



GÖTEBORGS UNIVERSITET  
HANDELSHÖGSKOLAN

# Medskapande medborgardialog i planprocesser

---

En skenbar utveckling i Borås Stad

Carolina Dolff

Magisteruppsats i kulturgeografi, 15 hp  
Kulturgeografiska institutionen  
Samhällsvetenskapligt miljövetarprogram  
Vårterminen 2016  
Handledare: Eva Thulin

## Förord

Den här uppsatsen är ett magisterexamensarbete som motsvarar 15 högskolepoäng inom Fördjupningskursen i kulturgeografi vid Kulturgeografiska institutionen vid Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet. I uppsatsen undersöks vilka förutsättningar planeraren har för att möta behovet av medskapande och medborgarinflytande i stadsplaneringen och vilken roll planeraren i praktiken har i denna process. Detta utreds genom en litteraturstudie samt semistrukturerade intervjuer med 6 yrkesverksamma planerare och en tjänsteperson med ansvar för medborgardialog i Borås Stad.

Idén till uppsatsen väcktes i samband med återkommande diskussioner med mina kollegor på SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut om möjligheten till medborgarinflytande och medskapande i stadsutveckling. En nyfikenhet kring planerares syn på saken, yrkesroll och möjligheter i praktiken började gro i mig, vilket resulterade i den här studien.

Under arbetets gång har jag haft ett stort stöd av, för mig och arbetet, betydelsefulla personer som jag vill passa på att tacka. Först vill jag tacka min handledare Eva Thulin för god vägledning och konstruktiv kritik genom arbetet med magisteruppsatsen. Jag vill tacka respondenterna i Borås Stad som avsatt tid för deltagande i den här studien och genom sin medverkan i intervjuer delat med sig av sina erfarenheter. Jag vill också tacka Lisa Ossman som påminde mig om att jag är en person som avslutar det jag påbörjat och därmed åter satte bollen i rullning, så att jag så småningom avslutar mina 8 yrkesverksamma år senare äntligen avslutar mina magisterstudier. Stort tack till Heiti Ernits, för uppmuntran, förståelse och intressanta diskussioner längs med vägen! Till sist vill jag tacka mina vänner och min familj som funnits där för mig under den här intensiva perioden - som coacher, klagomur och distraktion i skrivstugan. Framför allt vill jag tacka Fredrik, min klippa, som peppat mig och tagit otaliga barnvagnspromenader och nattningar den här våren när ”mamma pluggar”. Jag vill också ge ett särskilt tack till Vincent, för glädjen och energin som du sprider omkring dig!

Utan er hade den här uppsatsen inte varit möjlig!

*Carolina Dolff*

Alingsås 31 maj 2016

## Sammanfattning

Processen för den fysiska planeringen har förändrats och utvecklats över tid.<sup>1</sup> Inslag av dialog har blivit allt viktigare i planeringspolicy och praktik.<sup>2</sup> Den medskapande dialogen är ett sätt att uppnå ambitionerna om att inkludera resurssvaga grupper i samhället, motverka politisk exkludering och aktivt verka för allas rätt till delaktighet och inflytande samt de ökade krav som samhällsfrågornas ökande komplexitet och den sociala hållbarheten ställer.<sup>3</sup> Det finns dock även en stark kritik mot den här utvecklingen som menar att medskapande processer ofta är skendeltagande där de som uppmuntras delta i själva verket inte har något inflytande.<sup>4</sup> Mot den här bakgrunden undersöks vilka förutsättningar planeraren har för att möta behovet av medskapande och medborgarinflytande i stadsplaneringen och vilken roll planeraren i praktiken har i denna process. Syftet med studien har operationaliserats genom följande frågeställningar: 1) Hur ser planerare på sin roll i medskapande processer i stadsplaneringen? 2) Hur ser planerare på medborgarnas möjligheter till inflytande i stadsplaneringen? och 3) Vilka möjligheter anser planerare att de har för att möta behovet av medskapande och medborgarinflytande i stadsplaneringen? För att besvara frågeställningarna har en kvalitativ litteraturstudie samt semistrukturerade intervjuer med 6 yrkesverksamma planerare och 1 tjänsteperson ansvarig för medborgardialog i Borås Stad genomförts.

