



GÖTEBORGS UNIVERSITET

HANDELSHÖGSKOLAN

Medborgardeltagande och hållbar mobilitet

En studie av medborgardeltagandets roll i planeringen för en hållbar mobilitet på kommunal nivå

Jesper Gudinge
Philip Westerlund
VT 2016

Kandidatuppsats i kulturgeografi KGG310
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
Institutionen för ekonomi och samhälle
Samhällsvetenskapligt miljövetarprogram
Handledare: Erik Elldér

Förord

Under vår utbildning inom det Samhällsvetenskapliga miljövetarprogrammet, med inriktning kulturgeografi, väcktes ett intresse hos oss för frågor rörande hållbar mobilitet och vilka förutsättningar som finns för att en sådan ska kunna uppnås. Båda författarna har haft delat ansvar över alla avsnitt av uppsatsen.

Vi vill först och främst tacka de tjänstepersoner på Halmstads kommun som ställde upp på intervjuer och därmed gjorde uppsatsen möjlig. Vi vill även tacka Eva Thulin för värdefulla synpunkter under uppsatsarbetet och tack till Darinka och Torbjörn för språklig hjälp.

Ett stort tack till vår handledare Erik Elldér, som under hela processen bidragit med stöd och ovärderliga tips.

Slutligen vill vi rikta ett tack till våra klasskamrater Emma och Lovisa. Utan er hade vi fått mer gjort, men utan er hade vi inte fått någonting gjort.

Göteborg, 2016

Jesper Gudinge & Philip Westerlund

Sammanfattning

Denna uppsats undersöker hur medborgardeltagande och förankringsarbete ser ut i planeringen för en hållbar mobilitet på kommunal nivå. Utgångspunkten för uppsatsen var att, för att planeringen för en hållbar mobilitet ska vara lyckad, behövs allmänhetens acceptans och att medborgarna inkluderas i planeringsprocessen, något som kan uppnås genom medborgardeltagande och förankringsarbete. Syftet med uppsatsen är således att undersöka medborgardeltagande och förankringsarbete i planeringen för en hållbar mobilitet på kommunal nivå. Uppsatsen är en fallstudie och undersöker hur detta arbete ser ut i Halmstads kommun.

I studien granskades den vägledande handboken Trafik för en attraktiv stad – TRAST och Halmstads kommuns handlingsprogram för hållbara transporter. Huvudempirin utgjordes av respondentintervjuer med tjänstepersoner som arbetar med planering för en hållbar mobilitet i Halmstads kommun, där fokus låg på deras syn på och erfarenheter av medborgardeltagande.

Det medborgardeltagande som ses i Halmstads kommuns planering för en hållbar mobilitet består av samråd och medborgarmöten, där medborgarna kan delge sina synpunkter på planer och projekt, men utan några garantier för egentligt inflytande. Av studien framgår att det finns en viss diskrepans mellan det medborgardeltagande som TRAST förespråkar, det som tjänstepersonerna förespråkar och hur medborgarna faktiskt inkluderades i framtagandet av handlingsprogrammet för hållbara transporter, där TRAST förespråkar ett större medborgarinflytande än vad som går att finna i praktiken. Studien visar att tjänstepersonerna ser fördelar med medborgardeltagande och tycker att det är viktigt i planeringen för en hållbar mobilitet, men att det finns svårigheter för dem med det praktiska medborgardeltagandet. Den viktigaste svårigheten som framhålls är att uppnå en representativitet i medborgardeltagandet, vilket medför att tjänstepersonerna får använda sina expertkunskaper för att avgöra vad som anses vara det allmännas bästa. Dessa praktiska svårigheter kan tänkas förklara den diskrepans som påvisas i studien.

Nyckelord: *Medborgardeltagande, Förankring, Förankringsarbete, Hållbar mobilitet, Hållbara transporter*

Innehållsförteckning

Förord

Sammanfattning

1. Introduktion	1
1.1 Inledning och problemformulering	1
1.2 Syfte	2
1.3 Frågeställningar	2
1.4 Avgränsningar	3
1.5 Halmstads kommun, handlingsprogrammet och TRAST	3
1.5.1 Halmstads kommun	3
1.5.2 Halmstads kommuns handlingsprogram för hållbara transporter	4
1.5.3 Trafik för en attraktiv stad – TRAST	4
1.6 Disposition	4
2. Teoretiskt ramverk	5
2.1 Inledning	5
2.2 Hägerstrands teori om förvaltningsdomäner	5
2.3 Arnsteins deltagandestege	5
2.4 Planeringsteorier	7
2.4.1 Rationell planering	8
2.4.2 Advokatplanering	8
2.4.3 Generativ planering	8
2.4.4 Kommunikativ planering	9
2.5 Hur kan medborgardeltagande förstås?	9
3. Medborgardeltagande	12
3.1 Inledning	12
3.2 Medborgardeltagande	12
3.2.1 Fördelar med medborgardeltagande	13
3.2.2 Svårigheter med medborgardeltagande	13
3.3 Medborgardeltagande och transportplanering	13
4. Metod	16
4.1 Introduktion och val av metod	16
4.2 Forskningsdesign och val av fall	16
4.3 Dokumentstudie	17
4.3.1 Val av dokument	18
4.3.2 Analysmetod	19
4.4 Samtalsintervjuer	19
4.4.1 Intervjuer	20
4.4.2 Presentation av respondenter	20
4.4.3 Urval av respondenter	21
4.4.4 Genomförande av intervjuer	21
4.4.5 Bearbetning och analys av material	22
4.5 Reliabilitet, validitet och källkritik	23
4.6 Alternativa metoder	24
5. Resultat	25
5.1 Inledning	25
5.2 Trafik för en attraktiv stad	25
5.3 Handlingsprogrammet	27
5.4 Tjänstepersonernas syn på och erfarenheter av medborgardeltagande	28
5.4.1 Vad är förankring?	29

5.4.2 Medborgardeltagande	29
5.4.3 Demokrati och planerarens roll	33
6. Analys	35
6.1 Inledning	35
6.2 TRAST:s beskrivning av förankringsarbete och medborgardeltagande	35
6.3 Handlingsprogrammet för hållbara transporter	36
6.4 Tjänstepersonernas syn på och erfarenheter av medborgardeltagande och förankringsarbete ...	37
6.5 Sammanfattning	39
7. Slutsatser och avslutande reflektioner	40
7.1 Slutsatser	40
7.2 Avslutande reflektioner	41
REFERENSER	42
Bilaga 1 – Intervjuguide.....	46

1. Introduktion

1.1 Inledning och problemformulering

Den här uppsatsen handlar om medborgardeltagande i kommunal samhällsplanering för en hållbar mobilitet. Den ökande växthuseffekten är ett stort problem för hela världen. I och med den rådande diskursen om hållbar utveckling finns det en global konsensus om att detta är ett problem som måste tas itu med. I Sverige stod transportsektorn för 33 % av utsläppen av växthusgaser år 2014 (Trafikverket 2016). Därmed finns stora miljömässiga vinster att göra på att minska utsläppen från transporter och att göra transportsektorn mer hållbar. Detta kan göras genom satsningar för en mer hållbar mobilitet, vilket bland annat kan innefatta att bilen som transportmedel väljs bort till förmån för mer hållbara transportmedel såsom gång, kollektivtrafik och cykel (Banister 2008). Politiska mål om ett hållbart transportsystem finns numera på flera nivåer. Det övergripande transportpolitiska målet i Sverige är exempelvis att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet (Prop. 2008/09:93). Dessa mål ska bland annat syfta till att förbättra förutsättningarna för gång, kollektivtrafik och cykel (Ibid., 28).

Banister (2008) identifierar fyra tillvägagångssätt för att uppnå en mer hållbar mobilitet. Dessa är: substitution av resor, det vill säga att minska behovet av att resa; byte av transportsätt genom transportstyrmedel; minska längden av resor genom fysisk planering; och effektivitetsökningar genom tekniska innovationer. Banister (2008) menar att det finns goda kunskaper om möjliga åtgärder utifrån dessa tillvägagångssätt. Utmaningen ligger i att inkludera medborgare och andra intressenter i framtagandet och implementeringen av dessa åtgärder, då detta är grundläggande för att åtgärderna ska kunna bli accepterade och därmed framgångsrika (Ibid.).

För att implementeringen av åtgärder för en hållbar mobilitet ska vara framgångsrik är det alltså av yttersta vikt att dessa åtgärder är accepterade av allmänheten (Banister 2008). Även Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Trafikverket identifierar vikten av att ha allmänhetens stöd i planeringen för en hållbar mobilitet och framhåller vikten av att tidigt förankra planeringen hos medborgarna (Trafik för en attraktiv stad [TRAST] 2010). Nyström och Tonell (2012, 322) menar att man genom att inkludera medborgarna i planeringen, genom så kallat medborgardeltagande, kan bidra till en ökad acceptans hos allmänheten. Detta eftersom det kan bidra till en bättre identifiering av allmänna intressen, skapa en bättre förståelse för motpartens ståndpunkter, samt leda till att planeringen blir mer genomarbetad och hållbar på längre sikt (Ibid., 322). Även den Europeiska kommissionen (2005) framhåller vikten av att inkludera alla intressenter i transportplaneringen.

Transportplaneringen har traditionellt varit expertstyrd och att involvera medborgarna i just transportplaneringen är en förhållandevis ny trend (Bickerstaff et al. 2002; Gil et al. 2011). Involveringen av medborgarna i transportplaneringen framhålls som viktig, av såväl forskare som politiker, för att omställningen mot en hållbar mobilitet ska vara möjlig. Detta arbete är dock inte okomplicerat och är förknippat med en mängd svårigheter (Booth & Richardson 2001). Bland annat innebär medborgardeltagande ökade kostnader (TRAST 2007) och svårigheter kan uppstå i kommunikationen mellan planerare och medborgare (Booth & Richardson 2001). Detta medför att det för medborgardeltagande ofta finns ett gap mellan offentlig retorik och praktisk handling, där man i den offentliga retoriken talar sig varm om medborgardeltagandets fördelar, medan det faktiska deltagandet ofta har varit betydligt lägre

än det förespråkade (se bl.a. Arnstein 1969; Henecke & Khan 2002; Khakee 1999). Dessa svårigheter, i kombination med att det är en relativt ny företeelse, gör medborgardeltagande inom transportplaneringen till ett viktigt forskningsområde.

Fokus i denna uppsats ligger på Halmstads kommuns arbete med planeringen för en hållbar mobilitet. Kommunen arbetar aktivt med planering för en hållbar mobilitet och man antog år 2012 en handlingsplan för hållbara transporter, som bland annat ska arbeta för att underlätta för människor att gå, cykla och åka kollektivt. I handlingsprogrammet skriver Halmstads kommun att: *“handlingsprogrammet påverkar i stort alla invånare i Halmstads kommun [...] det är därför mycket viktigt med god förankring [...] synpunkter har därför inhämtats genom diskussion med bla olika medborgargrupper”* (Halmstads kommun 2012a, 2).

Då tidigare forskning lyfter fram att det är tjänstepersoner som har störst betydelse för hur medborgardeltagandet i praktiken ser ut (se Henecke & Khan 2002, 28), tar uppsatsen sin utgångspunkt i tjänstepersoners syn på och erfarenheter av medborgardeltagande. Med tanke på att kommuner har stor makt över den fysiska planeringen i och med det kommunala självstyret och att kommunen som enhet, jämfört med andra institutioner, agerar nära medborgarna, studeras detta arbete på kommunal nivå.

Genom att studera tjänstepersoner som arbetar med planeringen för hållbar mobilitet i Halmstads kommun och deras syn på och erfarenheter av medborgardeltagande, samt hur medborgarna har involverats i framtagandet av kommunens handlingsprogram för hållbara transporter, kan en bild ges av hur medborgardeltagande i planeringen för en hållbar mobilitet ser ut i praktiken. Genom att studera handboken Trafik för en attraktiv stad - TRAST, som ska fungera som vägledning för både handlingsprogrammet och tjänstepersonernas dagliga arbete, kan övergripande mål för medborgardeltagande i transportplaneringen urskiljas. Sammantaget bidrar detta med kunskap om svårigheter och möjligheter med medborgardeltagande i planeringen för en hållbar mobilitet på kommunal nivå och i förlängningen kunskap om hur planeringen för en hållbar mobilitet kan accepteras och implementeras.

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka medborgardeltagande och förankringsarbete i planeringen för en hållbar mobilitet på kommunal nivå.

1.3 Frågeställningar

För att uppnå syftet ställs följande frågor:

- Hur beskriver TRAST medborgardeltagande och förankringsarbete?
- Hur har medborgardeltagandet och förankringsarbetet sett ut i framtagandet av Halmstads kommuns handlingsprogram för hållbara transporter?
- Vad har tjänstepersoner som arbetar med planering för en hållbar mobilitet i Halmstads kommun för syn på och erfarenheter av medborgardeltagande och förankringsarbete?

För att besvara dessa frågeställningar genomförs dokumentstudier av relevanta dokument kopplade till kommunens handlingsprogram för hållbara transporter och TRAST. Studiens huvudempiri utgörs av respondentintervjuer med tjänstepersoner på Halmstads kommun som arbetar med planeringen för en hållbar mobilitet.

1.4 Avgränsningar

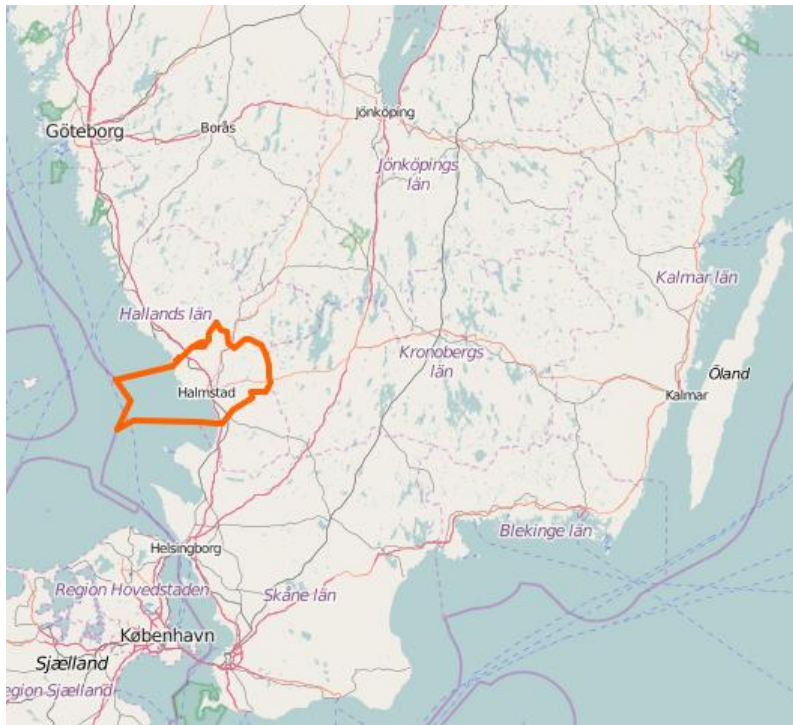
Denna uppsats är avgränsad till att studera tjänstepersoner som arbetar med planering för hållbar mobilitet på Halmstads kommun. Uppsatsen studerar hur förankring och medborgardeltagande används i planeringen för hållbar mobilitet på kommunal nivå och bortser därför från planering på regional och nationell nivå. Detta val görs med tanke på det kommunala självstyret genom det kommunala planmonopolet, vilket medför att man genom den enskilda kommunen har ett stort handlingsutrymme inom bestämmelser för den fysiska planeringen. Dessutom agerar kommuner som institution nära medborgarna, vilket gör det lämpligt att genomföra studien på denna nivå. Med medborgare avses i denna uppsats alla de som berörs av planeringen. Begreppet är således inte kopplat till medborgarskap.

Med medborgardeltagande och förankringsarbete avses i denna uppsats arbetet med att inkludera medborgarna i planeringsprocessen. Detta kan antingen ske genom att en medborgare enskilt deltar i en process i egenskap av individ eller att en medborgare ingår i en lokal grupp eller förening och således deltar genom ett kollektiv. Med förankring hos medborgarna menas att medborgarna är väl införstådda med planeringens syfte och att de accepterar dess åtgärder.

1.5 Halmstads kommun, handlingsprogrammet och TRAST

1.5.1 Halmstads kommun

Halmstads kommun är beläget vid västkusten, mitt emellan Göteborg och Malmö. Kommunen närmar sig en befolkningmängd på 100 000 invånare, vilket gör den till den 19:e största i Sverige (Statistiska centralbyrån [SCB] 2016). Av dessa bodde uppemot 60 000 personer i tätorten Halmstad år 2010 (SCB 2013).



Figur 1. Halmstads läge i södra Sverige © OpenStreetMap contributors

Halmstad har ett strategiskt läge med järnväg och stora vägar mot bland annat Malmö, Köpenhamn, Göteborg och Jönköping (Halmstads kommun 2012a). År 2012 utfördes 59 % av resorna med bil, 21 % med cykel, 9 % till fots, 9 % med buss, 2 % med tåg och 2 % med

annat färdmedel, som exempelvis taxi, färdtjänst, moped och motorcykel (Vectura 2012). Andelen resor med cykel är förhållandevis hög, jämfört med andra svenska städer (Spolander 2013).

1.5.2 Halmstads kommuns handlingsprogram för hållbara transporter

Halmstads kommunstyrelse beslutade år 2007 att ge dåvarande stadskontoret i uppdrag att tillsammans med berörda förvaltningar ta fram ett handlingsprogram för hållbara transporter för Halmstads kommun. Samtidigt fick stadskontoret i uppdrag att ta fram en fördjupad översiktsplan för staden och dessa två uppdrag har en nära koppling till varandra. Syftet med handlingsprogrammet är att visa den inriktning som Halmstad vill ge sitt arbete med trafikfrågor och vilken prioritering som framöver ska göras mellan de olika trafikslagen. (Halmstads kommun 2012a, 1) Handlingsprogrammet används som vägledning och styrdokument i den löpande kommunala verksamheten (Halmstads kommun 2012a, 2). Det fungerar även som underlag för bland annat budget och översiktsplaner och ska kommunicera kommunens politiska ambitioner (Ibid.). Man vill med handlingsprogrammet i första hand prioritera persontransporter med gång, cykel och kollektivtrafik och godstransporter med järnväg och sjöfart (Halmstads kommun 2016a).

