och Tonell, Lennart. 2012. *Planeringens grunder*. 3 uppl. Lund: Studentlitteratur AB.

Ronty, Marika. 2017. Dialog – konsten att tänka tillsammans. *Motivation.se*. September. <https://www.motivation.se/innehall/dialog-konsten-att-tank-tillsammans/> [Hämtad: 2023-04-12].

Sager, Tore. 2017. Communicative planning. I Gunder, Micheal; Madanipour, Ali och Watson, Vanessa (red.). *The Routledge Handbook of Planning Theory*. New York: Routledge. 93-104.

Sager, Tore. 1994. *Communicative Planning Theory*. 1 uppl. Brookfield: Avebury.

Servicebanken. 2023. *Dialog*. <https://servicebanken.helasverige.se/dialog/>. [Hämtad: 2023-04-12].

SFS 2010:900. *Plan och bygglag*.

Sida. 2002. *Good governance*. <https://cdn.sida.se/publications/files/sida2845en-good-governance.pdf> [Hämtat: 2023-06-02].

Stockholm växer. 2022. *Dialog och samråd i stadsplaneringen*. <https://vaxer.stockholm/besok-oss/medborgardialog-och-samrad/dialog-och-samrad-i-stadsbyggnad/>. [Hämtad: 2023-03-12].

Strömberg, Andreaz. 2007. *Samordning, hyfs och reda Stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945–2005*. Diss., Uppsala universitet. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-7817>.

Sohlberg, Peter och Sohlberg, Britt-Marie. 2019. *Kunskapens former – vetenskapsteori, forskningsmetod och forskningsetik*. 4 uppl. Stockholm: Liber AB.

SOU 2015:96. *Låt fler forma framtiden! Forskarantologi*.

Sundström, Göran och Jacobsson, Bengt. 2007. *The embedded state. From government to governance: The case of Sweden*. Stockholm: Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor. https://www.score.su.se/polopoly_fs/1.26605.1320939801!/20073.pdf [Hämtad: 2023-04-03].

SurveyMonkey. u.å.a. *Betygsskalor: numrerade eller beskrivande listor*. <https://sv.surveymonkey.com/mp/presenting-your-rating-scales-numbered-versus-worded-lists/> [Hämtad: 2023-05-04].

SurveyMonkey. u.å.b. *Öppna och slutna frågor*. <https://sv.surveymonkey.com/mp/comparing-closed-ended-and-open-ended-questions/> [Hämtad:2023-05-04].

Sveriges kommuner och landsting. 2023. *Kommungruppsindelning*.
<https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>. [Hämtat: 2023-04-16].

Sveriges kommuner och regioner. 2014. *projekt medborgardialog Kommunikation för medborgardialog*.
<https://skr.se/download/18.7c1c4ddb17e3d28cf9b61647/1642600212324/7585-153-2.pdf>
[Hämtad: 2023-06-01].

Tahvilzadeh, Nazem. 2023. *Inkludering och medborgardeltagande*.
<https://skr.se/download/18.465f0ebe1876f020038635cc/1681890192127/Inkludering%20och%20medborgardeltagande.pdf> [Hämtad: 2023-06-01].

Vaggeryds kommun. 2016. *Översiktsplaneprocessen*. <https://www.vaggeryd.se/bygga-bo-och-miljo/samhallsplanering/oversiktsplanering/oversiktsplaneprocessen.html>. [Hämtat: 2023-06-01].

Velásquez A., Juan. 2005. *Förankring och dialog Kraftspelet mellan planering och demokrati*. Diss. Stockholms Universitet. <http://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:193865/FULLTEXT01.pdf>.

Wiberg, Sofia. 2018. *Lyssnandets praktik – medborgardialog, icke-vetande och förskjutningar*. Diss. KTH Kungliga Tekniska Högskolan. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1209482/FULLTEXT01.pdf> [Hämtad:2023-06-01].

BILAGA 1 - ENKÄTFRÅGOR

Boverket menar på att medborgardialog skapar en samhörighet och ett förtroende mellan kommuninvånarna men också mellan kommuninvånare och kommun. De förespråkar även för en utökad medborgardialog i de tidiga stadierna av planeringen, gärna innan själva planprocessen formellt startar.

Därför vill jag med denna enkät ha svar på hur yrkesverksamma ser på medborgardialog i de tidiga skedena av översiktsplaneringen. Vilka möjligheter och hinder som anses finnas med en utökad medborgardialog men också synen på hur fördelaktigt det är för planeringsunderlaget.

- Har ni frågor kring uppsatsarbetet eller enkäten når ni mig på följande mailadress: sa3100dr-s@student.lu.se
- Ni kan även nå min handledare,

Till Koglin
Senior Lecturer and Reader in transport and mobility planning
Director of doctoral studies
PhD in Transport planning
till.koglin@tft.lth.se

Vilken kommunstorlek passar bäst in på Din kommun? *

Storstäder: Kommuner med minst 200 000 invånare varav minst 200 000 invånare i den största tätorten.

Större stad: Kommuner med minst 50 000 invånare men minst 40 000 invånare i den största tätorten.

Mindre stad/tätort: Kommuner med minst 15 000 men mindre än 40 000 invånare i den största tätorten.

Landsbygdskommun: Kommuner med mindre än 15 000 invånare i den största tätorten.