Studien bekräftar tidigare forskning som pekar på att planerare över tid gått från expert till processledare i stadsutvecklingen, och att planeraren fungerar som kommunens ansikte utåt. Studien har klargjort att det finns en distinkt skillnad mellan hur planerarna på retoriskt beskriver möjligheterna med medborgardialog i tidiga skeden av stadsplaneringen och dess potential för att förbättra beslutsunderlaget, jämfört med hur de i uppfattar medborgarnas förutsättningar för inflytande i stadsplaneringen i praktiken. Studien cementerar bilden av att det finns en stor risk att medborgardialoger genomförs för syns skull eller att de tillskrivs mer (demokratiskt) värde än den ger. Studien pekar också på att gamla rutiner och planeringsformer generellt präglar kommunernas arbetsmetoder och att det finns brister i den kommunala organisationen när det kommer till hur, när och varför medborgare ska involveras i planprocessen samt ett strategiskt tänk kring vad planerarna ska lägga sin tid på. I studien framträder också en bild av att planerarna och den kommunala verksamheten inte är rustad för det omdanade samhällets behov av medskapande processer och att kommunen har hamnat på efterkälken i stadsutvecklingen jämfört med kraften hos de privata aktörerna. Studien påvisar att den rationella planeringen är dominerande, och då den kommunala verksamheten ännu inte kommit till en fungerande kommunikativ planering är det än mer avlägset att tillämpa så kallad ”medskapande medborgardialog”. En ökning av den här typen av processer skulle vara ett strategiskt beslut; ett ställningstagande om att kommunen ska ligga före, avsätta resurser samt att planerarna ska få utrymme, verktyg och arbetsro för aktivt planeringsarbete.

---

<sup>1</sup> Khakee (2000) *Samhällsplanering - Nya mål, perspektiv och förutsättningar*, s.35

<sup>2</sup> SKL (2015) *Projekt medborgardialog: Medborgardialog i komplexa samhällsfrågor - En studie av SKL:s utvecklingsarbete* s.5

<sup>3</sup> Abrahamsson (2016) *Vår tids stora samhällsomdaning - en forskning essä om politiskt ledarskap, social hållbarhet och medborgardialog*, s.40

<sup>4</sup> Ibid, s.40

## Innehållsförteckning

1. Inledning.....	5
1.1 Bakgrund och problemformulering.....	5
1.2 Syfte och frågeställningar.....	6
1.3 Avgränsningar.....	6
1.4 Disposition.....	7
2 Teoretisk referensram och kunskapsöversikt.....	9
2.1 Social hållbarhet i planeringen.....	9
2.1.1 Medskapandets innebörd.....	10
2.2 En förändrad syn på planeringen och medborgardeltagandet.....	11
2.2.1 Den rationella planeringen.....	11
2.2.2 Den kommunikativa planeringen.....	12
2.2.3 Den kommunikativa planeringen i Sverige.....	14
2.3 Planer och metoder för medborgardialog i den fysiska planeringen.....	14
2.3.1 Planprocessen.....	14
2.3.2 Medborgardialog i den fysiska planeringen.....	16
2.4 Summering.....	19
3 Metod.....	21
3.1 Metodansats.....	21
3.2 Metodval och tillvägagångssätt.....	22
3.3 Datainsamling.....	25
4 Resultatredovisning.....	28
4.1 Intervju med ansvarig tjänsteperson för medborgardialog.....	28
4.2 Intervjuer med planerare.....	30
4.2.1 Bakgrund.....	30
4.2.2 Planerarens roll.....	30
4.2.3 Planerarens möjligheter och resurser för att uppfylla förväntningarna.....	33
4.2.4 Planerarens syn på medborgarens inflytande i stadsplaneringen.....	35
5 Avslutande analys.....	44
6 Slutsatser.....	51
Källförteckning.....	55
Bilagor.....	58

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund och problemformulering

De senaste decenniernas samhällsförändringar i form av till exempel globalisering, urbanisering och polarisering har ökat behovet och intresset för demokrati och deltagande i samhällsutvecklingen.<sup>5</sup> Behovet av dialog har ökat eftersom många av dagens samhällsfrågor, så som integration, minoriteters situation eller stadsutveckling, är komplexa och omstridda. För att sådana frågor ska kunna hanteras behöver medborgare involveras aktivt i policyprocesser för att bygga förtroende, hantera konflikter och enas om åtgärder.<sup>6</sup> Medborgardialog har kommit att bli ett av de främsta verktygen i svensk demokratiutveckling.<sup>7</sup> Otillräcklig dialog med medborgare utgör däremot ett demokratiskt underskott och betydande hinder för hållbar stadsutveckling.<sup>8</sup>

I takt med utvecklingen mot ett allt mer nätverksorienterat samhälle, framväxer idéer om ett medskaparsamhälle för att öka inkludering och minska samhällets konfliktbenägenhet.<sup>9</sup> Medskapandet avser verka för ett inkluderande samhälle där samhällsinvånarens delaktighet samt möjlighet att förstå och känna sammanhang i förändringsprocessen värdesätts.<sup>10</sup> Dagens samhällsutmaningar anses inte ha en given bästa lösning och bör därför inte enbart lämnas till experter utan alla som berörs av dem måste vara med och besluta om hur de ska tacklas. I sammanhanget är traditionella policyinstrument som lagstiftning, information och ekonomiska incitament ofta otillräckliga. Istället krävs det att medborgare involveras aktivt i policyprocesser för att bygga förtroende, hantera konflikter och enas om hur den aktuella frågan ska adresseras.<sup>11</sup> En utvidgad demokrati där medborgarna har möjlighet att medskapa de beslut som berör den egna vardagen anses vara avgörande för social hållbarhet.<sup>12</sup>