1.5.3 Trafik för en attraktiv stad – TRAST

Handlingsprogrammet för hållbara transporter tar sin utgångspunkt i TRAST (Halmstads kommun 2012a, 1). TRAST syftar till att foga in trafiksystemet i sitt sammanhang och skapa en brygga mellan olika sektorer inom samhällsplaneringen (TRAST 2007). TRAST togs fram av Sveriges Kommuner och Landsting och dåvarande Vägverket, tillsammans med Boverket och dåvarande Banverket (Ibid.). Handboken ska ge vägledning till samhällsplanerare i arbetet med att lyfta fram och förankra frågor som berör stadens resor och transporter (Ibid.). Den senaste utgåvan av TRAST kom år 2015. I denna uppsats studeras utgåvan från 2007, då det var den utgåva som var aktuell vid tiden för framtagandet av Halmstads kommuns handlingsprogram för hållbara transporter.

1.6 Disposition

Uppsatsen inleds med en kortfattad introduktion till studiens problemställning. Därefter presenteras uppsatsens syfte och frågeställningar samt avgränsningar. I kapitel 2 presenteras det teoretiska ramverk som används i uppsatsen. I kapitel 3 presenteras medborgardeltagande, dess för- och nackdelar, samt tidigare forskning om medborgardeltagande inom transportplanering. I det kapitel 4 presenteras uppsatsens metod. I kapitel 5 presenteras studiens insamlade empiri och i kapitel 6 analyseras denna empiri. Slutligen, i kapitel 7 presenteras slutsatser, egna reflektioner och förslag till framtida forskning.

2. Teoretiskt ramverk

2.1 Inledning

I detta kapitel presenteras det teoretiska ramverk som i uppsatsen används för att kunna förstå och förklara förankring och medborgardeltagande. Inledningsvis görs en kort genomgång av Hägerstrands teori om förvaltningsdomäner. Därefter presenteras Arnsteins modell över medborgarinflytande, hädanefter kallad Arnsteins deltagandestege, följt av planeringsteorier om planerarnas och medborgarnas roll i planeringsprocessen.

2.2 Hägerstrands teori om förvaltningsdomäner

Som nämnts i det inledande kapitlet lyfter litteraturen vikten av att skapa en acceptans hos medborgarna, för att åtgärder för en hållbar mobilitet ska lyckas (se Banister 2008). För att ytterligare förstå varför det är viktigt att inkludera medborgarna och att få deras acceptans presenteras nedan Hägerstrands teori om förvaltningsdomäner. Hägerstrand (1993, 47-49) menar att de offentliga institutionerna, så som offentliga myndigheter, inte har möjlighet att utöva faktisk påverkan på landskapet. Denna möjlighet ligger i stället hos fastighetsägare, som hushåll och företag. De offentliga institutionerna kan enbart indirekt påverka hushåll och företag genom symboliska transaktioner, som exempelvis lagstiftning, beskattning och informationskampanjer. Vidare menar Hägerstrand att resultatet av dessa transaktioner alltid är osäkert om inte de nedre aktörerna är införstådda med dess syften. Då beslutsfattarna inte kan agera direkt i landskapet, medan fastighetsägarna kan göra det, sägs beslutsfattarna inneha en *rumslig kompetens* och fastighetsägarna en *terrängkompetens*.

Detta resonemang utvecklar Hägerstrand angående förändringar i landskapet, men resonemanget har bäring även på vårt fall. Åtgärder från – för att använda Hägerstrands terminologi – högre förvaltningsdomäner, kan enbart indirekt förändra människors mobilitetsmönster. I vårt fall är den studerade förvaltningsdomänen den kommunala nivån, som tar fram planer för en hållbar mobilitet med syftet att förändra invånarnas mobilitetsvanor. Den faktiska förändringen kan således enbart ske hos enskilda individer och resultatet av åtgärderna blir ovisst om inte individerna är införstådda med dess syfte. Således, om man lyckas skapa acceptans hos medborgarna för planeringen för en hållbar mobilitet och ser till att medborgarna är införstådda med planeringens syfte, torde därmed planeringen bli mer framgångsrik.

2.3 Arnsteins deltagandestege

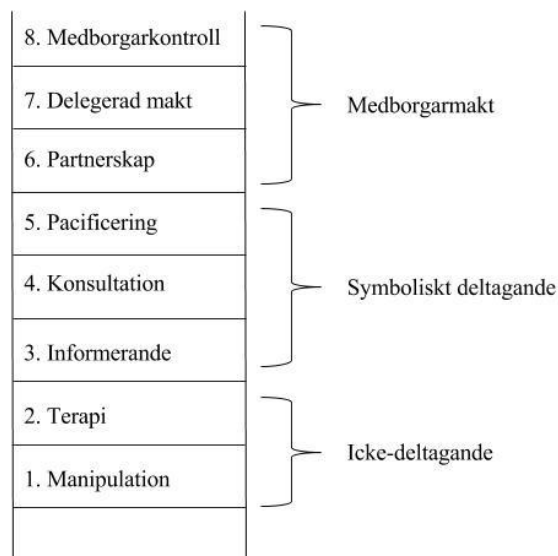
För att bättre förstå hur medborgardeltagande kan se ut i planeringen för en hållbar mobilitet används Arnsteins inflytelserika modell över medborgarinflytande – Arnsteins deltagandestege. I artikeln *A Ladder of Citizen Participation* från år 1969, vari modellen presenteras, gör Arnstein den berömda liknelsen mellan medborgardeltagande och att äta spenat: *“no one is against it in principle, because it is good for you.”* (Arnstein 1969, 216). Med detta menas att det råder konsensus om att mer medborgardeltagande är eftersträvansvärt, men att det är förknippat med höga kostnader och ineffektiva processer. Eftersom medborgardeltagande anses eftersträvansvärt, men förknippat med svårigheter uppstår ett glapp mellan offentlig retorik och faktisk handling. Arnstein vill med sin deltagandestege analysera den faktiska nivån av medborgardeltagande. Modellen består av de åtta stegen: manipulation, terapi, informerande, konsultation, pacificering, partnerskap, delegerad makt samt medborgarkontroll. Modellens steg delas in i följande tre segment: icke-deltagande, symboliskt deltagande och medborgarmakt (se figur 2).

Det nedersta segmentet klassar Arnstein (1969) som *icke-deltagande* och här hamnar stegen *manipulation* och *terapi*. Dessa två steg beskrivs av Arnstein (1969) med fall där planerare ger medborgare ett skenbart inflytande i processer för att förändra deras uppfattning eller avleda deras uppmärksamhet från det "verkliga problemet". Khakee (2006) exemplifierar detta segment genom att beskriva medborgare som bjuds in till en kommitté som saknar egentlig makt, men finns till för syns skull. Det formella syftet med kommittén kan vara att exempelvis "utbilda" medborgarna, men i själva verket är det huvudsakliga syftet att erhålla ett ökat stöd.

Nästa segment kallar Arnstein för *symboliskt deltagande* och inom detta segment hamnar stegen *informerande*, *konsultation* och *pacifisering*. Inom dessa steg ges medborgarna en viss möjlighet att delta och ha inflytande i planeringen, utan att egentlig hänsyn tas till deras åsikter. Arnstein (1969) beskriver att det informationsutbyte som sker inom det tredje steget, *informerande*, oftast sker från planerare till medborgare. Denna information ges ofta sent i planeringsprocessen och således har medborgarna mycket liten möjlighet att komma med synpunkter. Inom det fjärde steget, *konsultation*, sker ett informationsutbyte mellan planerarna och medborgarna, men det är inte säkert att planerarna tar hänsyn till de synpunkter som kommer från medborgarna. I det femte steget, *pacifisering*, väljer planerarna ut ett fåtal medborgare vilka ges en viss makt. Den slutgiltiga makten ligger dock fortfarande hos de traditionella makthavarna. Enligt Khakee (2006) skulle det deltagande som sker inom detta segment exempelvis kunna vara situationer där medborgare bjuds in till informationsmöten vars syfte är att delge medborgarna information om en viss process, utan att ta emot någon information från medborgarna. Ett annat exempel är samrådsprocesser där beslutsfattarna ber medborgarna om deras åsikter utan att ha i åtanke att agera efter dessa.

Det är först i det översta segmentet av stegen man, enligt Arnstein (1969), kan finna aspekter av verkligt deltagande. Segmentet kallas för *medborgarmakt* och inom detta segment återfinns stegen *partnerskap*, *delegerad makt* och *medborgarkontroll*. Här får medborgarna ett formellt inflytande i beslutsprocesser, vilket exempelvis kan innefatta delegering av beslutsmakten mellan planerare och medborgare eller skapandet av särskilda förutsättningar för medborgerlig kontroll i planerings- och policyprocessen (Khakee 2006). Arnstein (1969) beskriver att i det sjätte steget, *partnerskap*, börjar medborgarna få ett faktiskt inflytande i planeringsprocessen genom att förhandlingar sker mellan planerare och medborgare. I det sjunde steget, *delegerad makt*, har medborgarna större makt än planerarna i processen och här är det planerarna som får inleda förhandlingarna med medborgarna. I det åttonde steget, *medborgarkontroll*, utgår makten ifrån medborgarna och de har makten att ställa krav i planeringen.

Arnsteins deltagandesteg



Figur 2 Arnsteins deltagandesteg. Egen bearbetning utifrån Arnstein (1969).

Fung (2006) menar att Arnsteins deltagandesteg kan fungera som ett sätt att problematisera den offentliga retoriken kring medborgardeltagande genom att beskriva deltagandets nyanser, men att modellen har brister. Fung (2006) menar att det är problematiskt att deltagandestegen har en normativ ansats, där mer deltagande per automatik är bättre och han menar att mängden deltagande istället bör variera beroende på kontext.

Modellen är dock användbar för att beskriva tjänstepersonernas syn på vilken typ av inflytande de anser att medborgarna bör ha i planeringen. Den kan även användas för att beskriva vilken typ av inflytande medborgarna hade i framtagandet av handlingsprogrammet för hållbara transporter och för att förstå TRAST:s beskrivning av medborgardeltagande. I denna uppsats används den inte normativt och det anses därmed inte nödvändigtvis vara bättre ju högre på stegen deltagandet placeras. Modellens styrka är dess tydlighet och den har varit mycket inflytelserik för medborgardeltagande, både i praktiken och inom forskningen. Den har även legat till grund för Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) delaktighetstrappa som används som vägledning för medborgardeltagande i en svensk kontext (Castell 2013).

2.4 Planeringsteorier

För att bättre förstå tjänstepersonernas syn på och erfarenheter av medborgardeltagande relateras det empiriska materialet till teoretiska ansatser inom planeringsteorin. Khakee (1999) menar att det finns fyra planeringsteorier som anger klara ståndpunkter angående medborgardeltagande. Dessa är rationell planering, advokatplanering, generativ planering och kommunikativ planering.

Vi använder den rationella planeringen och kommunikativa planeringen som två ytterligheter inom vilka planerarnas syn och erfarenheter av medborgardeltagande kan förstås. Den rationella planeringen kännetecknas av planerare som experter och låg grad av medborgardeltagande, medan den kommunikativa planeringen kännetecknas av hög grad av medborgardeltagande.

2.4.1 Rationell planering

Den rationella planeringen dominerade samhällsplaneringen i Sverige efter andra världskriget till och med 1970-talet och sammanföll med rekordåren, med tillhörande utbyggnad av välfärden (Khakee 1999). Khakee beskriver att inom den rationella planeringen formulerar politiker, som företräder medborgarnas åsikter, mål som ska uppfyllas. Sedan utformar professionella planerare en plan som ska uppfylla dessa mål. Planen ska innebära den mest fördelaktiga kombinationen mellan resursanvändning och måluppfyllelse. Rationell planering bygger på principen om representativ demokrati i och med att planerna, enligt detta synsätt, uppnår legitimitet då det är folkvalda politiker som beslutar om målen.

Hermelin (2013) menar att den rationella planeringen vilar på tanken om vetenskaplig rationalitet. Detta bygger på utgångspunkterna att det är möjligt att få tillräcklig kunskap för att kunna kalkylera eller bedöma vilken handling som är mest rationell och att människor strävar efter att maximera vinst i relation till använda medel.

Med tiden kom den rationella planeringen att kritiseras. Hermelin (2013) skriver att en kritik mot den rationella planeringen baserades på rollfördelningen mellan politiker som målformulerare och tjänstemän som problemlösare. Kritikerna menade att planeringens mål och medel bör ses som en helhet och att planering är politik snarare än teknik. Kritiken utgick även från att resultaten av den rationella planeringen inte ansågs vara lyckade. Kritiska röster menade att det samhälle som planerats fram inte hade lyckats med att bättre tillgodose människors behov i samhället. Khakee (1999, 201) beskriver även att kritik riktades mot att planeringen uteslöt medborgerligt deltagande. Symboliska former av medborgerligt deltagande kom att införas, vilka Khakee menar främst användes för att skapa legitimitet för redan beslutade planer.

2.4.2 Advokatplanering

Khakee (1999) skriver att advokatplanering kom till som ett sätt att inkludera medborgarnas värderingar i planeringsprocessen. Detta byggde på tanken om att samhället består av ett stort antal grupper med egna intressen och värderingar, där de resursstarka grupperna är representerade i den offentliga sfären, medan de resurssvaga grupperna inte är det. Enligt advokatplaneringen ska dessa resurssvaga grupper identifieras och deras värderingar kartläggas för att sedan tilldelas en eller flera planeringsexperten som tillvaratar deras intressen. Planerarens roll blir här att agera ombud och ta hänsyn till de resurssvaga medborgargruppernas åsikter i planeringen (Davidoff 1965). I Sverige tog sig detta i uttryck genom att socialsekreterare fick i uppgift att tala för och kartlägga utsatta grupper som underlag för planeringen (Khakee 1999).

2.4.3 Generativ planering

Khakee (1999) skriver att tyngdpunkten i den generativa ansatsen läggs på att samhället och planeringen organiseras i små delar, där det finns möjlighet till interaktion mellan berörda aktörer i planeringsprocessen. Aktörerna lär sig genom dialog att samarbeta med varandra, identifiera gemensamma intressen och respektera varandra. Tanken bakom en generativ planering uppkom som reaktion på de kommunikationssvårigheter som kan uppstå mellan planerare och medborgare. Dessa svårigheter grundar sig i att aktörerna talar olika språk, där planerarna talar ett språk som grundar sig i expertkunskap medan medborgarna bygger sitt språk på erfarenhetskunskap (Khakee 1999, 203). Khakee (1999, 203) menar att den generativa planeringen anser att planerarna bör inneha erfarenhetskunskap om det planerna rör. Detta innebär att planeraren bör tillhöra den fysiska och sociala miljö som planeringen gäller. Planerarens roll blir då att agera ombud för dialoger mellan de berörda av planeringen i lokalsamhället och att genom detta erhålla en helhetssyn på utvecklingen.

2.4.4 Kommunikativ planering

Hermelin (2013) menar att den kommunikativa planeringen bygger på Habermas idé om den kommunikativa rationaliteten, som anser att det finns ett kommunikativt förnuft i alla samhällen. Detta kommunikativa förnuft är det möjligt att uppnå i konsensus genom de goda samtal, vilket människor har förmåga att utveckla i kommunikation med varandra.

Khakee (1999) skriver att man inom den kommunikativa planeringen menar att det för ett äkta medborgardeltagande krävs att en inkluderande diskurs skapas. Denna diskurs måste bygga på kunskap, förståelse, värderingar och kompetens av samtliga intressenter i samhället. Enligt Khakee (1999) bygger den kommunikativa planeringen även på tesen att sociala strukturer är resultatet av många enskilda handlingar och att man därigenom kan utmana maktstrukturerna inom planeringen genom att alla aktörers synpunkter och argument ges en likvärdig behandling. Detta kontrasteras mot de andra planeringsteorierna som enligt Khakee (1999) menar att maktrelationer mellan offentliga myndigheter, marknad och medborgare är svåra att förändra.

Healey, i Khakee (1999), menar att den kommunikativa planeringen måste bygga på att planerarna bland annat ställer sig följande frågor:

- vilka är de som berörs av planeringen?
- hur skall dessa personer beredas tillträde till planeringsarenan så att de får presentera sina åsikter?
- hur skall dessa personer beredas plats i planeringen genom hela processen?

Hermelin (2013) presenterar nedanstående checklista för vad kommunikativ planering kan innebära:

- odla kommunicerande nätverk av förtroende och kontakter
- lyssna noggrant
- lägg märke till mindre väl organiserade samhällsgrupper
- utbilda medborgarna och samhällsorganisationer
- erbjud politisk information och försäkra allmän tillgänglighet till dokument
- uppmuntra ideella organisationer att kräva fullständig information om planer och program
- utveckla förmåga att arbeta med grupper
- uppmuntra oberoende ideella organisationers samhällsprojekt

Khakee (1999) menar att ett av hindren för den kommunikativa planeringen är att den utmanar de rådande maktstrukturerna i samhället. Den kommunikativa planeringen beskrivs bland annat som att den ifrågasätter den representativa demokratin och att den föreslår en ny form av samhällelig beslutsprocess baserad på en ny typ av politik.

2.5 Hur kan medborgardeltagande förstås?

Arnsteins deltagandestegen och de fyra planeringsteorierna belyser två intressanta aspekter av medborgardeltagande. Deltagandestegen kan ses som ett verktyg för att **beskriva medborgarnas roll och makt i planeringen**, där medborgarna går från att, i stegens nedersta segment, ha en låg grad av makt och inflytande i planeringen till att, i det översta segmentet, ha en större makt och mer inflytande.