- Storstad
- Större stad
- Mindre stad/tätort
- Landsbygdskommun
- Vet ej/vill inte svara

Vilken är Din yrkestitel? *

- lång svarstext

Vad anser Du är Din kommuns utmaning med att utföra medborgardialoger relaterat till översiktsplanering? *

- lång svarstext

På vilka sätt når Din kommun ut till medborgare för en tidig dialog i framtagandet av en ny översiktsplan? *

- lång svarstext

I vilken utsträckning känner Du att en utökad medborgardialog tidigt i planprocessen för översiktsplanering hade gynnat planeringsunderlaget? *

- Skala: 1 = inte alls, 5 = väldigt mycket

Har Du någon kommentar på föregående fråga?

- lång svarstext

Vilka möjligheter anser Du att det finns med en utökad medborgardialog i de tidiga stadierna av planprocessen? *

Finns inga möjligheter markera med en punkt.

- lång svarstext

Vilka hinder anser Du att det finns med en utökad medborgardialog i de tidiga stadierna av planprocessen? *

Finns inga hinder markera med en punkt.

- lång svarstext

Finns det något som Du vill tillägga som är viktigt för mig att ha kunskap om relaterat till medborgardialog och översiktsplanering?

- lång svarstext

Jag planerar att utföra intervjuer med ett antal personer som är involverade i översiktsplaneringen. Detta för att få ett mer detaljerat underlag för uppsatsen.

Vill Du ställa upp för en eventuell intervju?

Skriv antingen din mail i svarsrutan alternativt ett JA och skicka ett mail till mig ifall Du vill svara anonymt på enkäten.

Min mail är: sa3100dr-s@student.lu.se

- kort svarstext

Personliga frågor

Berätta lite om din yrkesroll.

- 1) Hur länge har du jobbat i din nuvarande tjänst och hur ser en vanlig dag ut för dig?
- 2) Vad du tycker är det bästa med ditt yrke.
- 3) På vilka sätt har du kommit i kontakt med medborgardialoger?

Styrning och tekniska frågor

Jag tycker att Boverkets bild av planprocessen för översiktsplanering är svår att förstå. Därför skulle jag gärna vilja ta reda på hur processen faktiskt ser ut.

- 1) Hur skulle du beskriva den detaljerade processen för översiktsplaneringen?
 - a) Vilka aktiviteter finns med?
 - b) Vilka aktörer samverkar?

Boverket menar på att det är att föredra att en utökad (tidig) medborgardialog sker redan innan det formella planarbetet har startat.

- 2) Var i planprocessen hamnar den tidiga medborgardialogen då?
 - a) Är det möjligt att ha den där?
 - b) Vem ansvarar för den?

Litteraturen menar på att styrningen av planarbetet har gått från ett top-down styrande till ett mer horisontellt styrande i form av nätverk

- 3) Hur ser styrningen ut för planarbetet i din kommun?
- 4) Skulle du beskriva styrningen som vertikal eller horisontell? (top-down baserad eller nätverksbaserad)
- 5) Hur ser beslutskedjan ut?
- 6) Hur ser din befogenhet ut för att fatta beslut i huruvida vilka aktiviteter som ska utföras?

Trender från enkät

HINDER/UTMANINGAR

Att nå ut till medborgarna för att uppnå en representativ skara av medborgare i dialoger har kommunicerats som en svårighet.

- 1) Vilken grupp eller vilka grupper är svårast för er i er kommun att nå ut till?

Hindren Intresse, Förståelse och Att nå ut till medborgarna hänger kanske ihop. Har man ingen kunskap så leder det till ett bristande intresse och på så vis möjligheten för er att nå medborgarna.

- 2) Hur gör er kommun för att skapa intresse och förståelse för de grupper som er kommun har svårigheter att nå ut till?

Det var väldigt många av respondenterna som ansåg vara att resursbrister var ett hinder för att utföra medborgardialoger. Några poängterade att det ibland var politiken som satte stopp.

- 3) Hur känner du att du kan påverka politiken att genomföra aktiviteter som du anser är viktiga för planeringsunderlaget?
- 4) Hur ser era politiker på medborgardialoger, är detta något som du anser prioriteras?

Tid och ekonomi har kommunicerats som resursbrister, både för att genomföra medborgardialoger men också att bearbeta informationen efteråt.

- 5) Känner du att detta är hinder för dig i ditt arbete med medborgardialoger?
- 6) Har du några tips på att utföra kostnads- och tidseffektiva medborgardialoger och/eller behandla materialet?

UTFÖRANDE

Av alla verktyg som används för att nå ut till medborgarna för information om medborgardialog, eller för att faktiskt utföra medborgardialoger så har digitala verktyg och fysiska möten varit i topp.

- 1) Vad har er kommun använt er av för verktyg i översiktsplaneringen och hur har svarsfrekvensen sett ut?
- 2) Anser du att de mest svårnådda har fått göra sin röst hörd?
- 3) Hade ni kunnat göra något annorlunda?

MÖJLIGHETER

Majoriteten av respondenterna ansåg att medborgardialoger ger ett bättre och ett mer tillförlitligt planeringsunderlag. Några av respondenterna uppmärksammade att möjligheterna med medborgardialoger också var att öka intresse och kunskap om planeringen bland medborgarna.

- 1) Anser du att samhällsplanering är något som borde diskuteras och kommuniceras mer med medborgarna i andra forum än just medborgardialoger när en plan utarbetas?

Är det något du vill tillägga eller utveckla utifrån intervjun eller enkäten?