Inslag av dialog har blivit allt viktigare i planeringspolicy och praktik, men erfarenheterna av detta är blandade.<sup>13</sup> Medborgarnas deltagande i stadsplanering är tänkt att öka demokratin i planeringsprocessen så hur invånarna involveras och medskapandeprocessen formas är därför av stor vikt för en hållbar samhällsutveckling. Den medskapande dialogen är ett sätt att uppnå ambitionerna om att inkludera resurssvaga grupper i samhället, motverka politisk exkludering och aktivt verka för allas rätt till delaktighet och inflytande samt de ökade krav som samhällsfrågornas ökande komplexitet och den sociala hållbarheten ställer.<sup>14</sup> Den

---

<sup>5</sup> Velásquez (2005) *Förankring och dialog: Kraftspelet mellan planering och demokrati*, s. 15

<sup>6</sup> SKL (2015) *Projekt medborgardialog: Medborgardialog i komplexa samhällsfrågor - En studie av SKL:s utvecklingsarbete*, s.1

<sup>7</sup> Tahvilzadeh (2013) *Dialogens praktik*, i Stenberg et.al (2013) *Framtiden är redan här - hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*, s.19

<sup>8</sup> Delegationen för hållbara städer (2011) SOU M 2011:01/2012/66 *Femton hinder för hållbar stadsutveckling*

<sup>9</sup> Abrahamsson (2016), *Vår tids stora samhällsomdaning - en forskning essä om politiskt ledarskap, social hållbarhet och medborgardialog*, Adler (2015) *Medskapande demokrati – Interaktiva styrningsprocesser och medskapande dialogarbetssätt*

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> SKL (2015) s.5

<sup>12</sup> Abrahamsson (2016), Adler (2015)

<sup>13</sup> SKL (2015) s.5

<sup>14</sup> Abrahamsson (2016) s.40

medskapande medborgardialogen innefattar att tillsammans med invånarna definiera problemet och tillsammans också identifiera och genomföra de åtgärder som krävs. Den väsentligaste skillnaden mellan medskapande medborgardialog och traditionella former för dialog är således *handlingen*, själva görandet.<sup>15</sup> Det finns dock även en stark kritik mot den här utvecklingen som menar att medskapande processer ofta är skendeltagande där de som uppmuntras delta i själva verket inte har något inflytande.<sup>16</sup> Forskning visar samtidigt att dialog med medborgare också kan förbättra politiska beslut, men att en förutsättning är att den process inom vilken dialogen organiseras håller hög kvalitet.<sup>17</sup>

Processen för den fysiska planeringen har alltså förändrats och utvecklats över tid. Tidigare handlade den fysiska planeringen om något som endast tjänstemän bör ägna sig åt. Trenden på senare tid är att den fysiska planeringen är något som alla medborgare bjuds in till att delta i och ha åsikter kring.<sup>18</sup> Relationen mellan medborgare och planerare kan betraktas som en grundläggande del av medborgardialoger, men har hamnat i skymundan i jämförelse med utvecklingen av nya dialogformer. När metoder för den fysiska planeringen förändras gör även rollen för den fysiska planeraren det. Tidigare forskning visar också på att planerare är osäkra på hur de ska hantera medborgardeltagandet och vilket ändamål medborgardialoger har för planförslaget.<sup>19</sup> Ur detta perspektiv är det intressant att studera vilka förutsättningar planeraren har för att möta behovet av medskapande och ökat medborgarinflytande i stadsplaneringen och vilken roll planeraren i praktiken har i denna process.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Mot den här bakgrunden avser studien undersöka vilka förutsättningar planeraren har för att möta behovet av medskapande och medborgarinflytande i stadsplaneringen och vilken roll planeraren i praktiken har i denna process.

Syftet operationaliseras genom följande frågeställningar:

- Hur ser planerare på sin roll i medskapande processer i stadsplaneringen?
- Hur ser planerare på medborgarnas möjligheter till inflytande i stadsplaneringen?
- Vilka möjligheter anser planerare att de har för att möta behovet av medskapande och medborgarinflytande i stadsplaneringen?

## 1.3 Avgränsningar

Problemformuleringen måste enligt Andersen avgränsas så att det framgår inom vilka ramar projektet skall utföras. De avgränsningar som krävs utifrån uppsatsens syfte är tematiska, teoretiska, rumsliga och praktiska. Den här uppsatsens övergripande fokus är planerarnas syn

---

<sup>15</sup> Ibid, s.42

<sup>16</sup> Ibid, s.40

<sup>17</sup> SKL (2015) s.5

<sup>18</sup> Khakee (2000) *Samhällsplanering - Nya mål, perspektiv och förutsättningar*, s.35

<sup>19</sup> Khakee (2006) *Medborgardeltagande i samhällsplanering*, i Blücher Gösta, Graninger Göran (2006) *Planering med nya förutsättningar. Ny lagstiftning, nya värderingar*, ss.11-24

på sin roll och förutsättningar för att möta behovet av medskapande och medborgarinflytande i stadsplaneringen.<sup>20</sup>

Uppsatsen har avgränsats till att studera vilka förutsättningar planeraren anser sig ha för att möta behovet av medskapande och ökat medborgarinflytande i stadsplaneringen och vilken roll planeraren i praktiken har i denna process. Det innebär att studien omfattar tjänstemännens perspektiv och därmed är avgränsat ifrån att studera politikens och medborgarnas infallsvinkel.