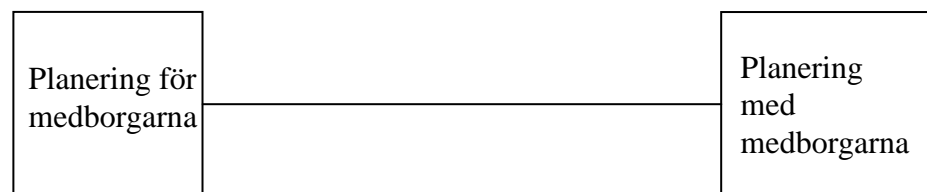
Planeringsteorierna, *rationell planering*, *advokatplanering*, *generativ planering* och *kommunikativ planering*, kan ses som ett verktyg för att beskriva **vilken roll planeraren har i planeringsprocessen** och hur denna förhåller sig till medborgaren, där ett spektrum kan ses från den rationella planeringen som mer expertinriktad till den kommunikativa planeringen som mer medborgarinriktad. Planerarnas roll i den *rationella planeringen* är att uppfylla de politiskt uppsatta målen. Medborgarnas roll i denna planeringsteori sker genom den representativa demokratin, där deras röster i de allmänna valen kan påverka politiken och därmed de mål som sätts upp. I *advokatplaneringen* blir planerarens roll att tillvarata resurssvaga grupperns behov och intressen. De resursstarkas dito antas redan vara tillvaratagna i och med att de är representerade i den offentliga sfären. I den *generativa planeringen* blir planerarens roll dels att få en erfarenhetskunskap om det planeringen berör och att via dialog med berörda aktörer få ett bättre helhetsintryck av planeringens konsekvenser, för att sedan, utifrån detta kunna fatta bästa möjliga beslut. I den *kommunikativa planeringen* blir planerarens roll, likt i den generativa planeringen, att föra dialog med alla aktörer i samhället. Skillnaden är att man i den kommunikativa planeringen strävar efter att nå konsensus via den kommunikativa rationaliteten.

De spänningsfält som finns, både inom deltagandestegen och mellan planeringsteorierna, gällande medborgarens respektive planerarens roll i planeringen, kan förklaras som att de går från en *planering för medborgarna*, det vill säga att planeringen sker för medborgarnas bästa utifrån planerarnas expertkunskaper utan att medborgarna inkluderas, till en *planering med medborgarna*, det vill säga att planeringen sker tillsammans med medborgarna.

För planeringsteorierna kan den rationella planeringen ses som en *planering för medborgarna* och den kommunikativa planeringen som en *planering med medborgarna*. I deltagandestegen kan de steg som faller inom det nedersta segmentet, icke-deltagande, ses som en *planering för medborgarna* och de steg som faller inom det översta segmentet, medborgarmakt, som en *planering med medborgarna*.

Detta spänningsfält tydliggörs nedan i figur 3, som används för att tydligare förstå medborgardeltagandet och visar hur deltagandestegen och planeringsteorierna förhåller sig till varandra. Modellen kan även användas för att tydliggöra den diskrepans som kan finnas mellan offentlig retorik och praktisk handling när det kommer till medborgardeltagande (se Henecke & Khan 2002; Khakee 1999), där det finns ett spänningsfält mellan den effektiva, expertstyrda rationella planeringen med ett lägre medborgardeltagande och den mer inkluderande kommunikativa planeringen med en högre grad av medborgardeltagande.

<u>Deltagandestegen</u>	Icke-deltagande	Symboliskt deltagande		Medborgarmakt
<u>Planeringsteorier</u>	Rationell planering	Advokat-planering	Generativ planering	Kommunikativ planering



Figur 3 Modell över medborgardeltagande. Egen bearbetning.

Modellen i figur 3 används sedan i kapitel 6, där den insamlade empirin relateras till det spänningsfält över medborgardeltagande som presenteras i figuren. Genom att göra detta kan studiens tre analysobjekt, TRAST, tjänstepersonerna och handlingsprogrammet, sättas i relation till varandra och eventuella skillnader i synen på medborgarens respektive planerarens roll i planeringen för en hållbar mobilitet kan åskådliggöras.

3. Medborgardeltagande

3.1 Inledning

I detta kapitel presenteras medborgardeltagande, dess för- och nackdelar, samt tidigare forskning om medborgardeltagande inom transportplanering.

3.2 Medborgardeltagande

För att planeringen för en hållbar mobilitet ska vara lyckad behöver den vara accepterad av medborgarna och de behöver inkluderas i planeringen (se bland annat Banister 2008). Ett sätt att inkludera medborgarna i planeringen och därigenom få ökad acceptans kan enligt Nyström och Tonell (2012, 322) vara implementeringen av medborgardeltagande. Detta eftersom det kan bidra till en bättre identifiering av allmänna intressen, skapa en bättre förståelse för motpartens ståndpunkter, samt leda till att planeringen blir mer genomarbetad och hållbar på längre sikt (Ibid., 322).

Enligt Johansson och Khakee (2009) kan medborgardeltagande beskrivas som de satsningar som görs för att involvera människor i offentliga policyprocesser. Day (1997) menar att medborgardeltagande kan vara individuellt, det vill säga att en medborgare deltar i en process i egenskap av individ, eller kollektivt exempelvis i form av medlemskap i en grupp eller förening. Enligt Boverket (2016a), är begreppet medborgare i det medborgardeltagande som plan- och bygglagen beskriver inte knutet till medborgarskap, utan används i stället i en mer generell bemärkelse och avser alla de som berörs av planeringen.

Enligt 3 kap. 9 § i plan- och bygglagen (SFS 2010:900) är kommuner skyldiga att samråda med berörda parter vid upprättandet av en översiktsplan eller vid ändring av en sådan. Enligt lagen syftar denna samrådsprocess till att ge ett så bra beslutsunderlag som möjligt, samt att ge möjlighet till insyn och samverkan. Enligt 5 kap. 11c § i samma lag har kommuner även en skyldighet att planförslaget ska hållas tillgängligt för alla medborgare som vill ta del av det. Henecke och Khan (2002, 18) beskriver att ett av målen med införandet av plan- och bygglagen år 1987 var att demokratisera planprocessen. De menar att behovet av att nå acceptans för och att legitimera planbeslut var av primärt intresse och citerar en proposition som lades inför införandet, vilken säger att *“beslut som har tillkommit utan att allmänheten har beretts möjligheter att medverka i beslutsprocessen har ofta svårt att bli allmänt accepterade”* (Prop. 1994/95:230, 38). Från lagstiftarnas sida lyfts alltså medborgardeltagande fram som ett viktigt verktyg för att skapa acceptans för beslut som fattas i planeringen.

Det lagstadgade samrådet kan därmed ses som ett minimikrav på medborgardeltagande i planeringsprocessen. Kommunerna kan dock möjliggöra för ett större medborgardeltagande än vad lagen kräver, något som uppmuntras av bland annat Boverket (2016b). Boverket (2016b) menar att det medborgardeltagande som enbart sker utifrån den formella samrådsskyldigheten är bristfällig, då man vid samrådet redan har gjort en hel del ställningstaganden eftersom man vid denna tidpunkt ska ha ett gott underlag för presentation. Vidare menar Boverket (2016b) att kommunerna bör ta initiativ till en medborgardialog innan dessa ställningstaganden är gjorda, då detta möjliggör för ett större beaktande av medborgarnas kunskaper, erfarenheter och behov, vilket enligt Boverket väsentligt förbättrar beslutsunderlaget.

3.2.1 Fördelar med medborgardeltagande

Litteraturen inom ämnet lyfter flera fördelar för planerarna och beslutsfattarna med att inkludera medborgarna i planeringsprocessen. Det kan dels tillföra ny kunskap och bättre information, vilket kan hjälpa planerarna att identifiera allmänna intressen och det kan dels leda till större förståelse och respekt för motpartens ståndpunkter tack vare en högre grad av demokratiskt inflytande. Detta kan i sin tur leda till ett ökat förtroende mellan kommunens representanter och medborgarna, samt att resultatet av planeringen kan bli mer genomarbetat och hållbart på längre sikt (Khakee 2006, 15; Nyström & Tonell 2012, 322).

Khakee (2006, 15) menar att fördelarna med medborgardeltagande för medborgarna står i förhållande till den nytta det gör. Argument för medborgare att delta som Khakee (2006, 15-16) lyfter är att kunna påverka specifika beslut som gagnar ens eget intresse, få makt eller andra resurser som kan påverka utvecklingen mer generellt, få förståelse för det som händer i samhället, utveckla sin förmåga att delta i den offentliga dialogen samt att bygga upp sociala relationer med andra medborgare för att utöva inflytande på offentliga institutioner och aktörer.

3.2.2 Svårigheter med medborgardeltagande

“[Medborgardeltagande] är bra för demokratin, men inte för effektiviteten” (Khakee 1999, 197). Så sammanfattar Khakee problematiken kring medborgardeltagande i samhällsplaneringen. Stora delar av litteraturen på området tar upp just denna aspekt; medborgardeltagande förbrukar resurser i form av tid och pengar (Khakee 1999; Nyström & Tonell 2012).

Nyström och Tonell (2012, 321) menar att en svårighet som finns i medborgardeltagandet för översiktsplanering är att det är relativt få människor som dyker upp på de informations- och samrådsträffar som kommunen ordnar och att detta kan tolkas som att det är svårt att väcka intresse för övergripande frågor, alternativt att medborgarna upplever att de inte har någon faktisk möjlighet att påverka. De pratar specifikt om medborgardeltagande vid framtagande av översiktsplaner, men då Halmstads kommuns handlingsprogram för hållbara transporter är en övergripande planering bör dessa erfarenheter vara relevanta även för denna studie.

Fung (2006) beskriver att majoriteten av de möten som arrangeras för medborgardeltagande är öppna möten, där deltagarna då blir självselektade, det vill säga att det är medborgarna själva som avgör om de ska delta. Följden av detta kan enligt Fung vara att deltagandet blir icke-representativt för en bredare allmänhet. Även Henecke och Khan (2002, 14) lyfter denna problematik och menar att trots att alla har formella rättigheter att delta, spelar faktorer som bland andra inkomst, utbildning, status och kontakter roll för hur det faktiska deltagandet ser ut. Därmed har vissa grupper i Sverige, så som kvinnor, lågutbildade, unga, arbetslösa och invandrare, kommit att inneha lägre deltagande och inflytande än andra grupper (Ibid., 2002, 14). I och med denna ojämlikhet i medborgardeltagandet menar Miller, i Henecke och Khan (2002, 27), att medborgardeltagandet kan förstärka den politiska ojämlikheten, då det är privilegierade grupper som deltar och kan sätta agendan. Booth och Richardson (2001, 148) menar att det är viktigt att man i planeringen är medveten om att allmänheten är en heterogen grupp och kan ha många olika intressen. Planerarna måste därför arbeta för att inkludera en så bred allmänhet som möjligt (Ibid., 148).

3.3 Medborgardeltagande och transportplanering

Enligt Booth och Richardson (2001, 148) har transportplaneringen ofta varit expertstyrd och präglats av ett uppifrån-och-ner synsätt, där planerarna är de som bäst vet vad som är medborgarnas behov och hur dessa ska tillgodoses, samt vilka lösningar som är de rätta. Detta

går att relatera till den allmänna kritiken mot den rationella planeringen som styrts även andra delar av den fysiska planeringen.

Bickerstaff et al. publicerade år 2002 en artikel om medborgardeltagande i den engelska transportplaneringen. Författarna använde sig dels av en enkät utskickad till transportplanerare på en lokal nivå och dels av en dokumentstudie av lokala transportplaner. De kom bland annat fram till att det fanns en diskrepans mellan den offentliga retoriken och den praktiska handlingen gällande medborgardeltagande och att mycket vikt hade lagts vid att inkludera intressegrupper, men mindre vikt vid att inkludera medborgare och säkerställa att deltagandet blir representativt. I den mån medborgarna har inkluderats i transportplaneringen har det, enligt Bickerstaff et al. (2002, 72), ofta varit i form av att legitimera, konsultera och informera om redan utarbetade planer, utan att medborgarna har fått något egentligt inflytande i processen. Kopplat till Arnsteins delaktandestege kan denna typ av involvering ses som en typ av symboliskt deltagande där medborgarna inbjuds att delge sina åsikter och tankar om en process utan att dessa åsikter behöver tas hänsyn till av planerarna. Med denna grad av involvering av medborgarna i transportplaneringen är det rimligt att anta att det är svårt att uppnå den legitimitet och acceptans som framhålls som viktigt (se t.ex. Banister 2008; TRAST 2007) för att transportpolicys ska vara framgångsrika.

Gil et al. publicerade år 2011 en artikel om medborgardeltagande i den portugisiska transportplaneringen. De följde framtagandet av en plan för hållbara transporter i Ponta Delgada i ögruppen Azorerna. Framtagandet av denna transportplan var enligt Gil et al. (2011) den första i Portugal att inkludera de relevanta intressenterna i planeringen för en hållbar mobilitet. Intressegrupperna fick i ett tidigt skede delta, tillsammans med planerare, i framtagandet av transportplanen. I början av processen fick intressegrupperna delta i workshops där visionen och målet med planen formulerades (Ibid., 1313-1315). Utifrån de synpunkter som framkom skapades, av planerare, ett första utkast av transportplanen. Därefter genomförde man en andra workshop, återigen med de olika intressegrupperna, där utkastet diskuterades och slutligen godkändes (Ibid., 1315-1316). Planen gjordes sedan tillgänglig för de invånare som inte deltagit i processen, med fokus på att den skulle vara lätt att förstå för alla. De deltagande intressenterna åtog sig även att utföra delar av planen. Under implementeringen av transportplanen återkopplade man kontinuerligt till intressegrupperna. Gil et al. (2011) menar att transportplanen fick större förutsättningar att lyckas tack vare att intressenterna tidigt inkluderades i processen och utifrån detta förespråkar de deltagande och delansvar hos intressenter för att ta fram och implementera planer för hållbar mobilitet. Vidare menar de att de tjänstepersoner som arbetar med planeringen måste vara medvetna om att de behöver inkludera intressenterna och få deras fulla stöd för att planeringen för en hållbar mobilitet ska lyckas. De menar att ett sätt att göra medborgardeltagandet i transportplaneringen bättre skulle vara att även inkludera den bredare allmänheten och inte enbart intressegrupper. Den typ av involvering av medborgarna som Gil et al. (2011) förespråkar kan, utifrån Arnsteins (1969) delaktandestege, beskrivas som en typ av partnerskap, där förhandlingar sker mellan planerare och medborgare och kan således beskrivas som ett fall där medborgarna får ett stort inflytande i planeringsprocessen.

De två studierna visar på olika sätt att inkludera medborgare och andra intressenter i transportplaneringen. Bickerstaff et al. (2002) utvärderar medborgardeltagande i den engelska transportplaneringen, bland annat genom en enkät till planerare medan Gil et al. (2011) redogör för medborgardeltagande i framtagandet av en specifik plan. Genom att intervjua tjänstepersoner i Halmstad och att studera TRAST samt handlingsprogrammet för hållbara

transporter bidrar vi med kunskap om hur det kan se ut i en svensk kontext och genom vår fokus på tjänstepersonernas uppfattningar ges ett djup som de andra studierna saknar.

4. Metod

4.1 Introduktion och val av metod

Denna studie är en kvalitativ fallstudie av medborgardeltagande och förankringsarbete i planeringen för en hållbar mobilitet i Halmstads kommun. För att få fram empiriskt material genomförs samtalsintervjuer med tjänstepersoner på Halmstads kommun som arbetar med planering för en hållbar mobilitet. Dokumentstudier genomförs även, där Halmstads kommuns handlingsprogram för hållbara transporter och TRAST studeras, samt närliggande dokument till dessa.

Handlingsprogrammet studeras för att ge kunskap om hur medborgardeltagande och förankringsarbete i planeringen för en hållbar mobilitet kan se ut i praktiken. TRAST studeras för att få kunskap om hur de vägledningsdokument, som dels ligger till grund för handlingsprogrammet, men också vägleder tjänstepersonerna i deras arbete, beskriver medborgardeltagande och förankringsarbete kopplat till planering för en hållbar mobilitet. Studiens huvudempiri kommer från respondentintervjuerna med tjänstepersonerna. Syftet med dessa intervjuer är att de ska ge en fördjupad förståelse för hur tjänstepersoner som arbetar med planeringen för en hållbar mobilitet ser på och har för erfarenheter av medborgardeltagande och förankringsarbete.

Metodkapitlet redogör för studiens forskningsdesign, genomförandet av dokumentstudien och samtalsintervjuerna, samt bearbetning och analys av det empiriska materialet. Slutligen diskuteras studiens reliabilitet och validitet, samt källkritik.

4.2 Forskningsdesign och val av fall

Denna uppsats har en kvalitativ ansats då studiens huvudempiri utgår från intervjuer med tjänstepersoner som deras syn på och erfarenheter av medborgardeltagande och förankringsarbete. Att använda en kvalitativ forskningsmetod möjliggör en djupare förståelse för individernas uppfattningar, känslor och tankar än vad en kvantitativ metod gör (Esaiasson et al. 2012). Studien syftar inte till att ge en fullständig bild av verkligheten, utan återspeglar de enskilda respondenternas representation av medborgardeltagande och förankring och deras syn på hur detta kan kopplas till planeringen för en hållbar mobilitet och hur medborgardeltagande sett ut i det specifika fallet Halmstads handlingsprogram för hållbara transporter.

Den forskningsdesign som används är av typen fallstudie. I en fallstudie ämnar forskaren att samla in så mycket information som möjligt i avsikt att formulera en tolkning av den företeelse som studien behandlar (Merriam 1994, 41). En fallstudie är förankrad i verkliga situationer och möjliggör därför en rikhaltig och holistisk redogörelse av den företeelse som studeras, vilket kan ge insikter och upplysningar som kan vidga läsarens kunskaper (Merriam 1994, 46). Då denna studie ämnar undersöka vilken syn på och erfarenhet av medborgardeltagande och förankringsarbete tjänstepersoner som arbetar med planering för en hållbar mobilitet har, lämpar sig denna typ av forskningsdesign väl. Genom att studera Halmstads kommuns arbete med dessa frågor kan vi få en fördjupad förståelse för kommunala tjänstepersoners syn på och erfarenhet av medborgardeltagande.

Halmstads kommun valdes som fall, då kommunen lämpade sig väl sett till geografiskt avstånd från vår studieort, vilket underlättade för uppsatsen då vi ämnade genomföra personintervjuer på plats. Kommunens storlek ansågs även bidra till en överblickbarhet över

planeringsarbetet i kommunen. Även det faktum att vi hade en ingång på kommunen, vilket underlättade kontakten med tjänstepersonerna, bidrog till vårt val.

Fallstudien som forskningsmetod har kritiserats från vissa håll. Esaiasson et al. (2012, 109) menar exempelvis att det krävs minst två analysenheter för att slutsatser om orsak och verkan ska kunna dras. Teorell och Svensson (2007, 151-152) menar att fallstudier är svåra att generalisera, då de resultat som framkommer är specifika för den kontext och den plats de studerats. Flyvbjerg (2006) menar dock att ett noggrant och strategiskt val av fall kan ge underlag för en generalisering av resultatet. Ett tillvägagångssätt för att genomföra detta är genom att identifiera ett typiskt fall. Typiska fall innebär att det fall som väljs ut för fallstudien inte systematiskt skiljer sig från andra fall i populationen (Esaiasson et al. 2012, 164). I vårt fall skulle det innebära att planeringen i Halmstads kommun inte skiljer sig från planeringen i andra svenska kommuner av liknande storlek. Esaiasson et al. (2012, 164) menar att det blir troligt att resultaten av studien blir generaliserbara om detta tillvägagångssätt tillämpas. Utifrån våra förkunskaper och genom den kunskap vi fått genom denna studie har vi inte sett någonting som tyder på att Halmstads kommun skiljer sig nämnvärt från andra kommuner i de aspekter som uppsatsen intresserar sig för. Därmed menar vi att Halmstads kommun kan ses som ett typiskt fall och att tjänstepersonernas syn på och erfarenheter av medborgardeltagande och förankring inte bör skilja sig nämnvärt mot tjänstepersoner i andra svenska kommuner. Vi menar dock att de resultat som framkommer av studien inte bör ses som generaliserbara, men att de kan användas som en vägledning för hur tjänstepersoner som arbetar med planering för en hållbar mobilitet i en svensk kommun kan se på och ha för erfarenhet av medborgardeltagande och förankring.

Flyvbjerg (2006, 226) menar även att generalisering bara är en av många vägar genom vilka man kan uppnå och ackumulera kunskap och att en fallstudie därför kan bidra till kunskapsackumulering inom ett område trots att den inte är generaliserbar. Flyvbjerg menar därmed att generaliserbarhet är övervärderat som källa för vetenskaplig utveckling, medan "exemplens kraft" är undervärderat (Flyvbjerg 2006, 228). Det huvudsakliga syftet med denna studie är därmed inte att dra några generella slutsatser för alla tjänstepersoner som arbetar med hållbar mobilitet, utan studien syftar snarare till att beskriva hur tjänstepersoner kan se på medborgardeltagande och förankringsarbete samt vilken inverkan detta kan ha på planeringen för en hållbar mobilitet. I detta fall alltså exemplifierat med tjänstepersoner från Halmstads kommun.

4.3 Dokumentstudie

Ambitionen med dokumentstudien var inledningsvis att studera Halmstads kommuns handlingsprogram för hållbara transporter och de samrådsprotokoll som upprättats i samband med de formella samrådsmötena för programmet. Syftet med detta skulle vara att dels få en bild av hur medborgarna inkluderades i framtagandet av handlingsprogrammet men också, genom att jämföra de synpunkter som inkommit från allmänheten med vad som slutligen skrevs i handlingsprogrammet, få en uppfattning om hur medborgarnas åsikter värderas. Det visade sig dock vara svårt att få tag i de samrådsprotokoll som upprättats och vi lyckades enbart komma över en sammanfattande samrådsredogörelse, samt grundläggande anteckningar från mötena med medborgarna som skedde innan den formella samrådsprocessen inleddes. Således var det svårt att göra en omfattande granskning av medborgarnas åsikter, vilket ledde till svårigheter att dra några djupgående slutsatser om i vilken utsträckning medborgarnas åsikter värderades. Istället används handlingsprogrammet och den tillhörande samrådsredogörelsen till att studera när och på vilket sätt medborgarna inkluderades i processen.

En dokumentstudie genomfördes även av TRAST – Trafik för en Attraktiv Stad, för att studera hur övergripande mål för medborgardeltagande i transportplaneringen ser ut.

Utifrån uppsatsens begränsade tidsramar fanns det inte tid att läsa alla dokument från pärm till pärm. Fokus låg på att läsa handlingsprogrammet och till den kopplade dokument för att få en så god insikt i denna process som möjligt. Gällande TRAST lades fokus på de avsnitt som var mest relevanta utifrån studiens syfte.

4.3.1 Val av dokument

Nedan presenteras de dokument som studeras i uppsatsen.

Handlingsprogrammet för hållbara transporter och närliggande dokument

Handlingsprogrammet används som vägledning och styrdokument i den löpande kommunala verksamheten (Halmstads kommun 2012a). Den fungerar även som underlag för bland annat budget och översiktsplaner och ska kommunicera kommunens politiska ambitioner (Ibid.).

- **Anteckningar från diskussionskväll i Andersberg 15 oktober, 2008 om handlingsprogrammet för hållbara transporter.** Dokumentet innehåller sammanfattande anteckningar från den diskussionskväll som hölls på Andersberg i Halmstad angående framtagandet av Halmstads kommuns handlingsprogram för hållbara transporter och en fördjupad översiktsplan av staden (Halmstads kommun 2008a).
- **Anteckningar från diskussionskväll i Pålsbo 12 december 2008 om handlingsprogrammet för hållbara transporter.** Dokumentet innehåller sammanfattande anteckningar från den diskussionskväll som hölls på Pålsbo i Halmstad angående framtagandet av Halmstads kommuns handlingsprogram för hållbara transporter och en fördjupad översiktsplan av staden (Halmstads kommun 2008b).
- **Handlingsprogrammet för hållbara transporter. Del 1 av 3. Transportstrategi för Halmstad 2030.** Dokumentet beskriver befintliga nationella, regionala och kommunala mål samt kommunens ambitioner, utmaningar och strategier inom transportområdet (Halmstads kommun 2012a).
- **Handlingsprogrammet för hållbara transporter. Del 2 av 3. Transportplan för Halmstad 2030. s. 1-37.** Dokumentet beskriver förslag och åtgärder för att nå de mål som beskrivs i transportstrategin för Halmstad 2030 (Halmstads kommun 2012b).
- **Handlingsprogrammet för hållbara transporter. Del 2 av 3. Transportplan för Halmstad 2030. s. 38-70.** Dokumentet beskriver förslag och åtgärder för att nå de mål som beskrivs i transportstrategin för Halmstad 2030 (Halmstads kommun 2012c).
- **Handlingsprogrammet för hållbara transporter. Del 3 av 3. Inriktning för genomförande till 2030.** Dokumentet innehåller en tidsplan över de åtgärder som ska genomföras i enlighet med programmet (Halmstads kommun 2012d).

- **Samrådsredogörelse för Handlingsprogram för hållbara transporter - transportstrategi och transportplan för Halmstad 2030.** Dokumentet innehåller en sammanfattande redogörelse av de synpunkter som inkom under samrådsmöten för Handlingsprogrammet för hållbara transporter (Halmstads kommun u.å.)

Trafik för en Attraktiv Stad (TRAST)

- **Fördjupningsprojekt inom TRAST - Förankring.** Dokumentet är en fördjupning av handboken TRAST och syftar till att ge en utvecklad bild av TRAST:s syn på förankring (Bergeå 2006).
- **Hållbart resande i praktiken – Trafik- och stadsplanering med beteendepåverkan i fokus.** Dokumentet är en fördjupning av handboken TRAST och syftar till att inspirera alla aktörer som är delaktiga i den kommunala trafik- och stadsplaneringen i Sverige till ökade satsningar inom området hållbart resande (TRAST 2010).
- **Trafik för en Attraktiv Stad (TRAST).** TRAST är en handbok som ska vägleda samhällsplanerare, beslutsfattare och andra aktörer i arbetet med att lyfta fram och förankra frågor som berör stadens resor och transporter (TRAST 2007).

Dokumenterna kring handlingsprogrammet för hållbara transporter valdes för att dels ge en uppfattning av handlingsprogrammet i allmänhet, men huvudsakligen för att studera hur medborgarna inkluderades i framtagandet av programmet.

Utifrån att handlingsprogrammet tar sin utgångspunkt i TRAST valdes detta dokument ut. Närliggande dokument som bedömdes ha relevans utifrån medborgardeltagande eller förankringsarbete valdes ut. Utgåva 2, från 2007, studeras i denna uppsats och inte utgåva 3, från 2015. Detta eftersom vi ville studera den utgåva som var publicerad när handlingsprogrammet för hållbara transporter togs fram.

4.3.2 Analysmetod

Handlingsprogrammet för hållbara transporter och TRAST och närliggande dokument lästes med frågan “hur pratar de om medborgardeltagande och förankringsarbete?” i fokus. Detta gjordes för att se vilken vikt och värdering de lägger vid detta arbete.

Handlingsprogrammet för hållbara transporter och dess dokument om samråd och medborgardeltagande användes även för att ge ett svar på hur medborgardeltagandet praktiskt såg ut i dess framtagande.

4.4 Samtalsintervjuer

Utöver dokumentstudien genomfördes samtalsintervjuer med tjänstepersoner på Halmstads kommun som arbetar med planering för en hållbar mobilitet. Samtalsintervjuer ger enligt Esaiasson et al. (2012, 251) möjlighet att fånga upp oväntade svar och ger en god möjlighet för följdfrågor. Denna typ av intervjuer lämpar sig väl eftersom vi ville få en djupare förståelse för hur respondenterna ser på medborgardeltagande och förankring i planering för hållbar mobilitet. Intervjuerna syftade även till att samla information om hur medborgardeltagande och förankringsarbete används i praktiken, framför allt i framtagandet

av handlingsprogrammet, men även i annat planeringsarbete som har en koppling till handlingsprogrammet.

4.4.1 Intervjuer

Enligt Esaiasson et al. (2012, 228) lämpar sig respondentintervjuer för undersökningar som syftar till att studera intervjuobjektens tankar, upplevelser och åsikter. Denna typ av intervjuer lämpar sig väl för denna studie då målet är att få en förståelse för tjänstepersonernas syn på och erfarenheter av medborgardeltagande och förankring kopplat till planeringen för en hållbar mobilitet.

Intervjuerna innehöll till en mindre del inslag av informantkaraktär. Detta tillvägagångssätt valdes eftersom studien även intresserar sig för hur medborgardeltagande och förankringsarbete praktiskt går till, främst i framtagandet av handlingsprogrammet, men också kopplat till annan planering för hållbar mobilitet. Frågorna av informantkaraktär kan ses som ett komplement till dokumentstudien. Informantintervjuer lämpar sig enligt Esaiasson et al. (2012, 227) för att ge den bästa möjliga skildringen av ett händelseförlopp och svarspersonerna ses som vittnen av situationen som undersöks. De skriver även att intervjuundersökningar kan ha inslag av både informant- och respondentkaraktär, men att man ofta har ett huvudsakligt syfte där antingen informant- eller respondentkaraktär är mest framträdande (Esaiasson et al. 2012, 252). I denna studie är respondentkaraktären det mest framträdande med färre frågor av informantkaraktär.

En intervjuguide utformades inför intervjuerna. Intervjuguiden innehöll de frågor som vi ville ha svar på från de intervjuade för att besvara frågeställningarna och uppfylla uppsatsens syfte. Intervjuguiden hade en semi-strukturerad karaktär och innehöll dels ett antal allmänna uppvärmningsfrågor om enklare personuppgifter, dels ett antal tematiska frågor vilka ämnade låta respondenterna fritt prata kring de teman som ligger till grund för studien, samt ett antal uppföljningsfrågor vilka knöt an till de tematiska frågorna och användes för att få fram mer innehållsrika svar vid behov. Intervjuguiden fungerade som vägledning och målet var att den inte skulle vara strikt styrande för intervjuerna, utan utrymme skulle finnas för följdfrågor och frågor om annat intressant som kunde tas upp.

4.4.2 Presentation av respondenter

Nedan ges en kortfattad presentation av de respondenter som har deltagit i samtalsintervjuerna. Respondenterna är anonyma, men har getts fingerade namn för att underlätta den fortsatta läsningen.

- Karin, planerare på samhällsbyggnadskontoret i Halmstads kommun, delaktig i framtagandet av handlingsprogrammet för hållbara transporter. Har arbetat på Halmstads kommun i 8 år.
- Bertil, planerare på teknik- och fritidsförvaltningen i Halmstads kommun, genomför bland annat projekt som beslutats om med stöd av handlingsprogrammet. Har arbetat på Halmstads kommun i 8 år.
- Fredrik, arbetar på samhällsbyggnadskontoret med projekt för att öka invånarnas användning av hållbara transportmedel. Har arbetat på Halmstads kommun i 6 år.

4.4.3 Urval av respondenter

Teorell och Svensson (2007, 84) menar att det vid en fallstudie med ett litet antal undersökningsenheter är viktigt att noggrant fundera kring vilka respondenter som ska väljas ut. Respondenterna för denna uppsats har valts ut baserat på ett strategiskt urval för att finna så informationsrika intervjuobjekt som möjligt. Målet var att finna respondenter med koppling till handlingsprogrammet och som arbetar med planering för hållbara transporter.

Då dokumentstudien har sin grund i handlingsprogrammet för hållbara transporter användes detta dokument som utgångspunkt för att finna relevanta intervjuobjekt. Vi kontaktade Halmstads kommun och bad att få komma i kontakt med en planerare som hade varit delaktig i framtagandet av handlingsprogrammet. Detta gav oss kontakt med Karin, som var en av författarna till handlingsprogrammet. Via en ingång på kommunen kontaktades Bertil. Bertil rekommenderade oss att prata med Fredrik och på så vis fick vi kontakt med honom. Fredrik var även en person som vi i ett tidigare skede hade identifierat som en möjlig respondent. Bertil rekommenderade oss även att prata med ytterligare en person, som även vi i ett tidigare skede hade identifierat som relevant för studien. Av tidsskäl hade denna person dock inte möjlighet att ställa upp på en intervju under tidsramen för uppsatsen.

Ett möjligt annat tillvägagångssätt för att finna respondenter hade kunnat vara att utforma en enkät om medborgardeltagande och hållbar mobilitet och skicka ut till en bredare grupp tjänstepersoner på Halmstads kommun. I denna enkät hade information om huruvida de enskilda tjänstepersonerna är relevanta eller ej för studien kunnat erhållas, vilket möjligtvis hade kunnat underlätta urvalsprocessen. Då vi redan hade en relativt klar bild över vilka som var relevanta för studien, kombinerat med att vi redan hade en ingång på kommunen, valdes detta alternativ bort.

4.4.4 Genomförande av intervjuer

Intervjuerna med Karin och Bertil skedde på deras respektive arbetsplatser och intervjun med Fredrik skedde på ett hotell. Alla respondenter fick själva bestämma plats för intervjun. Målet med detta var att respondenterna skulle känna sig så bekväma som möjligt med situationen. I två av fallen valde respondenterna sina arbetsrum som plats för intervjun. Widerberg (2002, 93) menar att det kan vara ett problem att utföra intervjuerna på respondenternas arbetsplats, då det kan vara svårt för dem att frikoppla sig från jobbet och att störande moment, exempelvis telefoner som ringer eller kollegor som behöver prata med respondenten, kan påverka intervjun. Vi anser att dessa risker vägdes upp av att respondenterna själva fick välja en plats där de känner sig bekväma och vi upplevde inte att det uppkom några störande moment. Huruvida respondenterna upplevde stress och inte kunde frikoppla sig från arbetet kan vi inte till fullo avgöra, men vår upplevelse var att båda respondenterna såg intervjuerna som ett välkommet avbrott i arbetet. Intervjun med Fredrik genomfördes, som tidigare nämnt, på ett hotell. Intervjun genomfördes i hotellets lobby och det var därmed andra människor i omlopp, vilka kan ha fungerat som ett störande moment. Vår upplevelse var dock att detta inte påverkade intervjun negativt.

Båda författarna medverkade under intervjuerna, där den ena hade huvudansvaret för att ställa intervjufrågorna och den andra hade huvudansvaret för förandet av anteckningar, som skulle ligga till grund för det sammandrag som nämns i avsnitt 4.4.5. Detta gjorde det möjligt för intervjuaren att fullt ut fokusera på intervjun och för anteckningstagaren att fokusera på att anteckna. Anteckningstagaren hade även möjlighet att ställa eventuella följdfrågor och såg till att huvudintervjuaren inte missade några viktiga frågor. Trost (2010, 67) menar att en risk med att ha två intervjuare kan vara att den intervjuade känner sig utsatt för ett maktövertagande

och riskerar att känna sig i underläge. Vår uppfattning är dock att vi som två studenter mötandes en kommunaltjänsteperson inte bör utgöra ett maktövertagande, dels på grund av vår ålder och dels då vi är intresserade av frågor vilka de besitter expertkunskaper om. Trost (2010, 66-67) menar även att det kan ha sina fördelar att vara två intervjuare, exempelvis om man är en otränad intervjuare, där det kan vara ett stöd att vara två om intervjuerna är samspelade. Då vi båda är otränade intervjuare och samtidigt samspelade ansågs det därför vara bäst att båda deltog. På grund av arbetsuppdelningen under intervjuerna där en hade huvudfokus på intervjuandet och en hade huvudfokus på anteckningstagandet kan det antas att samspeltheten var mindre viktig än om båda hade haft lika ansvar för att ställa frågorna.

Intervjuerna spelades in med respondenternas tillåtelse. Anteckningar fördes som komplement till det inspelade materialet. Esaiasson et al. (2012, 268) rekommenderar att man spelar in intervjuerna om tillfälle ges och menar att anteckningar ändå bör föras, eftersom det möjliggör för tystnad som inte känns besvärande då intervjuaren ser upptagen ut när den skriver. Trost (2010, 74) skriver att fördelar med att spela in är att man kan lyssna till tonfall och ordval upprepade gånger och läsa intervjun ordagrant om den transkriberas. Man kan även fokusera mer på frågorna och svaren då anteckningarna inte blir lika viktiga (Trost 2010, 74). Han lyfter även nackdelar med att spela in intervjuerna, bland annat eftersom det kan hämma de intervjuade vilket kan påverka resultatet, men tillägger att de flesta vänjer sig efter ett tag (Trost 2010, 74). Med detta i åtanke valde vi att börja med att ställa mer allmänna frågor som inte var lika viktiga för studien för att vänja respondenten vid intervjusituationen och vi var noga med att inte dra uppmärksamhet till inspelningsapparaturen efter att inspelningen inletts.