Empirin har avgränsats till en fallstudie i Borås Stad. Valet att avgränsa studien till Borås Stad grundas både på praktiska och teoretiska orsaker. Genom mitt arbete vid SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut deltar jag i ett par projekt inom hållbar energianvändning och stadsutveckling i relation till Borås Stad och det har varit naturligt att bygga vidare på dessa samarbeten. Mina frågeställningar lämpade sig också väl för en större kommun med relativt stora plan- och samhällsplaneringsenheter och flera pågående processer kring medborgardialog i staden och inom ramen för stadsutveckling, något som överensstämmer med Borås Stad.

I övrigt sätter Fördjupningskursen i kulturgeografi på 15 högskolepoäng ramen för den tid som arbetet har genomförts på, exempelvis gällande antalet intervjuer som varit rimligt att genomföra.

#### 1.4 Disposition

Uppsatsen är indelad i sex olika avsnitt. I del 1 inleds uppsatsen med problemformulering och syfte samt de frågeställningar som är utgångspunkt för studien. Därefter följer uppsatsens avgränsningar.

För att skapa en teoretisk förståelse för vilka förutsättningar planeraren har för att möta behovet av medskapande och medborgarinflytande i stadsplaneringen och vilken roll planeraren i praktiken har i denna process, presenteras i del 2 en kunskapsöversikt och ett antal perspektiv som ramar in studiens empiri. För det första så berörs social hållbarhet i planeringen och behovet av delaktighet i samhällsutvecklingen samt medskapandets innebörd. Därefter redogörs för den förändrade synen på medborgardeltagande i stadsplaneringen och hur synen på planeringen historiskt har gått från expertstyre till medborgarinflytande, med utgångspunkt från den kommunikativa respektive den rationella planeringsmodellen.

I del 3 finns studiens metodkapitel, inbegripet metodansats, metodval och tillvägagångssätt. Dessutom innehåller kapitlet ett resonemang kring studiens avgränsningar, validitet och reliabilitet, samt de problem som förekommit i datainsamlingen.

Resultatet av litteraturgenomgången och genomförde intervjuer redovisas i del 4. Först presenteras resultatet av intervjun med ansvarig tjänsteperson för medborgardialog i Borås Stad. Redovisningen sätter planerarnas roll och förutsättningar i ett sammanhang i stadens

---

<sup>20</sup> Andersen (1998) *Den uppenbara verkligheten. Val av samhällsvetenskaplig metod*

övergripande arbete med och strategier inom ramen för medborgardialog. Därefter redovisas för resultatet av intervjuerna med planerare från Strategisk samhällsplanering och Planenheten i Borås Stad. Resultatet presenteras under fyra centrala teman för studiens syfte, det vill säga planerarnas bakgrund, roll, möjligheter samt syn på medborgarens inflytande i stadsplaneringen. Temana är desamma som i intervjuguiden som användes vid genomförandet av intervjuerna.

Del 5 innehåller en analys av studiens resultat, där studiens empiri kopplas ihop med teori och tidigare forskning utifrån genomgången i del 2.

I del 6 presenteras mina slutsatser. Kapitlet inleds med en återkoppling till studiens syfte och därefter följer en diskussion och mina slutsatser inom de tre frågeställningar som studien har utgått ifrån.



## 2 Teoretisk referensram och kunskapsöversikt

För att skapa en teoretisk förståelse för vilka förutsättningar planeraren har för att möta behovet av medskapande och medborgarinflytande i stadsplaneringen och vilken roll planeraren i praktiken har i denna process, presenteras i detta avsnitt en kunskapsöversikt och ett antal perspektiv som ramar in studiens empiri. För det första så berörs social hållbarhet i planeringen och behovet av delaktighet i samhällsutvecklingen samt medskapandets innebörd. Därefter redogörs för den förändrade synen på medborgardeltagande i stadsplaneringen och hur synen på planeringen historiskt har gått från expertstyre till medborgarinflytande, med utgångspunkt från den kommunikativa respektive den rationella planeringsmodellen. Slutligen behandlas den svenska planprocessen samt metoder för medborgardeltagande i stadsplaneringen. I en avslutande summering beskrivs vilka delar ur den teoretiska referensramen som tas med in i metodkapitlet.