Efter genomförandet av den första intervjun reviderades intervjuguiden något. Vissa frågor omformulerades för att bli tydligare och vissa lades till för att bättre lyckas få information om de teman som uppsatsen intresserar sig för, utan att det allmänna innehållet ändrades. Intervjuerna med Bertil och Karin utfördes inom loppet av ett dygn. Av denna anledning hann vi inte reflektera tillräckligt hur väl intervjuerna hade genomförts av oss. Mer tid förflöt mellan intervjun med Karin och intervjun med Fredrik. Under denna tid insåg vi att vi under de två första intervjuerna hade varit något för styrda av vår intervjuguide, antagligen på grund av vår oerfarenhet av intervjusituationer. Till följd av detta kan vi ha missat viss värdefull information från dessa respondenter. Inför den tredje intervjun reviderades intervjuguiden ytterligare och vi upplever att den fungerade bättre.

4.4.5 Bearbetning och analys av material

Direkt efter intervjuerna skrevs ett sammandrag av intervjun utifrån de förda anteckningarna, kompletterat med våra intryck från intervjun. Sammandrag har enligt Widerberg (2002, 115) flera fördelar, bland annat att de kan skrivas direkt och därför med fördel användas tillsammans med den tidskrävande transkriberingen, vilket gör att man kan börja analysarbetet innan transkribering är klar. De bidrar även med en helhetsbild av intervjun som en transkribering saknar (Ibid., 115).

Intervjuerna transkriberades utifrån ljudupptagningarna. Widerberg (2002, 115-116) menar att transkriberingar i de flesta fall är helt nödvändiga, då de ger möjlighet att studera hur man som intervjuare fungerar, att analysera språk, uttryck, sätt att tala, avbrott och tystnader. Vi ansåg det även fördelaktigt att på ett enkelt vis kunna ordagrant gå igenom intervjuerna i sin helhet. En nackdel med transkribering är att det kan ta lång tid, men vi anser att de nämnda fördelarna var större än denna nackdel. Det transkriberade materialet användes sedan för att finna mönster i respondenternas svar, utifrån de frågeställningar som studien ämnar besvara.

Detta material användes även för att lyfta fram citat som var intressanta och centrala för studien.

4.5 Reliabilitet, validitet och källkritik

Enligt Merriam (1994, 180) handlar reliabilitet om i vilken utsträckning studiens resultat kan upprepas. För att säkerställa studiens reliabilitet har vi varit så noggranna som möjligt för att undvika slarvfel under datainsamlingen och databearbetningen, vilket enligt Esaiasson et al. (2012, 63) kan minska risken för bristande reliabilitet. Bland annat spelades intervjuerna in och det inspelade materialet har lyssnats igenom flertalet gånger. Särskild vikt vid detta har lagts inför användandet av citat i uppsatsen. Merriam (1994, 180) menar att reliabilitet kan vara ett problematiskt begrepp inom samhällsforskningen, då människans beteende är föränderligt. Läsaren bör därför vara medveten om att tjänstepersonernas syn på medborgardeltagande och förankring kan förändras och skulle därför kunna vara annorlunda vid en framtida undersökning.

Under samtalsintervjuerna ställde vi frågor om tjänstepersonernas syn på och erfarenheter av medborgardeltagande och förankring i planeringen för en hållbar mobilitet. Då denna typ av tankar inte alltid är lätta att förmedla måste vi som forskare tolka tjänstepersonernas utsagor kring dessa frågor. Det finns en risk att dessa tolkningar inte per automatik stämmer överens med tjänstepersonernas syn på medborgardeltagande och förankring och detta är något som läsaren bör ha i åtanke. Som studenter i miljövetenskap och kulturgeografi har vi viss förförståelse och uppfattning om vad medborgardeltagande, förankring och hållbar mobilitet är och bör vara, och detta kan givetvis ha påverkat de tolkningar som görs.

Ett sätt att delvis undvika de problem som våra tolkningar kan innebära och öka studiens validitet är att vi använt oss av deltagandekontroll (Baxter & Eyles 1997, 515; Merriam 1994, 179). Detta innebär att respondenterna får möjlighet att ta del av de tolkningar som vi har gjort utifrån deras utsagor och därefter ta ställning till om resultaten verkar trovärdiga. Respondenterna i denna uppsats har därför fått ta del av de citat och tolkningar som gjorts utifrån deras svar.

Vid samtalsintervjuer är det även viktigt att vara medveten om de intervjuareffekter som kan uppstå. Dessa kan dels bestå av att intervjuare med olika synliga egenskaper, som kön eller ålder, kan få olika svar från samma respondent eller att en respondent anpassar sitt svar för att göra ett gott intryck eller inte verka okunnig (Esaiasson et al. 2012, 235; Halvorsen 1992, 89). Denna typ av felaktigheter kan vara svåra att göra någonting åt (Esaiasson et al. 2012, 235), men bör ändå tas i beaktning.

Enligt Halvorsen (1992, 102) kan urvalet till studier ha drag av självselektering, då de individer som väljer att ställa upp i undersökningen skiljer sig från de som inte ställer upp. Då vi vid första kontakten med eventuella respondenter klargjorde att vi ämnade studera medborgardeltagande, förankring, samt hållbar mobilitet, finns det en risk att personer som kände att de inte hade tillräckligt med kunskap eller åsikter om dessa frågor avstod från att delta. Detta skulle kunna utgöra ett problem då även deras brist på kunskap och åsikter är ett för studien intressant resultat. I vårt fall ställde dock alla utom en av de tillfrågade upp.

Samtalsintervjuerna innehöll vissa informantfrågor gällande handlingsprogrammet och hur framtagandet av detta har sett ut, i de fall tjänstepersonen i fråga var relevant för dessa frågor. Då processen inleddes redan 2007 finns det en risk att respondentens redogörelse av denna process riskerar att lida av minnesfel, eftertionaliseringar eller efterhandskonstruktioner

(Esaiasson et al. 2012, 284). Om det skulle vara diskrepans mellan det som sägs i dokumenten, som skrevs i nära anslutning till processen, och det som intervjuerna säger, läggs mer vikt på dokumenten.

4.6 Alternativa metoder

En kvantitativ ansats hade kunnat användas, där exempelvis en enkät hade utformats och skickats ut till planerare i flera kommuner. På så vis hade fler planerare inom fler kommuner kunnat undersökas än vad som är möjligt vid en samtalsintervjuundersökning, vilket hade givit en högre generaliserbarhet av resultatet. Denna metod valdes bort då vi var mer intresserade av att få en fördjupad förståelse av vad medborgardeltagande och förankring kan vara.

5. Resultat

5.1 Inledning

I detta kapitel presenteras den empiri som har inhämtats i studien. Inledningsvis redogörs för hur TRAST - *Trafik för en attraktiv stad* beskriver hur förankringsarbete inom transportplaneringen kan gå till, samt vilka fördelar och svårigheter som finns kopplat till detta. Därefter presenteras Halmstads kommuns handlingsprogram för hållbara transporter och hur framtagandeprocessen av detta program har sett ut, utifrån de studerade dokumenten och informantinslagen i intervjuerna. Sedan presenteras studiens huvudempiri, vilken utgörs av de intervjuade tjänstepersonernas syn på och erfarenheter av medborgardeltagande och förankringsarbete. Denna uppdelning av empirin utifrån de olika källorna är nödvändigtvis inte strikt.

5.2 Trafik för en attraktiv stad

Sveriges Kommuner och Landsting, och Vägverket har, i samarbete med Banverket och Boverket, utformat en handbok för trafikplanering i Sverige kallad TRAST - *Trafik för en attraktiv stad*. Handboken syftar till att ge vägledning åt samhällsplanerare, beslutsfattare och andra aktörer i arbetet att lyfta fram och förankra frågor som berör stadens resor och transporter (TRAST 2007, 3). I handboken uppmärksammas det faktum, i likhet med vad Booth och Richardson (2001) presenterar, att transportplaneringen länge har varit expertstyrd och att den traditionellt har utförts av planerare, arkitekter och ingenjörer (TRAST 2007, 24). Vidare talar man om vikten av förankring och att tidigt inkludera medborgarna i planeringsprocessen. TRAST motiverar detta enligt följande:

Resultatet [av transportplaneringen] får effekter för alla människor i samhället, eftersom gator och vägar är en väsentlig del av stadsrummet. Optimalt vore därför att alla berörda var med och påverkade. (Ibid., 24)

Kopplat till detta skriver man vidare att ett förankringsarbete syftar till att fler ska vara nöjda med såväl resultatet som processen (Ibid.). I ett fördjupningsarbete till TRAST, som ytterligare behandlar förankring, beskrivs den bokstavliga meningen av begreppet som att se till att något har stöd i underlaget, så att det som byggts upp inte raderas underifrån (Bergeå 2006, 1). Detta synsätt vidareutvecklas och Bergeå (2006, 1) menar att det är viktigt att förankringsarbetet tas på fullaste allvar och att det i detta arbete ingår att medborgarna ska få en större del i processen och att detta med fördel sker i ett tidigt skede.

I handboken (TRAST 2007, 24) framhålls att en tidig förankring är att föredra. Kopplat till detta presenteras tre argument till varför förankring bör genomföras tidigt. Dessa argument redogörs för ordagrant nedan:

- **Bättre underlag för ett gott beslut.** Dialogen gör det möjligt att dela synpunkter, erfarenheter och kunskaper mellan de berörda. Dialogen blir ett sätt för att förstå varandras perspektiv.
- **Beslutet blir mer långsiktigt hållbart.** När beslut grundas på flera personers erfarenheter och fler personer har varit en del av processen ökar chanserna för att det respekteras och uppskattas i breda grupper. Annars kan betydande möda vara förlorad på ett arbete som i slutändan inte accepteras.
- **Människor har rätt att vara med och påverka sin egen omgivning och närmiljö.** Detta argument vilar på djupt humanistiska och demokratiska grunder och är egentligen tillräckligt för att motivera en strävan efter förankring i planeringsprocessen.

Vidare beskriver man informationens och kommunikationens roll i förankringsarbetet:

Att informera är att överföra upplysningar till någon. Informationen bör anpassas till målgruppen. Kommunera står för ömsesidigt utbyte. Centralt för kommunikation är att alla parter kan vara aktiva, och ges tillfälle att vidareutveckla sina resonemang under den tid som kontakten är etablerad. Erfarenheterna av dialog i planeringsprocessen är mestadels positiva. Dialogen ger ömsesidig förståelse och erbjuder kunskapsöverföring under processens gång. (TRAST 2007, 24)

Här gör således TRAST (2007) en distinktion mellan att informera och att kommunicera, och man beskriver dialog som något som ger ömsesidig förståelse och erbjuder kunskapsöverföring. Det är dock, i huvuddokumentet TRAST (2007), något oklart hur kommunikationen och dialogen förhåller sig till varandra. I fördjupningsarbetet om förankring skriver däremot Bergeå (2006, 3) att det centrala i att kommunicera är att samtalet hålls i gång och att alla parter kan vara lika aktiva. Bergeå (2006, 3) menar att dialogen har samma ömsesidiga avsikt som kommunikationen, men att man även brukar lägga in en aspekt av något återkommande, där parterna under den tid kontakten är etablerad har möjlighet att vidareutveckla sina resonemang. Likt vad som står i TRAST (2007, 24) menar Bergeå (2006, 3) att dialogen ger ömsesidig förståelse och erbjuder kunskapsöverföring under hela processens gång.

I TRAST (2007, 25) skriver man att man genom upprättandet av en kommunikationsplan kan säkerställa att kommunikationen är en del av planeringsprocessen och att målet med kommunikationsplanen är att hitta en strategi för hur parterna i processen ska kunna nå varandra. Vidare menar de att strategin för kommunikationsplanen skiljer sig beroende på vilken målgrupp planen riktar sig mot, men det ges inte någon vidare beskrivning av hur strategin kan variera. De identifierar dock tre övergripande målgrupper: beslutsfattare, planerare samt medborgare och näringsliv. TRAST:s beskrivning av den sistnämnda målgruppen presenteras nedan.

Denna målgrupp [medborgare och näringsliv] är både stor och heterogen. Den består av äldre, yngre, barn, män, kvinnor, människor i livets alla skeden och med olika förutsättningar. En bra spridning i detta hänseende säkerställer att människor med olika behov, möjligheter och förmåga finns med i arbetet och kan bidra med sina synpunkter och erfarenheter. Dessutom kan gruppens kunskap och engagemang variera inom vida gränser. En stor del av utmaningen ligger i att hitta ett sätt att få många "vanliga medborgare" delaktiga. Näringslivet är också en heterogen grupp med olika önskemål och förutsättningar som kan ha mycket att tillföra i en kommunikation om stadens trafik. (TRAST 2007, 25)

Likt bland annat Booth och Richardsson (2001) uppmärksammar således TRAST att gruppen medborgare är heterogen och att det därmed är en utmaning att få alla inom gruppen delaktiga i planeringen.

I fördjupningsarbetet om förankring menar Bergeå (2006) att tjänstepersoner och medborgare använder sig av olika språk när de kommunicerar med varandra, där tjänstepersonerna ofta för en teknisk eller ideologisk diskussion, medan medborgarna ofta pratar om känslor och värden. Bergeå (2006) menar att det därför krävs en god kommunikativ förmåga för att man ska kunna dra nytta av varandras insikter. Kommunikationen har således en viktig roll för ett lyckat förankringsarbete enligt TRAST. Bergeå (2006) menar vidare att eventuella åsiktsskillnader klarläggs och onödigt byråkrati kan undvikas. I både fördjupningsarbetet skrivet av Bergeå (2006) och i handboken (TRAST 2007) presenteras en

kommunikationsmodell som på båda ställen beskrivs som idealisk för förankringsarbetet. Denna kallas aktörssamverkansmodellen och presenteras enligt följande av Bergeå (2006, 5):

Aktörssamverkansmodellen innebär – som antyds av namnet – att alla ses som aktörer som samverkar för att föra processen framåt. Den bygger på att man tagit bort synen att initiativet kommer från bara ett håll. Istället ses deltagarna symboliskt placerade i en cirkel där alla kan kommunicera med alla och förväntas bidra med sitt perspektiv på den aktuella frågan. Modellen är inspirerad av filosofen Jürgen Habermas som propagerade för att det ideala samtalet förs när relationerna är jämställda och argumenten inte bedöms efter vem som för fram dem utan utifrån argumentens giltighet och relevans. (Bergeå 2006, 5)

I fördjupningsarbetet om förankring presenterar även Bergeå (2006) TRAST:s bild av den ideala planerings- och projekteringsprocessen:

[I den] deltar och bidrar många, framförallt konstruktiva människor medan de bakåtsträvande lugnt accepterar. Där kan allmänheten och projekterarna göra sig förstådda och handskas med frågans komplexitet på ett utvecklande sätt, utan att några intressekonflikter eller konflikter skapas som kan sätta stopp för projektet. (Bergeå 2006, 13)

Denna ideala planeringsprocess är dock svår att uppnå enligt Bergeå (2006), då det är svårt att få medborgarna engagerade i denna typ av frågor, och på grund av tidsbrist och svårigheter för medborgarna att fullt ut förstå planeringsprocessen, eftersom transportfrågor ofta är komplexa.

Enligt TRAST (2007, 25) är det viktigt att medborgardialogen anpassas efter hur långt gången ett projekt är och hur stor möjlighet medborgarna har att faktiskt påverka processen, så att deras förväntningar stämmer överens med deras faktiska möjlighet att påverka. Som exempel påpekar TRAST att om det rör sig om ett fall där det handlar om att nå ut med information som inte kan diskuteras, kan det vara fördelaktigt att producera en trycksak som sänds ut till de berörda. TRAST menar vidare att möjligheterna för medborgarna att påverka planeringen krymper ju längre gången processen är.

5.3 Handlingsprogrammet

Halmstads kommuns handlingsprogram för hållbara transporter, antogs av kommunfullmäktige år 2012 och beskriver hur kommunen vill att transportsystemet ska se ut år 2030 samt vad som ska göras för att nå dit (Halmstads kommun 2016a). Grundvärderingen i handlingsprogrammet är att *“trafiken ska vara en del av ett hållbart samhälle, ur ekologisk, social och ekonomisk synvinkel”* (Halmstads kommun 2012a, 1).

Handlingsprogrammet har sin utgångspunkt i TRAST (Halmstads kommun 2012a, 1) och man tar fasta på handbokens syn angående transportplaneringens inverkan på allmänheten. I inledningen av programmet skriver man följande:

Handlingsprogrammets innehåll påverkar i stort sett alla invånare i Halmstads kommun. Det är därför mycket viktigt med god förankring hos medborgare och näringsliv m.fl. [...] synpunkter har därför inhämtats genom diskussion med bla olika medborgargrupper. (Halmstads kommun 2012a, 2)

I handlingsprogrammet står att läsa att synpunkter på programmet har inhämtats från diskussioner med olika medborgargrupper innan den formella samrådsprocessen inleddes, bland annat i samband med Europeiska trafikantveckan år 2009 (Halmstads kommun 2012b).

Av en av de intervjuade tjänstepersonerna, Karin, framkom att det år 2008 genomfördes två medborgarmöten: ett i stadsdelen Andersberg och ett i Pålsbo. Dessa möten behandlade dels handlingsprogrammet för hållbara transporter, men omfattade även arbetet med den fördjupade översiktsplanen för staden Halmstad och inför dessa möten hade endast en grundläggande struktur för programmet och en nulägesbeskrivning tagits fram.

Enligt de protokoll som finns från de två medborgarmötena i Andersberg och Pålsbo deltog tjänstepersoner från dåvarande stadsbyggnadskontoret och från det kommunala bostadsbolaget HFAB (Halmstads kommun 2008a; 2008b). Det är dock oklart vilka grupper från allmänheten som bjöds in till dessa möten. Enligt protokollet från mötet på Andersberg bjöds *“ett stort antal föreningar, hyresgästföreningen m.fl.”* (Halmstads kommun 2008a, 1) in och till mötet i Pålsbo bjöds *“föreningar verksamma på Väster”* (Halmstads kommun 2008b, 1) in. I protokollet från mötet på Andersberg skriver man att ålders- och könssammansättningen var relativt blandad. Någon närmare specificering över deltagarna ges dock inte. Enligt Karin genomfördes även en öppen inbjudan till dessa möten. Detta framgår dock inte i något av de två dokumenten, men i dokumentet för mötet på Andersberg nämner man att man innan mötet kontaktade ett antal större föreningar verksamma på området för att informera om mötet och om vikten av att delta. Enligt protokollet från mötet på Andersberg syftade mötena till att ta reda på vad befolkningen tycker om Halmstad generellt och den stadsdel de bor i på ett övergripande plan som underlag för att ta fram förslag. Karin framhöll att det var under dessa möten som de fick mest synpunkter från allmänheten under processen.

Två år efter de inledande medborgarmötena startade den formella samrådsprocessen. Denna inleddes 8 juni år 2010 och pågick fram till 1 november samma år (Halmstads kommun 2012a). Likt i de två tidigare medborgarmötena skedde samrådsprocessen för handlingsprogrammet parallellt med samrådsprocessen för den fördjupade översiktsplanen för staden. Sju stycken samrådsmöten genomfördes på fem ställen i staden och utöver medborgare närvarade kommunsstyrelsepolitiker och tjänstemän (Halmstads kommun u.å.). Under samrådstiden fanns förslaget även tillgängligt på kommunens hemsida, stadsbiblioteket, samt de olika biblioteksfilialerna i kommunen. Utöver samrådsmötena hölls flera informations- och diskussionsmöten med berörda myndigheter, förvaltningar och organisationer (Halmstads kommuns u.å.).

Under samrådsmötena och de inledande medborgarmötena inkom bland annat synpunkter om busslinjenätet (Halmstads kommun 2008a; Halmstads kommun 2008b; Halmstads kommun u.å.). En återkommande synpunkt var att busstrafiken behövde utökas genom tätare avgångar och snabbare linjer, medan en annan återkommande synpunkt var att antalet busshållplatser inte borde minska (Halmstads kommun 2008b; Halmstads kommun u.å.). I det antagna handlingsprogrammet resoneras det kring den avvägning som måste göras mellan tillgängligheten som skapas av många hållplatser och ökningen av restiden som detta medför (Halmstads kommun 2012b). Med stöd av en utredning av linjenätet föreslås sedan att antalet hållplatser i stadsbussnätet bör minska (Ibid.).

5.4 Tjänstepersonernas syn på och erfarenheter av medborgardeltagande

I denna del presenteras studiens huvudempiri, som insamlats genom intervjuerna med tjänstepersonerna. I avsnittet presenteras tjänstepersonernas syn på och erfarenheter av förankring och medborgardeltagande samt deras syn på demokrati och planerarens roll.

5.4.1 Vad är förankring?

De tre tjänstepersoner, som intervjuades i denna studie, utgår alla i sitt arbete från kommunens handlingsprogram för hållbara transporter och de är alla bekanta med innehållet i TRAST.

De tre respondenterna hade vissa svårigheter att uttrycka vad förankring är och vad förankringsarbete innebär för dem. Synen på förankring skiljer sig något mellan de olika tjänstepersonerna, men ett återkommande tema är att det innefattar någon form av kommunikation. Bertil beskriver förankring som att:

[...] det är en envägskommunikation [...] att man informerar och får ut en kunskap om projektet [man arbetar med] [...] men det kan ju också låta som någon form av acceptans [...] att man får någon slags gillande. (Bertil)

Även Fredrik beskriver förankring som en form av kommunikation och menar att: *“förankring är att meddela någon om ens tankar inför ett beslut”* (Fredrik).

I ett fördjupningsdokument till TRAST, *Hållbart resande i praktiken* (TRAST 2010), skriver man bland annat att det utan stöd från ledande politiker, tjänstemän och allmänheten är svårt att nå framgång med arbetet med ett hållbart resande. Varken Bertil eller Fredrik uttrycker i direkta ordalag att förankringsarbetet ska ske mot medborgarna, utan återkommer till att det är något som sker gentemot politikerna eller chefer. Fredrik menar att:

Vi förankrar ju det för politikerna alltså [...] förankring där innebär ju att vi berättar för dem vad som är våra tankar, vad som är på gång. [...] likadant som vi förankrar saker för vår chef. (Fredrik)

Angående förankring gentemot medborgarna menar Fredrik att det generellt sett är viktigt i samhällsplaneringen. Han har dock inte jobbat med förankring mot medborgarna i sitt arbete och säger att han inte riktigt har sett vitsen med att förankra just sitt arbete mot denna grupp.

Karin, som har varit delaktig i framtagandet av handlingsprogrammet, menar att den viktigaste delen av förankringsarbetet är att planerarna kan få en utvärdering av sitt arbete så att de kan se att de inte tänker fel och att man kan få in synpunkter från allmänheten så att man kan se att man inte missat någonting. Hon besvarar frågan om vad förankringsarbete innebär på följande vis:

Det innebär mycket. Men vad är viktigast? Det är väl att se att man inte tänker fel, att man får med allas synpunkter tidigt att man liksom inte har missat någonting och där är ju det svåra i dag att det är en relativt homogen grupp som går på samrådsmöten. (Karin)

Karin har alltså en syn på förankringsarbete som är likartad den som presenteras i TRAST, där förankringsarbetet ses som viktigt för att ge ett bättre underlag för beslut (TRAST 2007, 24).

5.4.2 Medborgardeltagande

Karin menar att transportplaneringen traditionellt har setts som en hård fråga, som skötts tekniskt och frånskilt från övrig samhällsplanering och som planerarna har utfört utan att inkludera medborgarna. Detta resonemang går att koppla till Booth och Richardson (2001) om den expertstyrda transportplaneringen. I framtagandet av handlingsprogrammet för hållbara transporter ville Karin förändra detta och integrera transportplaneringen i resten av

samhällsplaneringen och inkludera medborgarna mer (Karin). Därför skedde framtagandet av handlingsprogrammet tillsammans med arbetet med den fördjupade översiktsplanen för staden. Denna ambition att integrera transportplaneringen i resten av samhällsplaneringen kan kopplas till TRAST:s syfte att foga in trafiksystemet i sitt sammanhang och skapa en brygga mellan olika sektorer inom samhällsplaneringen (se 1.6.3).

Som tidigare nämnt framhåller TRAST (2007) vikten av att tidigt involvera medborgarna i planeringsprocessen för att ett gott resultat ska uppnås. Detta är något som även respondenterna lyfter fram. Karin menar att det i dagens planering inte finns tid att göra ändringar i planer som är långt gångna och att det därför är viktigt att tidigt ha en öppen dialog för att på så vis säkerställa att arbetet är förankrat hos de aktörer som kan tänkas påverkas.

[...] då är det viktigt att man liksom inte har låst sig för mycket tycker jag, innan man har dialogen, för att det finns inte riktigt den tiden att backa som man kanske hade förr [...] (Karin)

Karin menar att en ytterligare fördel med att inkludera medborgarna tidigt är att varken tjänstepersoner eller medborgare hamnar i en försvarsställning, vilket kan ske under de formella samrådsmötena där medborgarna får ta del av dokument och planer som har kommit längre i processen. Detta synsätt återspeglades i framtagandet av handlingsprogrammet för hållbara transporter där, vilket nämnts tidigare, medborgarna inkluderades två år innan den formella samrådsprocessen inleddes.

Även Fredrik ger uttryck för att det är gynnsamt om medborgardeltagandet sker så tidigt i en process som möjligt. Han menar att det är fördelaktigt att påbörja arbetet med medborgardialog innan den formella samrådsprocessen startar, då tjänstepersonerna i det skedet är mer mottagliga för olika tankar och åsikter. *“Då [under samrådet] har man ju redan satt igång processen liksom så [...] du har ju skaffat dig massa tankar redan och kanske till och med färdiga planer.”* (Fredrik). Bertil ser både för- och nackdelar med att tidigt involvera medborgarna i planeringsprocessen. Likt Karin och Fredrik menar han att en tidig involvering av medborgarna kan vara fördelaktig, framförallt sett ur ett medborgarperspektiv, då medborgarna i ett tidigt skede av processen har större chans att påverka, eftersom planerna ännu inte är bundna till sina planer.

Generellt sett så, ju tidigare i processen man är, desto större chans har man [medborgarna] att påverka, för det är ju lättare. Oftast blir det ju att man [längre fram i processen] har mer och mer bestämt olika saker av andra skäl så att säga så att det blir svårare att påverka [...] ju tidigare i processen man är desto bredare är tratten så att säga och chansen att ha synpunkter på om man huvud taget ska bygga någonting eller [...] hur det ska byggas, vad det nu är, hur bred ska cykelbanan vara i förhållande till vägen, hur många träd ska man ha och så vidare. (Bertil)

Samtidigt menar Bertil att det är ett dilemma att veta när medborgarna ska involveras och att det kan uppstå problem både vid för tidig och vid för sen involvering. Att involvera medborgarna för tidigt kan, enligt Bertil, leda till att det blir svårt för medborgarna att uttrycka sina åsikter, då det inte finns något konkret att ha åsikter om.

[...] å andra sidan är det ofta svårare [med tidigt deltagande] för då har vi, det är ju alltid ett dilemma det här, att folk när man kommer till ett möte så säger man “Vi ska bygga en väg.” “Jaha hur ska den se ut då?” “Nä, det vet vi inte. Vi tänkte få in era synpunkter först.” “Jaha men vad ska vi tycka till om då?” säger de då. Så det är

alltid svårt, det är alltid en balansgång det här med hur mycket ska man ha med sig [information och hur färdiga planerna ska vara]. (Bertil)

Bertil menar vidare att om man i stället kommer med allt för färdiga planer finns risken att medborgarna upplever att deras synpunkter inte är av intresse för tjänstepersonerna, eftersom de redan har kommit långt i processen.

Risken är [...] kommer man då med [färdiga] ritningar så säger de, ja men vi vill ha era synpunkter på detta - ja men ni har ju redan bestämt, ni har ju redan ritat säger dem då. Ibland blir det liksom fel på ena hållet och ibland på det andra så det är alltid jättesvårt det här hur mycket man ska presentera i möten liksom, hur mycket av tänket, hur mycket man ska lämna öppet. (Bertil)

Att involvera medborgarna tidigt i processen verkar vara att föredra, både enligt tjänstepersonerna och TRAST. Detta exemplifieras även av de två medborgarmöten angående handlingsprogrammet som genomfördes innan den formella samrådsprocessen inleddes. Att involvera medborgarna tidigt ger större möjlighet för tjänstepersonerna att ta till sig av åsikter och tankar, då de såpass tidigt i processen inte är låsta av sina planer, även om svårigheter för medborgarna att tycka till kan uppstå vid detta tillvägagångssätt.

En fördel som lyfts av alla respondenter är att medborgardeltagande kan bidra till en lokalkännedom som planerarna annars inte skulle ha. Karin beskriver det på följande sätt:

Det som är positivt [med medborgardeltagande] är just det att det är helt omöjligt att man har en detaljkunskap om alla platser i hela kommunen, det går liksom inte att veta exakt hur det ser ut på en plats för en cykelväg eller något sådant, att man kan få en ny input man inte har tänkt på innan. (Karin)

Bertil är inne på liknande tankar och menar att medborgardeltagandet kan bidra till nya insikter och kunskaper. Han menar dock att medborgarnas möjlighet att komma med konkreta synpunkter skiljer sig från projekt till projekt, framförallt beroende på projektets omfattning. Som ett exempel beskriver han ombyggnationen av en gata i centrala Halmstad där man försökte väga olika mellan olika aktörers (gångtrafikanter, cyklister och busstrafiken) intressen. Han beskriver att det i denna typ av mindre projekt är lättare för medborgarna att komma med synpunkter, då de frågor som behandlas ofta är mer konkreta och därmed enklare att förstå:

[I detta projekt kunde vi diskutera allt från] framkomlighet till [...] belysning och var blomkrukorna skulle stå [...] alltså väldigt konkreta små frågor som är lätta att tycka till om och som är lätt att få in synpunkter på och lätta att ta till sig. Det blir ju liksom lättare att få in medborgardialog och verkligen jobba med den och ha nytta av den när det gäller små konkreta projekt. (Bertil)

Bertil kontrasterar denna synpunkt med att beskriva ett annat, större infrastrukturprojekt¹ som pågår i kommunen. Han menar att det i denna typ av större och mer omfattande projekt blir svårare för medborgarna att komma med konkreta synpunkter, då det jämfört med mindre projekt blir helt andra frågor som måste diskuteras, kring vilka medborgarna kanske inte har kunskap eller intresse.

¹ Byggprojektet Södra Infarten innebär att en ny infart och väg ska byggas som förbättrar förbindelsen mellan motorväg E6 och hamnen samt industriområdena Vilhelmsfält, Larsfrid, Kistinge och Villmanstrand. (Halmstads kommun 2016b)

De intervjuade tjänstepersonerna har i stort lyft samma problematik kring medborgardeltagande som litteraturen inom området (se kap. 3). Ett återkommande problem som lyfts av respondenterna är svårigheterna att få ett representativt medborgardeltagande. Karin svarar följande på frågan om vad det finns för för- och nackdelar med medborgardeltagande:

Det mest negativa är väl tyvärr att man måste vara väldigt uppmärksam så det inte blir så att de som skriker högst får igenom sin vilja. (Karin)

Hon återkommer till denna problematik senare under intervjun i ett resonemang om hur mycket inflytande medborgare bör ha:

Alltså i grunden är det klart att det är lätt att säga att medborgarna ska delta så mycket som möjligt, men samtidigt tror jag också som sagt att just den här dubbelheten av vilka som deltar kanske är viktigare än hur mycket. Att man kan hitta någon typ av representativitet i de man träffar, tror jag faktiskt är viktigare än att det är en mängd, om man säger så. (Karin)

Hon menar således att det är viktigare att diskutera hur representativitet i medborgardeltagandet ska uppnås innan man kan diskutera hur mycket makt medborgarna ska ha, eftersom det skulle bli problematiskt att ge medborgarna mer inflytande om de som tycker till inte är representativa för den bredare allmänheten.

Även Fredrik lyfter denna svårighet och svarar följande på frågan om vad det finns för nackdelar med och hinder för medborgardeltagande:

[...] är det få som är med i medborgardialoger så kan ju det kanske ge en skev bild. Att det kan läggas för mycket vikt vid en del intressen kanske. (Fredrik)

Karin menar att det inte är brist på intresse som gör att medborgardeltagandet inte blir representativt. Hon menar att det i stället beror på att människor har olika förutsättningar för att kunna avsätta tid för att sätta sig in i hur planeringsprocessen går till och för att delta på mötena som ofta sker vid endast ett tillfälle. Hon menar att detta är problematiskt eftersom medborgarna kan gå miste om tillfällena att tycka till, om just det specifika tillfället inte passar. För att motverka denna problematik har kommunen provat metoder där man bland annat anordnat "öppet hus" så att medborgarna kan lämna synpunkter under ett längre tidsspänn och erbjudit barnvakt vid möten.

Att medborgardeltagande kan leda till mindre effektiva processer är någonting som lyfts. Bertil säger "*nackdelen är väl att det tar tid och att det kostar liksom kraft, tid och så vidare*". Detta går att koppla till det som Nyström och Tonell (2012, 322) säger om att medborgardeltagande kan ta mycket tid och resurser i anspråk, vilket kan avskräcka kommuner från att satsa mer på det.

En synpunkt som lyftes var att det är svårt att få allmänheten intresserad av planeringen. Bertil uttrycker det som "*att få folk ut ur sina tv-soffor är ju svårt – det är svårt att väcka intresset*". Vidare menar han att han tror att samhällsintresset egentligen finns där, men att många i stället för att uttrycka den via de fysiska kanaler som kommunen erbjuder uttrycker den via internet – där tonen tenderar att bli hätsk. En lösning på detta som föreslås är att utveckla nya officiella vägar för medborgarna att kunna lämna synpunkter via internet, även

om Bertil fortsätter att varna för den hätska stämning som kan uppstå när medborgarna sitter bakom en skärm och inte fysiskt möter tjänstepersonerna.

En annan nackdel som lyfts är att medborgardeltagande kan skapa besvikelse och falska förhoppningar hos medborgarna, när deras åsikter och synpunkter inte blir verklighet. Karin menar att detta kan leda till en känsla av att inte vara lyssnad på, vilket kan leda till att medborgarna väljer att inte delta igen. Bertil, som också lyfter denna möjliga besvikelse som ett problem, menar, som tidigare nämnts, att medborgarna ändå kan få en större acceptans för planeringen även om åsikten inte blir verklighet.

5.4.3 Demokrati och planerarens roll

Karin menar att man måste ha respekt för den representativa demokratiprocessen och hon menar att i slutändan sker stora delar av planeringsbesluten av politiker i kommunfullmäktige. Hur planeringen ser ut beror enligt Karin till stor del på vilka som är folkvalda. De politikerna har, enligt Karin, demokratisk legitimitet, eftersom de är folkvalda, vilket i förlängningen även ger planeringen legitimitet. Återkopplat till de svårigheter som Karin ser med att uppnå representativitet i medborgardeltagandet menar hon att ett icke representativt medborgardeltagande kan sätta den demokratiska legitimiteten ur spel om för mycket vikt läggs vid de åsikter som kommer fram av medborgardeltagandet. I ett resonemang om att handlingsprogrammet och liknande dokument beslutas om i kommunfullmäktige ger hon sin syn på dessa aspekter och lyfter rollen som medborgardeltagande kan ha i denna process:

Sen kan dokumenten bli bättre och lättare för dem [kommunfullmäktige] att fatta beslut om, därför att man har med medborgarna på vägen. Men jag tror aldrig de [medborgarna] kan ersätta det [den representativa demokratin]. I så fall får vi ju en sådan demokrati som har jättemycket folkomröstningar och då blir det ju väldigt stort och då lär vi inte få fram många planer. Då tror jag att tidsplanen blir lite för lång i det hela. (Karin)

Enligt Karin ligger – och bör ligga – den yttersta makten för planeringen hos politikerna.