### 2.1 Social hållbarhet i planeringen

Hållbar stadsutveckling omfattar de tre dimensionerna ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet. I den sociala dimensionen är människans behov och välbefinnande i centrum och tonvikten läggs på betydelsen av resurser, påverkningsmöjligheter och maktfördelning.<sup>21</sup> Social hållbarhet handlar om samhällets förmåga att verka för rättvisa, jämställdhet, hälsa och integration och samhällets förutsättningar att förebygga och lösa kriser och problem inom ramen för detta.<sup>22</sup> Grundpelarna för social hållbarhet håller dock på att förändras. Enligt Abrahamsson omformar processerna globalisering, migration och urbanisering våra föreställningar om de tre värdegrunderna säkerhet, utveckling och rättvisa. Det handlar om att *säkerhet* numera främst betecknas av människors vardagliga trygghet och förutsägbarhet än skydd mot militära hot. Vad gäller *utveckling* tenderar utbildning, livskvalitet och folkhälsa vara mer betydelsefulla indikatorer än ekonomisk tillväxt. *Rättvisa* har vidgats från att handla om resursfördelning till att också vara en jämlikhetsfråga om kulturellt erkännande och politiskt inflytande.<sup>23</sup>

Social hållbarhet i stadsutvecklingen vilar på mänskliga, sociala och kulturella resurser.<sup>24</sup> Idén om ett medskaparsamhälle växer fram i takt med utvecklingen mot ett mer nätverksorienterat samhälle. En utvidgad demokrati där medborgarna inkluderas och har möjlighet att medskapa de beslut som berör den egna vardagen anses vara avgörande för social hållbarhet.<sup>25</sup> Enligt Tahvilzadeh har medborgardialog kommit att bli ett av de främsta verktygen i svensk demokratiutveckling.<sup>26</sup> Otillräcklig dialog med medborgare utgör däremot ett demokratiskt underskott och betydande hinder för hållbar stadsutveckling.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> Wheeler (2004) *The sustainable urban development reader*

<sup>22</sup> Barron (2002) *Housing and sustainable communities indicators project. Stage1. Model of social sustainability*

<sup>23</sup> Adler (2015)

<sup>24</sup> Wheeler (2004)

<sup>25</sup> Abrahamsson (2016), Adler (2015)

<sup>26</sup> Tahvilzadeh (2013) s.19

<sup>27</sup> Delegationen för hållbara städer (2011)

*”Att på allvar verka för en medskapande maktordning kan därför ses som lösningen på hur socialt hållbar utveckling underifrån kan möjliggöras.” Adler<sup>28</sup>*

Social hållbarhet inom planeringsprocessen bygger på en kommunikation med berörda personer, vilket kräver kunskap om den byggda miljön och dess sociala betydelse. Det är därför numera viktigt att demokratifrågor integreras i den kommunala översiktsplaneringen.<sup>29</sup>

### 2.1.1 Medskapandets innebörd

Enligt Abrahamsson har betydelsen av medskapande ökat i samband med vår tids samhällsomdaning med sina komplexa problem och större krav på social hållbarhet. Att kombinera vetenskaplig och teoretiskt förankrad kunskap med den erfarenhetsbaserade förtrogenhetskunskapen är eftersträvansvärt för att få nya typer av inspel och innovativa lösningar för att hantera dagens samhällsutmaningar.<sup>30</sup> Det finns dock ingen helt klar definition av begreppet medskapande. Enligt Adler avses oftast en form av samverkansprocess i flera steg mellan beslutsfattare och medborgare. Det handlar om att gemensamt definiera problemet och identifiera åtgärder, därefter någon form av gemensamt genomförande och ansvarstagande och slutligen en gemensam utvärdering och återkoppling till de som är berörda. Abrahamsson har valt att definiera medskapande som; *”...en samverkande process där beslutsfattare tillsammans med berörda invånare gemensamt kommer överens om vad som skall göras, varför det ska göras, på vilket sätt det ska göras och av vem det ska göras.”*<sup>31</sup> Enligt Abrahamsson kan medskapande därmed delas in i fem olika faser där det handlar om att (1) vara delaktig vid problemformulering, (2) identifiering av åtgärdsprogram, (3) upprättande av handlingsplan samt vid genomförande/implementering av beslut (4) och slutligen (5) vid uppföljning och utvärdering.<sup>32</sup>

Abrahamsson framhåller att medskapandet kräver tid samt en förmåga att hantera komplexa samhällsfrågor. Han menar vidare att processen i sig fodrar mer långsamma samtal och mer reflektion än vad det vanligen skapats utrymme för.<sup>33</sup> Abrahamsson menar vidare att möjligheterna till medskapande i praktiken därmed ofta begränsas av krav på effektivitet och mätbara resultat, som inte alltid överensstämmer med det arbetssätt som medskapande processer kräver.<sup>34</sup> Resultatet av Adlers fallstudier ligger i linje med Abrahamssons resonemang - då det visar på att medskapandet ofta villkoras av ekonomiska realiteter och organisationens beslutshierarkier.<sup>35</sup> Abrahamsson menar också att medskapandet bygger på såväl makthavarnas som invånarnas vilja och förmåga till samverkan och delaktighet samt att det råder delade meningar om invånarnas intresse för politisk delaktighet.<sup>36</sup> Samtidigt kan

---

<sup>28</sup> Adler (2015) s.6

<sup>29</sup> Khakee (2000) s.12

<sup>30</sup> Abrahamsson (2016) s.32

<sup>31</sup> Ibid, s.32

<sup>32</sup> Ibid, s.32

<sup>33</sup> Abrahamsson (2016) s. 34

<sup>34</sup> Ibid, s.34

<sup>35</sup> Abrahamsson (2016) s 34, Adler (2015)

<sup>36</sup> Abrahamsson (2016) s.36

medskapande ge energi till en dialogprocess och fungera som en motkraft till den politiska passivitet som den representativa demokratin brottas med.<sup>37</sup>

Det medskapande dialogarbetssättet utgör både en dialogmetod för och ett förhållningssätt till delaktighet och demokrati. Det innebär ett maktutmanande förhållningssätt till den representativa demokratis ideal om en traditionell beslutskedja då politiker och tjänstemän behöver ge medborgare en medskaparposition.<sup>38</sup> Det innebär en förändring som ställer nya krav på såväl tjänstemanna- och medborgarrollen som den representativa demokratis principer. I sammanhanget lyfter Abrahamsson också tre utmaningar som är väsentligt att adressera för att lyckas med medskapande i samhällsutvecklingen i allmänhet och den medskapande medborgardialogens avsikter:<sup>39</sup> Den första utmaningen kretsar kring hur resultatet från den medskapande dialogen förs in i förvaltningens löpande reguljära verksamhet och mer hierarkiska linjeorganisation. Den andra utmaningen omfattar hur resultatet och de olika perspektiv som kommer fram under en medskapande dialogprocess förs in i det politiska representativa systemet och vilket inflytande ska medborgardialogen få över det politiska beslutsfattandet. Den andra utmaningen består också av hur ansvarsfördelningen ser ut mellan den kommunala förvaltningens tjänstepersoner och de politiskt förtroendevalda. Den tredje utmaningen omfattar att förklara och motivera gapet mellan samhällets krav på snabba beslut och förvaltningens behov av tid för regelstyrd handläggning.<sup>40</sup>

## 2.2 En förändrad syn på planeringen och medborgardeltagandet

I detta avsnitt redogörs för hur synen på planeringen har gått från expertstyre till medborgarinflytande. Avsnittet tar avstamp i teoretiska perspektiv på planering, med fokus på den kommunikativa respektive den rationella planeringsmodellen.

### 2.2.1 Den rationella planeringen

Under 1920-talet fram till 1970-talet rådde det stark tilltro till vetenskapen och den rationella planeringen.<sup>41</sup> Den rationella planeringen grundar sig i idén om vetenskaplig rationalitet, som bygger på två beståndsdelar. Den första beståndsdelan handlar det om att inneha tillräckligt med kunskap ska man kunna bedöma eller kalkylera för vilken handling som är mest effektiv och rationell. Den andra utgångspunkten kretsar kring att människor styrs av handlingen om att sträva efter att maximera resultaten eller vinsten; detta genom att utgå från första beståndsdelan.<sup>42</sup>

Enligt Strömgren handlade den rationella planeringen om att med vetenskapliga underlag jämföra och pröva planalternativ i strukturerade beslutsprocesser, istället för som tidigare

<sup>37</sup> Abrahamsson (2016) s.34, Adler (2015)

<sup>38</sup> Ibid

<sup>39</sup> Abrahamsson (2016) s.47

<sup>40</sup> Ibid, s.47

<sup>41</sup> Forsberg (2005) *Planeringens utmaningar och tillämpningar*, s.312

<sup>42</sup> Strömgren (2007) s. 18

snarare rita kartor.<sup>43</sup> Den rationella planeringsmodellen är välstrukturerad och utgår ifrån ett styrningssätt som liknas vid ”top-down”.<sup>44</sup> Det är beslutsfattarna som bestämmer målen medan professionella planerare formulerar fram olika planer. Utgångspunkten är att planeraren är allvetande och den rationella planeraren anses ha den information och analytiska förmåga som behövs för att kunna förutse, hantera och bedöma så väl som förverkliga olika planalternativ. Beskrivningen av den rationella planeraren kan betraktas som en karikatyr av planeraren som expert och ”envåldshärskare” i samhället.<sup>45</sup> Enligt Henecke hade medborgarna däremot mycket begränsad inflytande på utvecklingen, då beslut i planeringssammanhang i regel togs av dem som inte bodde och verkade på platsen eller för den delen berördes av besluten. De traditionella planeringssystemen dominerade och överskuggade situationen.<sup>46</sup>

Den rationella planeringen kritiserats på flera punkter. Enligt Forsberg handlade kritiken dels om att planeringen inte klarat av sin uppgift (att bättre tillfredsställa människors behov i samhället), dels har den teknokratiska dominansen ifrågasatts. Den rationella planeringsmodellen har även kritiserats för rollfördelning mellan beslutsfattare och tjänstemän. Kritiken baseras då på en övertygelse om att det är tjänstemännen och planerarna och inte politikerna som identifierar och formulerar problemen samt initierar planeringsprocessen.<sup>47</sup>