I en utläggning om problematiken kring representativitet och att inte den som “skriker högst” under medborgardialogen ska få igenom mest ger Karin uttryck för sin syn på planerarens roll i planeringsprocessen:

För det är ju det man måste på något vis hela tiden ha för ögonen. Min uppgift är självklart att lyssna på varje person, men det är ju ändå att göra det som är bra för alla, baserat på min professionalitet i detta. (Karin)

Även Fredrik är inne på samma spår gällande planerarens roll i planeringsprocessen. På frågan om vad det bristande intresset för planerarnas arbete kan bero på svarar han:

Men på något sätt är det väl bra ändå att man litar på tjänstemännen att de gör sitt och medborgarnas bästa eller det man tror [är det bästa]. Så är det väl med alla yrkesgrupper att, visst man kan väl ha åsikter liksom och ifrågasätta saker och ting men ja. Men vi får ha gränser också på nåt sätt liksom. (Fredrik)

Även Bertil ger uttryck för en likartad syn på planerarens roll. I ett resonemang om att medborgardeltagande kan leda till ökad förståelse för planerarnas arbete säger han:

[...] på sikt kan skapa en bättre förståelse för att det liksom är för de allmännas bästa vi gör någonting och att det liksom är för de allmänna ... det är liksom dina pengar som vi bygger för och att vi gör det bästa för dem så att säga. (Bertil)

På frågan om vad det finns för fördelar för medborgarna med att inkluderas mer just i planeringen för en hållbar mobilitet svarar Fredrik:

[...] det är ju de som ska utnyttja det. Det är de som ska använda den hållbara mobiliteten så att om de på nått sätt kan få vara med och utforma det så kan det ju vara bra [...] (Fredrik).

Enligt Karin är det viktigt att transportplaneringen förankras, dels hos medborgarna, men också hos politikerna. Dels eftersom infrastruktursatsningar kostar mycket pengar och att det därmed är viktigt att det blir rätt från början, men också att man måste ha medborgarna med sig och deras förståelse för att kunna ändra deras mobilitetsvanor.

6. Analys

6.1 Inledning

I detta kapitel analyseras den insamlade empirin utifrån det teoretiska ramverket och kopplas till den tidigare forskningen om medborgardeltagande. Inledningsvis analyseras hur TRAST beskriver förankringsarbete och medborgardeltagande. Därefter analyseras hur medborgardeltagarprocessen har sett ut i framtagandet av Halmstads kommuns handlingsprogram för hållbara transporter. Slutligen analyseras de intervjuade tjänstepersonernas syn på och erfarenheter av medborgardeltagande och förankringsarbete.

6.2 TRAST:s beskrivning av förankringsarbete och medborgardeltagande

TRAST uppmärksammar, likt Booth och Richardsson (2001) och de intervjuade tjänstepersonerna, att transportplaneringen traditionellt sett har varit expertstyrd. Vidare identifierar TRAST förankringsarbete som viktigt för att planeringen för en hållbar mobilitet ska vara lyckad. De menar att förankring dels kan ge bättre underlag för ett gott beslut genom exempelvis utbyte av synpunkter och erfarenheter, men också att det gör besluten mer långsiktigt hållbara genom att förankringsarbetet ökar chanserna för att besluten respekteras och uppskattas i breda grupper. TRAST:s bild av vikten av förankring inom planeringen för en hållbar mobilitet kan således liknas vid den som finns inom andra typer av planering (se exempelvis Khakee 2006; Nyström & Tonell 2012) och vikten av att förankra just transportplaneringen går att koppla till Banisters (2008) tankar om denna fråga. Att transportplaneringen traditionellt setts som expertstyrd, men att man nu pratar om fördelarna med förankringsarbete, kan tolkas som att TRAST ser vikten av att transportplaneringen bör gå från den mer rationella planeringen, där planeringen sker av experter för medborgarna, mot en planering som sker med medborgarna.

I TRAST finns ingen uttalad koppling mellan förankringsarbete och medborgardeltagande. Man skriver dock att det optimala vore om alla som berörs av transportplaneringen är med och påverkar denna. Kopplat till detta skriver man vidare att ett förankringsarbete syftar till att fler ska vara nöjda med såväl resultat som process. Johansson och Khakee (2009) beskriver medborgardeltagande som de satsningar som görs för att involvera människor i offentliga policyprocesser, och således är det rimligt att anta att TRAST ser medborgardeltagande som en del av förankringsarbetet.

I TRAST problematiseras att tjänstepersonerna och medborgarna använder sig av olika språk, där tjänstepersonerna sägs använda ett tekniskt språk och medborgarna sägs använda sig av ett mer känslostyrt språk. Denna syn på kommunikationssvårigheter mellan medborgare och tjänstepersoner är en viktig aspekt av den generativa planeringens utgångspunkt. Vidare presenteras den så kallade aktörssamverkansmodellen som en idealisk kommunikationsmodell för detta förankringsarbete. Modellen bygger, enligt TRAST, på Habermas tankar om samtalets kraft och således finns det tydliga kopplingar mellan denna modell och den kommunikativa planeringsteorin. Därmed kan denna del av TRAST:s beskrivning av förankringsarbete kopplas till den kommunikativa planeringsteorin, där planerarens roll blir att, på samma nivå som medborgarna, delta i samtalet, där målet är att uppnå konsensus om utformningen av planeringen.

När TRAST beskriver förankringsarbete talar de mycket om vikten av kommunikation och dialog och de betonar vikten av att dialogen ska vara möjlig att bedriva under hela planeringsprocessen. Denna beskrivning av kommunikationens roll och vikten av kontinuerlig och ömsesidig kommunikation går att beskriva som, utifrån Arnsteins (1969) deltagandestege,

en typ av partnerskap och hamnar således inom det översta segmentet på stegen, medborgarmakt. Det bör även nämnas att TRAST delvis problematiserar denna syn på medborgarens roll i planeringen och man menar att medborgarnas inflytande bör anpassas från situation till situation, framför allt utifrån hur långt gången processen är, där de menar att inflytandet bör och kan vara högre ju tidigare i processen man är.

Sammantaget kan man på ett övergripande plan säga att TRAST:s sätt att förhålla sig till medborgarnas och tjänstepersonernas roll i planeringen kan förklaras som att de ser transportplaneringen som något som bör ske *med medborgarna*, snarare än att transportplaneringen är något som sker *för medborgarna* (se figur 3).

TRAST:s syn på kommunikationens roll i planeringen kan relateras till den studie Gil et al. (2011) genomförde om transportplanering i Portugal, där intressenter tidigt bjöds in till diskussion angående den transportpolicy som skulle tas fram. Gil et al. (2011) menar att involveringen av intressenter i framtagandet gav policyn större förutsättningar att lyckas, och således finns det anledning att anta att TRAST:s syn på medborgarnas roll i planeringen skapar förutsättningar för en god implementering av transportplaneringen.

6.3 Handlingsprogrammet för hållbara transporter

I handlingsprogrammet för hållbara transporter lyfts vikten av att programmet ska ha en god förankring hos medborgarna, eftersom programmets innehåll påverkar i stort sett alla invånare i Halmstads kommun. Detta synsätt är likartat det som presenteras i TRAST, men en mer ingående syn på förankring och medborgardeltagande och hur detta kan användas i transportplaneringen står inte att finna i själva handlingsprogrammet.

Under processen med framtagandet av handlingsprogrammet bjöds medborgarna in att delta i processen och ge synpunkter innan den formella samrådsprocessen inleddes, något som Boverket (2016b) framhåller som fördelaktigt. Detta tillvägagångssätt lyfts även som fördelaktigt av såväl TRAST som av de intervjuade tjänstepersonerna.

Utöver dessa medborgarmöten genomfördes även en formell samrådsprocess som innefattade sju stycken samrådsmöten. Det är svårt att enbart utifrån studier av handlingsprogrammet och de närliggande dokumenten få full förståelse för hur de åsikter och tankar som under processen framkom beaktades av tjänstepersonerna. Krasst skulle denna typ av möten, utifrån Arnsteins (1969) deltagandestege, kunna beskrivas som en typ av symboliskt deltagande, där medborgarna bjöds in att delta i diskussion om handlingsprogrammets innehåll och utformning och, utifrån vad vi kan bedöma av vår empiri, inte hade någon praktisk möjlighet att säkerställa att deras åsikter uppmärksammas av tjänstepersonerna. Detta kan liknas vid hur Arnstein (1969) beskriver steget konsultation, där det sker ett informationsutbyte mellan tjänstepersoner och medborgare, utan att tjänstepersonerna nödvändigtvis tar till sig av medborgarnas åsikter. Denna typ av användning av medborgardeltagande i planeringen kan exempelvis kontrasteras med studien av Gil et al. (2011) där man återkopplade till de inbjudna intressegrupperna och gav dem möjlighet att godkänna de föreslagna åtgärderna.

Det exempel om inkomna synpunkter angående busslinjenätet som presenteras i avsnitt 5.3 kan ge viss indikation på planerarens roll i framtagandet av programmet. De två synpunkter som kom från medborgarna, att man dels ville ha tätare avgångar och snabbare busslinjer, men samtidigt inte ville minska antalet busshållplatser, beskrevs i handlingsprogrammet som oförenliga, då en minskning av busshållplatserna var en förutsättning för att minska resans tidsåtgång. I den skrivelse som sedan kom med i handlingsprogrammet lutar man sig mot en

utredning om linjenätet och fastslår att antalet busshållplatser bör minska, då busstrafiken behöver bli snabbare för att kunna konkurrera med bilen. Detta kan tolkas som ett uttryck för den rationella planeringen, även om synpunkter inhämtades från medborgarna. Planerarna har ett politiskt uppsatt mål, i detta fall att förbättra kollektivtrafiken, och medborgarna har två visioner om hur denna förbättring bör se ut. Här tar planeraren, utifrån sina expertkunskaper och med stöd av en utredning av linjenätet för att legitimera beslutet, ett beslut om hur detta mål på bästa sätt ska uppnås.

Det är utifrån den insamlade empirin svårt att få en klar bild över hur medborgardeltagandet har sett ut i framtagandet av handlingsprogrammet. Utifrån det vi kunnat utläsa och tolka från empirin, presenterat ovan, ser vi exempel på aspekter av olika nivåer av medborgardeltagande. Att medborgarna har bjudits in att ge synpunkter på processen, dels innan samrådsprocessen och dels under samrådsprocessen och att handlingsprogrammet talar om vikten av förankring, vittnar om en planering som går mot en *planering med medborgare*. Exemplet angående hanteringen av synpunkter angående busslinjenätet vittnar däremot om en planering som går mer mot en *planering för medborgare*. Att graden av medborgardeltagande varierar inom handlingsprogrammet skulle kunna ses som ett uttryck för TRAST:s rekommendation om att medborgardeltagandet bör variera efter medborgarnas faktiska möjlighet att påverka.

6.4 Tjänstepersonernas syn på och erfarenheter av medborgardeltagande och förankringsarbete

En av respondenterna lyfte att transportplaneringen traditionellt setts som en hård fråga som man planerat tekniskt utan att inkludera medborgarna, men att detta är någonting som de försöker förändra. De vill inkludera medborgarna mer och integrera transportplaneringen i den övriga samhällsplaneringen, vilket även kan ses i framtagandet av handlingsprogrammet. Detta kan ses som att planeringen enligt denna tjänsteperson traditionellt har varit en strikt rationell planering och en planering för medborgarna, men att det nu finns en ambition att gå mot en planering med medborgarna.

De intervjuade tjänstepersonernas grundsyn av vad planerarens roll är i planeringen, är att de ska identifiera och väga olika intressen, för att därefter genom sin expertkunskap bedöma vad som är det allmännas bästa och planera efter detta. Detta kan kopplas till den syn på planerarens roll som finns inom den rationella planeringsteorin, vilken ser planerarna som en expert som ska planera för det allmännas bästa. Tjänstepersonerna menar dock att medborgardeltagande kan bidra till att deras bedömning av vad som är det allmännas bästa kan bli enklare att genomföra och att resultatet av planeringen därmed kan bli bättre. Denna synpunkt lyfts även av litteraturen (se bland annat Nyström & Tonell 2012). En fördel med medborgardeltagande som lyftes av alla de intervjuade tjänstepersonerna var att medborgarna kan bidra med en lokalkännedom som tjänstepersonerna saknar. Denna tanke går att koppla till den generativa planeringens ansats om att tjänstepersonerna bör införskaffa sig erfarenhetskunskap om det som planeringen berör.

Att få denna erfarenhetskunskap genom dialog skiljer sig något från den strikt generativa planeringen, som beskrivs av Khakee (1999). Khakee menar att erfarenhetskunskapen, enligt den generativa planeringen, helst ska vara direkt upplevd av tjänstepersonerna. Dock kan den grundläggande ansatsen om vikten av erfarenhetskunskap i planeringen tolkas vara den samma i tjänstepersonernas åsikter och i planeringsteorin. Detta synsätt på vikten av medborgarnas erfarenhetskunskap går även att koppla till Hägerstrands (1993) teori om förvaltningsdomäner. Den erfarenhetskunskap som tjänstepersonerna erhåller genom

medborgardeltagandet kan tänkas bidra till att tjänstepersonerna får en ökad förståelse och kunskap om den terrängkompetens som medborgarna besitter, vilket bör kunna leda till att planeringen tar större hänsyn till medborgarnas faktiska förutsättningar. Detta skulle i förlängningen kunna bidra till att medborgarna får en större förståelse för planeringens syfte, vilket enligt Hägerstrand i förlängningen borde öka möjligheterna för planeringen att uppfylla sitt syfte.

Fredriks tanke, om att medborgarna bör inkluderas i planeringen för en hållbar mobilitet, då det är de som ska använda den hållbara mobiliteten, går även den att koppla till Hägerstrands (1993) teori. Man kan se det som att det är medborgaren som i slutändan bestämmer över sin egen mobilitet och har därmed störst möjlighet att förändra denna. Om de då är införstådda med planeringens syfte och har varit med att utforma den kan man anta att de blir mer benägna att agera i enlighet med de åtgärder som kommer med planeringen.

Karin upplevde det som svårt att diskutera frågan om huruvida medborgarna bör ha mer makt i planeringen för en hållbar mobilitet innan den problematiken kring representativitet i medborgardeltagandet, som hon menar finns, har lösts. Karin såg svårigheterna med att uppnå en representativitet som det största problemet med dagens medborgardeltagande och detta går att koppla både till Fung (2006) och Miller, i Henecke och Khan (2002), som menar att medborgardeltagande kan bli problematiskt ur en demokratisk synvinkel om representativitet inte är uppnådd. Denna problematik lyfts även i TRAST där man beskriver gruppen medborgare som heterogen och att det därmed är viktigt att få en spridning bland de som deltar.

Vilken typ av medborgardeltagande som förespråkas av tjänstepersonerna är inte helt enkelt att utläsa. De slits mellan tanken om att planeringen ska vara effektiv och tillgodose det allmännas bästa, men också en vilja att inkludera medborgarna mer. Karin säger bland annat att hennes uppgift är att lyssna på alla och ta till sig av allas åsikter, men i slutändan måste hon använda sin expertkunskap för att avgöra vad som är det allmännas bästa. Det går att finna en vilja hos tjänstepersonerna att ha ett medborgardeltagande som, enligt Arnsteins (1969) deltagandestege, går mot en medborgarmakt, kanske i form av steget partnerskap. Utifrån de svårigheter som tjänstepersonerna ser i dag, exempelvis svårigheter med representativitet och effektivitet, verkar de vara relativt nöjda med medborgardeltagandet som det ser ut i dag, vilket skulle kunna beskrivas som konsultation, vilket i Arnsteins deltagandestege placerar sig inom segmentet symboliskt deltagande. Denna grad av medborgardeltagande stämmer överens med vad vi kunde utläsa av studierna av handlingsprogrammet och dess framtagande.

Ett ytterligare argument som stärker denna bild av deltagandet som symboliskt är tjänstepersonernas sätt att beskriva hur medborgardeltagandet kan skapa acceptans hos medborgarna. Tjänstepersonerna menar bland annat att medborgarna genom denna typ av deltagande kan känna att de varit med och påverkat och att det i sin tur kan öka acceptansen för planeringens resultat, även om det inte blev exakt så som medborgarna ville. Detta kan tolkas som att det är viktigare för tjänstepersonerna att medborgarna accepterar planeringen, än att det blir den planering som medborgarna efterfrågar.

Det är dock viktigt att påpeka att tjänstepersonerna även lyfter vikten av medborgardeltagande för att deras eget arbete ska bli bättre. Även om medborgarna inte kan säkerställa att tjänstepersonerna tar deras åsikter i beaktning ger tjänstepersonerna en bild av att de

uppskattar att få in synpunkter och åsikter från medborgarna, och att detta kan bidra med kunskaper som de saknar och på så vis göra planeringen bättre.

Tjänstepersonernas syn på planerarens roll gentemot medborgarna i planeringen kan ses utgå från den rationella planeringsteorin, med inslag av den generativa planeringsteorin. Deras syn på medborgarnas roll kan i dagsläget, utifrån Arnsteins deltagandestege, sägas vara att de ska inkluderas i konsultation, men med en förhoppning om att kunna inkludera dem i ett partnerskap, när de problem med representativiteten som idag finns är åtgärdade. Sammantaget kan detta, utifrån vår modell i figur 3, ses som att tjänstepersonernas syn på planeringen för en hållbar mobilitet går mot en *planering med medborgarna*, men att den i dagsläget i mångt och mycket befinner sig närmre en *planering för medborgarna*.