### 2.2.2 Den kommunikativa planeringen

Den bristande möjligheten till medborgardeltagande i den offentliga planeringsprocessen skapade problem och misstro. Den kommunikativa planeringen uppstod som en reaktion på kritiken som riktades mot den rationella planeringens oförmåga att etablera kommunikation mellan individer och institutioner. Den bygger istället på att planeringen relateras direkt till politiken och att gemensamma lösningar mellan berörda parter formuleras.<sup>48</sup> Till skillnad från den rationella planeringsprocessen, är den systematiska analysen en relativt liten del av den kommunikativa planeringsprocessen och är mer beroende av kvalitativt tolkade undersökningar.<sup>49</sup>

I Strömgrens tolkning av Friedmann framgår det att den kommunikativa planeraren ska ha kapaciteten att kunna lära sig av andra, att kommunicera på ett empatiskt sätt samt förhandla och göra kompromisser i en konfliktfylld miljö. Vidare är planerarens främsta uppgift är att delta i samverkansprocesser, förhandla mellan intressenter och agera för att hitta fungerande lösningar för samtliga inblandade parter.<sup>50</sup> Den kommunikativa planeringen förtydligar också

---

<sup>43</sup> Ibid, s. 18

<sup>44</sup> Khakee (2000) s.48

<sup>45</sup> Strömgren 2007) s. 29-30

<sup>46</sup> Henecke (2006) *Plan & protest – En sociologisk studie av kontroverser, demokrati och makt i den fysiska planeringen*

<sup>47</sup> Forsberg (2005)

<sup>48</sup> Ibid, s.45

<sup>49</sup> Khakee (2000) s. 49

<sup>50</sup> Strömgren (2007)

sambandet mellan de problem som planerare möter i sitt arbete och beskriver den strukturella ordningen utifrån vilken de arbetar.<sup>51</sup>

De senaste decenniernas samhällsförändringar i form av till exempel globalisering, urbanisering och polarisering har ökat behovet och intresset för demokrati och deltagande i samhällsutvecklingen.<sup>52</sup> Strömgren menar att skiftet mellan rationell och kommunikativ planering som ägde rum på 1980-talet, förändrade medborgarnas position i stadsplaneringen.<sup>53</sup> Enligt Khakee kan den kommunikativa planeringen summeras och kännetecknas av tio teser. Den är (1) en interaktiv och förklarande process som betonar beslut och handling men som samtidigt tar hänsyn till kunskap från det vardagliga livet och i den pågår (2) en interaktion mellan ett flertal obestämda grupper, med olika kunskapssyn. Det är dessutom (3) en planeringsform som innefattar en hänsynsfull dialog mellan olika grupper och som (4) skapar utrymme för konflikt- och problemlösning. Den kommunikativa planeringen är även (5) en process som samlar in olika dimensioner av kunskap och förståelse samt är (6) eftertänksam i sin karaktär och intar en kritisk hållning genom att uppvisa förståelse och legitimitet. En annan tes (7) är att den omfattar en ömsesidig inlärningsprocess och består av (8) en interaktion där alla får vara delaktiga och fatta beslut, vilket kan liknas vid en demokratisk pluralism. I den kommunikativa planeringen är därutöver (9) språkets, idéernas, metaforernas, föreställningarnas och berättelsernas maktfaktor för att gemensamt förändra materiella villkor och etablerade maktrelationer. Slutligen (10) innebär den kommunikativa planeringen inte en målbaserad process på det sättet att det givna målet kan ändras om det är nödvändigt.<sup>54</sup>

Det finns dock även kritik som riktats mot detta paradigmskifte från den rationella till den kommunikativa planeringen. Kritiken handlar inte om den kommunikativa planeringen som idé, utan mer om huruvida det är realistiskt eller ej att åstadkomma i praktiken. Enligt Stenberg kritiserar särskilt att planeringen i avsaknad av myndighetsutövning, gett utrymme för att ekonomiska intressen har fått en betydande roll i stadsplaneringen. Kritik har riktats mot att kommunala planerare som aktörer i partnerskap, inte tar tillvara på skattebetalarnas intressen i tillräckligt hög grad.<sup>55</sup> Kritiken omfattar bland annat möjligheten till att åstadkomma det ”goda samtalet”. Att föra samtal med många individer är komplext och det finns risk för att samtalen leder till konflikter mellan olika grupper i samhället. Att som planerare stå mellan de allmännas intressen och särintressen och göra alla tillfreds är en utmanande del av arbetet.<sup>56</sup> Stenberg menar dock att samhällsförändringarna inte tillåter att återvända till en rationell planering utan kräver en flexibel styrning där aktörerna istället utvecklar strategier för att hantera osäkerheter och fatta beslut trots dessa.<sup>57</sup>

---

<sup>51</sup> Khakee (2000) s. 34

<sup>52</sup> Velásquez (2005), s. 15

<sup>53</sup> Strömgren (2007)

<sup>54</sup> Khakee (2000) s.35

<sup>55</sup> Stenberg (2013), *Medborgarens roll i planeringen - globalt och lokalt perspektiv*, i Stenberg Jenny et.al (2013) *Framtiden är redan här – hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*

<sup>56</sup> Forsberg (2005) s.313

<sup>57</sup> Stenberg (2013)