6.5 Sammanfattning

Såväl studien av TRAST, som handlingsprogrammet och intervjuerna med tjänstepersonerna vittnar om en önskan att planera mer *med medborgarna* och mindre *för medborgarna* (se figur 3). Denna önskan är dock tydligare och mer ambitiös i TRAST än vad som går att utläsa från handlingsprogrammet och intervjuerna med tjänstepersonerna. En intressant aspekt som lyfts av både TRAST och de intervjuade tjänstepersonerna, men även av litteraturen på området, är svårigheterna att nå en representativitet inom medborgardeltagandet. Denna aspekt tycks vara en faktor som har stor inverkan på hur medborgardeltagandet i praktiken ser ut. TRAST talar om ett idealt planeringsförfarande bortom denna svårighet, medan tjänstepersonerna har svårare att se bortom denna problematik. Detta kan ses som en möjlig förklaring till varför TRAST:s beskrivning av medborgardeltagande och förankringsarbete placerar sig mer mot en *planering med medborgarna*, än vad tjänstepersonernas beskrivning gör. TRAST talar även om att inkluderingen av medborgarna i transportplaneringen har ett demokratiskt egenvärde, något som tjänstepersonerna inte lyfte under intervjuerna. Även detta kan ses som en möjlig förklaring till den diskrepans som finns mellan TRAST:s bild och tjänstepersonernas bild av hur medborgardeltagandet bör se ut.

7. Slutsatser och avslutande reflektioner

7.1 Slutsatser

Syftet med denna uppsats var att studera medborgardeltagande och förankringsarbete i planeringen för en hållbar mobilitet på kommunal nivå. Detta uppnåddes genom att dels studera hur processen med framtagandet av Halmstads kommuns handlingsprogram för hållbara transporter sett ut i praktiken, samt genom studier av hur de vägledningsdokument (TRAST), som ligger till grund för handlingsprogrammet, beskriver medborgardeltagande och förankringsarbete. Studiens huvudempiri utgörs av intervjuer med tre tjänstepersoner på Halmstads kommun som arbetar med planering för en hållbar mobilitet.

De frågeställningar som ställdes för att uppnå syftet formulerades enligt följande:

- Hur beskriver TRAST medborgardeltagande och förankringsarbete?
- Hur har medborgardeltagandet och förankringsarbetet sett ut i framtagandet av Halmstads kommuns handlingsprogram för hållbara transporter?
- Vad har tjänstepersoner som arbetar med planering för en hållbar mobilitet i Halmstads kommun för syn på och erfarenheter av medborgardeltagande och förankringsarbete?

Vad medborgardeltagande och förankring är och hur detta ska användas i planeringen för en hållbar mobilitet är relativt komplext och inte helt enkel att sätta ord på. Synen på detta skiljer sig något mellan de vägledningsdokument (TRAST), som ska stödja tjänstepersonerna i deras arbete och tjänstepersonernas egen syn och erfarenheter, samt i hur medborgardeltagande och förankringsarbete rent praktiskt har används i framtagandet av kommunens handlingsprogram. Förankringsarbete och medborgardeltagande identifieras, både av TRAST och av tjänstepersonerna som något viktigt för att planeringen för en hållbar mobilitet ska vara lyckad. Det går dock att finna en viss diskrepans mellan hur TRAST menar att arbetet med medborgardeltagande och förankring bör se ut och hur det praktiskt används av tjänstepersonerna i planeringsprocessen.

TRAST:s beskrivning av den ideala planeringsprocessen kan tolkas som, enligt vår modell i figur 3, en *planering med medborgarna*, där tjänstepersonerna tillsammans med medborgarna genom det kommunikativa samtalet kan undvika konflikter och sträva efter konsensus. Enligt Arnsteins deltagandestege ger detta medborgarna en stor makt i planeringsprocessen.

I framtagandet av Halmstads kommuns handlingsprogram för hållbara transporter inkluderades medborgarna mer än vad den lagstadgade samrådsprocessen kräver. Det fanns alltså en ambition att planeringen mer skulle vara en *planering med medborgarna* än en *planering för medborgarna*. Det är svårt att utläsa vilket faktiskt inflytande medborgarna fick, men mycket tyder på att de hade en konsultativ roll enligt Arnsteins deltagandestege.

Tjänstepersonernas syn kan uppfattas som mer pragmatisk än vad TRAST förespråkar. Deras utgångspunkt ligger i den rationella planeringens syn på planeraren som expert, vilken ska identifiera allmänhetens behov och tillgodose dessa. Tjänstepersonerna ser dock fördelar med medborgardeltagande, vilket dels framkommer av intervjuerna men också av det faktum att de i framtagandet av handlingsprogrammet använde sig av medborgardeltagande utöver den lagstadgade samrådsprocessen. Deras syn på planeringen för en hållbar mobilitet kan därmed inte ses som en ren *planering för medborgarna* eller en ren *planering med medborgarna*, utan

har inslag av båda delar, med ett visst överslag mot *planering med medborgarna*. Deras vilja, om man skulle få bukt med de svårigheter och hinder som i dag finns med medborgardeltagande, verkar vara att medborgardeltagandet ännu mer ska gå mot *planering med medborgarna*.

Denna studie har undersökt hur medborgardeltagande och förankringsarbete används i planeringen för en hållbar mobilitet i Halmstads kommun. Även om studien inte ger underlag för generalisering kan den ge en indikation på hur medborgardeltagandet och förankringsarbetet ser ut och används i planeringen för en hållbar mobilitet på kommunal nivå.

7.2 Avslutande reflektioner

Vår personliga uppfattning efter att ha utfört studien är att det är glädjande att se att de intervjuade tjänstepersonerna ser värdet av medborgardeltagande och att de reflekterar mycket kring dess svårigheter och möjligheter. Ambitionen finns att motverka de svårigheter som finns, exempelvis genom metoder för att öka medborgarnas intresse och för att få en större representativitet i deltagandet. Studierna av framtagandet av handlingsprogrammet för hållbara transporter visar även på en vilja att inkludera medborgarna mer och tidigare än vad den formella samrådsprocessen kräver. Tjänstepersonernas syn på medborgardeltagande är inte lika mycket *planering med medborgarna* som TRAST förespråkar. Vi tror dock att det medborgardeltagande som tjänstepersonerna förespråkar och strävar efter bidrar med den acceptans som forskningen menar är nödvändig för att kunna uppnå en hållbar mobilitet. Detta då medborgarna får känna sig mer delaktiga i processen, får en ökad förståelse för planeringens syfte och kan hjälpa till med att göra planeringen bättre.

Utöver att skapa acceptans har medborgardeltagande även ett demokratiskt egenvärde. Litteraturen menar att den generella allmänheten bör inkluderas i processen och inte enbart utpekade intressenter. Den hållbara mobiliteten bör vara till för alla och inte enbart för de med resurser att delta i medborgardeltagandet. Metoderna för deltagande bör därför förändras för att fler ska få möjlighet att vara med och påverka. Detta är någonting som tjänstepersonerna är medvetna om och arbetar för.

Denna uppsats hade i ett tidigt skede ambitionen att ingående granska medborgardeltagandet i framtagandet av Halmstads kommuns handlingsprogram för hållbara transporter. Detta visade sig svårt att göra på ett ingående vis då tillräckligt detaljerade samrådsprotokoll och dylikt inte gick att få tag på. Även om vi hade fått tag på sådana dokument är det möjligt att det hade varit svårt att i efterhand veta hur tjänstepersonerna faktiskt värderade medborgarnas åsikter under processen. Vårt förslag för framtida forskning på medborgardeltagande i planeringen för en hållbar mobilitet blir därför att följa med i en planeringsprocess under en längre tid, där detta kan studeras mer ingående. Bland annat skulle medborgarmöten kunna observeras och löpande intervjuer med deltagande tjänstepersoner och medborgare skulle kunna genomföras.

Det är möjligt att valet av Halmstads kommun som fall kan ha påverkat resultatet av vår uppsats, men då fallet antogs utgöra ett typiskt fall bör resultatet kunna ge en fingervisning av hur det ser ut även i andra kommuner. En framtida studie skulle kunna studera medborgardeltagande i planeringen för en hållbar mobilitet i fler än enbart en kommun. På så vis skulle resultaten kunna bli mer generaliserbara och belysa eventuella skillnader mellan kommuner med olika förutsättningar, exempelvis gällande geografiskt läge, socioekonomiska förutsättningar, befolkningssammansättning, politiskt styre etc.

REFERENSER

Skriftliga källor

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 216-224.
- Banister, D. (2008). The sustainable mobility paradigm. *Transport policy*. 15 (2): 73-80.
- Baxter, J., & Eyles, J. (1997). Evaluating qualitative research in social geography: establishing 'rigour' in interview analysis. *Transactions of the Institute of British Geographers* 22 (4): 505-525.
- Bergeå, H. (2006). *Fördjupningsprojekt inom TRAST – Förankring*.
- Bickerstaff, K., Tolley, R., & Walker, G. (2002). Transport planning and participation: the rhetoric and realities of public involvement. *Journal of Transport Geography*. 10 (1): 61-73.
- Booth, C., & Richardson, T. (2001). Placing the public in integrated transport planning. *Transport policy*. 8 (2): 141-149.
- Boverket. (2016a). *En dialog som alla bjuds in till*.
<<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/medborgardialog1/vad-ar-medborgardialog/en-dialog-som-alla-bjuds-in-till/>> (Hämtad 2016-05-13)
- Boverket. (2016b). *En dialog som går utöver samråd enligt PBL*.
<<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/medborgardialog1/vad-ar-medborgardialog/en-dialog-som-gar-utover-samrad-enligt-pbl/>> (Hämtad 2016-05-13)
- Castell, P. (2013). Stegen och trappan - olika syn på deltagande. I Stenberg et al. (red.). *Framtiden är redan här: Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*. Göteborg: Chalmers tekniska högskola, 36-40.
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*. 31 (4): 331-338.
- Day, D. (1997). Citizen participation in the planning process: An essentiality contested concept? *Journal of Planning Literature*. 11 (3): 421-434.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (red.) (2012). *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4., [rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik
- Europeiska Kommissionen. (2005). Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om Den temainriktade strategin för stadsmiljön, COM/2005/0718 Slutlig.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry* 12 (2): 219-245.

- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, 66 (Supplement 1), 66-75.
- Gil, A., Calado, H., & Bentz, J. (2011). Public participation in municipal transport planning processes—the case of the sustainable mobility plan of Ponta Delgada, Azores, Portugal. *Journal of Transport Geography*, 19 (6): 1309-1319.
- Halmstads kommun. (2008a). *DISKUSSIONSKVÄLL Medborgarservice Andersberg*.
- Halmstads kommun. (2008b). *Medborgardialog, Väster, föp Staden, Pålsbo servicehus*.
- Halmstads kommun. (2012a). *Handlingsplan för hållbara transporter. Del 1 av 3. Transportstrategi för Halmstad 2030*.
<<http://www.halmstad.se/download/18.51348072134655d5221800024323/1452498472972/del1-transportstrategi.pdf>> (Hämtad 2016-04-05)
- Halmstads kommun. (2012b). *Handlingsprogram för hållbara transporter. Del 2 av 3. Transportplan för Halmstad 2030*. s. 1-37.
<<https://www.halmstad.se/download/18.51348072134655d5221800024376/1452498471539/del2+-+transportplan-sid1-37.pdf>> (Hämtad 2016-04-05)
- Halmstads kommun. (2012c). *Handlingsprogram för hållbara transporter. Del 2 av 3. Transportplan för Halmstad 2030*. s. 38-70.
<<https://www.halmstad.se/download/18.51348072134655d5221800024377/1452498471157/del2+-+transportplan-sid38-70.pdf>> (Hämtad 2016-04-05)
- Halmstads kommun. (2012d). *Handlingsprogram för hållbara transporter. Del 3 av 3. Inriktning för genomförande till 2030*.
<<https://www.halmstad.se/download/18.45b99444141506103a9a43f/1452498849231/Handlingsprogram-for-hallbara-transporter-del-3.pdf>> (Hämtad 2016-04-05)
- Halmstads kommun. (2016a). *Handlingsprogram för hållbara transporter*.
<<https://www.halmstad.se/trafikinfrastruktur/handlingsprogramforhallbaratransporter.4032.html>> (Hämtad 2016-04-05)
- Halmstads kommun. (2016b). *Södra infarten*.
<<https://www.halmstad.se/byggabomiljo/planerochmarkfragor/detaljplaner/sodrainfarten.3493.html>> (Hämtad 2016-05-19)
- Halmstads kommun. (u.å.). *Samrådsredogörelse för Handlingsprogram för hållbara transporter – transportstrategi och transportplan för Halmstad 2030*.
<<https://www.halmstad.se/download/18.3651d7b113c9fae0dffaf1f6/1452498425946/samradsredogorelse-transportplan.pdf>> (Hämtad 2016-04-05)
- Halvorsen, K. (1992). *Samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur
- Henecke, B. & Khan, J. (2002). *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen - en demokrateoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik*. Lund university, Lund institute of technology, Department of environmental and energy system studies.

- Hermelin, B. (2013). Samhällsplaneringen och dess praktik i förändring. I Forsberg, Gunnel (red.). *Planeringens utmaningar och tillämpningar*. 2. uppl. Stockholm: Liber, 306-317.
- Hägerstrand, T. (1993). Samhälle och natur. *NordREFO* 1993:1, 14-59 Lund: Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi vid Lunds universitet.
- Johansson, M., & Khakee, A. (2009). *Etik i stadsplanering*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur
- Khakee, A. (1999). Demokratin i samhällsplaneringen. I SOU 1999:13 *Medborgarnas erfarenheter*. Demokratiutredningens forskarvolym, 197-218.
- Khakee, A. (2006). Medborgardeltagande i samhällsplaneringen. I Blücher, G & Graninger, G (red.). *Planering med nya förutsättningar - ny lagstiftning, nya värderingar*. Linköping: Linköping university electronic press, 11-24.
- Merriam, S. B. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur
- Nyström, J., & Tonell, L. (2012). *Planeringens grunder: en översikt*. 3., [utök. och uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Proposition. 2008/09:93. Mål för framtidens resor och transporter.
- Spolander, K. (2013). *Cykling i Sverige – En studie av variationen mellan regioner och kommuner*.
<http://www.spolander.se/documents/Cykling_i_Sverige_rapport_Spolander_sept_2013.pdf>
(Hämtad 2016-05-22)
- Statistiska centralbyrån (SCB). (2013). *Tätorter 2010*.
<http://www.scb.se/statistik/MI/MI0810/2010A01/MI0810_2010A01_SM_MI38SM1101.pdf>
> (Hämtad 2016-05-22)
- Statistiska centralbyrån (SCB). (2016). *Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2015 och befolkningsförändringar 2015*. <http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningsstatistik/25788/25795/Helarsstatistik---Kommun-lan-och-riket/399347/> (Hämtad 2016-05-22)
- Teorell, J., & Svensson, T. (2007). *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. 1. uppl. Stockholm: Liber
- Trafikverket. (2016). Transportsektorns utsläpp
<<http://www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/sa-har-jobbar-vi-med/miljo-och-halsa/klimat/transportsektorns-utslapp/>> (Hämtad 2016-04-05)
- Trafik för en attraktiv stad (TRAST). (2007). *Trafik för en attraktiv stad (TRAST)*. 2. utg. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Trafik för en attraktiv stad (TRAST). (2010). *Hållbart resande i praktiken*.
<<http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7345-250-2.pdf>> (Hämtad 2016-05-26)

Trost, J. (2010). *Kvalitativa intervjuer*. 4., [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur

Vectura. (2012). *RVU 12. Resvaneundersökning – Halmstads kommun*.

<<https://www.halmstad.se/download/18.6a57cb8413baec2c69520f8/1452498469132/RVU+2012+Halmstad.pdf>> (Hämtad 2016-05-16)

Widerberg, K. (2002). *Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur

Muntliga källor

Bertil, personintervju, 2016-04-27.

Fredrik, personintervju, 2016-05-13.

Karin, personintervju, 2016-04-28.

Figurer

Figur 1. OpenStreetMap. <www.openstreetmap.org> (Hämtad 2016-05-21)

Figur 2. Arnsteins deltagandestege. Egen bearbetning utifrån Arnstein (1969).

Figur 3. Modell över medborgardeltagande. Egen bearbetning.

Bilaga 1 – Intervjuguide

Presentation av studiens syfte och upplägg
Skicka resultatet?

Inledande frågor

Får vi lov att spela in detta?
Anonymitet!

Vad heter du?

Hur gammal är du?

Kan du beskriva vad du har för arbetsuppgift på Halmstads kommun?

Hur länge har du arbetat på Halmstads kommun?

Kan du berätta lite om din bakgrund?

Handlingsplanen

Handlingsplanen, känner du till den?

Har du deltagit i framtagandet av handlingsprogrammet för hållbara transporter?

Om ja;

Vad var din roll?

Var du med under hela processen?

Inkluderades medborgarna i processen?

I så fall när och hur?

- Hade det varit bättre om de inkluderades vid någon annan tidpunkt?
- Varför?

Hur valdes deltagarna ut?

- Vad tycker du om detta tillvägagångssätt?

Omsattes medborgarnas synpunkter i praktiken?

- Varför/varför inte?
- Borde de ha getts mer inflytande

Förhåller du dig till programmet i ditt arbete?

- På vilket sätt?

Vad menar du är hållbara transporter?

Medborgardeltagande och förankring

TRAST - Trafik För en Attraktiv Stad, trafikverket och SKL: Alla blir berörda av transportplanering. Därför vore det optimalt om alla berörda var med och påverkade.

Förankringsarbete syftar till att fler ska vara nöjda med såväl resultatet som processen.

Vad innebär förankring för dig?

- Behövs förankring i ditt arbete?
 - Av vilken anledning?
 - Hur arbetar du för att uppnå förankring?
- Tror du att medborgardeltagande kan bidra till förankring?
- Vad tycker du behövs för att planeringen för hållbara transporter ska lyckas?
- Behöver arbetet för hållbara transporter vara förankrat för att få effekt?**
 - Av vilken anledning?

Medborgardeltagande

Vad finns det för för- och nackdelar med medborgardeltagande för dig i ditt arbete som planerare?

Vad finns det för- och nackdelar för medborgarna med medborgardeltagande?

Vad finns det för hinder för medborgare att till fullo delta i medborgardeltagande?

Hur bör medborgardeltagande se ut?

- Behövs det mer än samråd?

När i planeringsprocessen bör medborgarna inkluderas?

- Varför vid denna tidpunkt?

Vilket inflytande bör medborgarna ha?

- Vad händer om medborgarna får ännu mer inflytande?

Slutligen

Har du någonting mer att tillägga?