### 2.2.3 Den kommunikativa planeringen i Sverige

På 1970-talet ifrågasattes värdet av den kommunala planeringen. Medborgare kritiserade beroendet av byråkratiska lösningar och det bristfälliga hänsynstagandet mot deras intressen, medan beslutsfattare menade att den dåvarande kommunala planeringen inte var tillräckligt moderniserad för att möta decenniets utmaningar efter den ekonomiska krisen.<sup>58</sup>

För att modernisera plansystemet och demokratisera planprocessen infördes därför 1987 en ny plan- och bygglag. Avsikten var att öka den lokala demokratin och stärka medborgarinflytandet. Ansvar för planläggningen decentraliserades från stat till kommun. Det omfattade såväl beslut om den fysiska planeringen så som att se till att ta hänsyn till allmänna intressen samt beakta enskilda intressen. För att öka medborhardeltagande och en ökad insyn i beslutssystemet fastställdes bestämda regler planprocessen.<sup>59</sup>

I samband med Riokonferensen 1992 ökade medvetenheten om ”hållbar social utveckling” i samhällsplaneringen och det är numera viktigt att demokratifrågor integreras i den kommunala översiktsplaneringen.<sup>60</sup>

## 2.3 Planer och metoder för medborgardialog i den fysiska planeringen

Det här avsnittet behandlar hur medborgardeltagandet är lagstiftat och fungerar i Sverige. Här beskrivs planprocessen samt metoder för medborgardeltagande i stadsplaneringen.

### 2.3.1 Planprocessen

Den fysiska samhällsplaneringen regleras i plan- och bygglagen (PBL) och det är kommunerna som ansvarar för planeringen.<sup>61</sup> 1987 infördes den nya plan- och bygglagstiftningen som, utöver att förenkla och modernisera plansystemet, explicit syftade till att demokratisera planprocessen. Enligt Hencke och Kahn var de den tidigare lagstiftningen av en mer elitdemokratisk karaktär och nu ämnades den sträva efter att ge planprocessen en mer deltagardemokratisk prägel. I det här förändringsarbetet var det centralt att öka den lokala demokratin och att stärka medborgarinflytandet.<sup>62</sup> Förändringarna i samhället har lett till att det uppkommit både nya frågor och nya behov när det gäller planering och prövning för byggande och i juni 2010 beslöt riksdagen att anta en ny Plan- och bygglag efter framlagd proposition 2009/10: 170 "En enklare plan- och bygglag". Plan- och bygglagen (2010:900) trädde i kraft den 2 maj 2011.<sup>63</sup> Avsikten med den nya lagen är bland annat att förenkla och förtydliga lagtexten och öka effektiviteten i tillståndprocesserna. För att åstadkomma detta

---

<sup>58</sup> Khakee (2000), s.7-8

<sup>59</sup> Henecke & Khan (2002) *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen – en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik*, s.17

<sup>60</sup> Khakee (2000) s.12

<sup>61</sup> SKL (2012) s.7

<sup>62</sup> Henecke & Khan (2002) s.17

<sup>63</sup> Regeringen, Regeringens proposition 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag, 2016-05-29

<<http://www.regeringen.se/contentassets/ee106925fdbc45118d2155bee6f0e390/en-enklare-plan-och-bygglag-prop.-200910170.-del-1---regeringens-forslag>>

har exempelvis tidsfrist vid handläggning av bygglov och utökad bedömning av bygglovsansökningar införts. Många kommuner måste idag hantera ett ökat antal handläggningsärenden till följd av de senaste ändringarna i PBL och ärenden som rör ”Attefall”. Frågetecknen kring Attefallsreglerna och avsaknad av rättspraxis i flera frågor gör att många kommuner idag inte hinner behandla bygglovsärenden inom de tio veckor som lagen kräver. Den ökade administrationen och arbetsbördan ställer höga krav på effektiva processer och nya metoder för att få rimliga handläggningstider.<sup>64</sup>

Det finns tre typer av kommunala fysiska planer: översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Enligt PBL är det kommunens ansvar att tillhandahålla en aktuell *Översiktsplan* som täcker hela kommunens yta och där de övergripande planeringsfrågorna och de allmänna intressena finns behandlade. Den visar i grova drag hur kommunen avser använda markytan, vilka områden som bedöms vara lämpliga för ny bebyggelse och var det inte bör byggas av olika skäl. Översiktsplanen vägleder detaljplanering och bygglov men är inte bindande.<sup>65</sup> För att översiktsplanen ska behålla sin funktion som ett strategiskt vägledande beslutsunderlag bör den ses över kontinuerligt för att vara à jour med nya planeringsanspråk och intressen.<sup>66</sup>

*Detaljplaner* upprättas i allmänhet vid stora förändringar av den fysiska miljön, till exempel när det ska byggas nytt i en tätort eller annan sammanhållen bebyggelse, och de är juridiskt bindande. I detaljplanen vägs allmänna- och enskilda intressen mot varandra. Processen som föranleder en detaljplan varierar dock beroende på planens omfattning.<sup>67</sup>

Den tredje typen av kommunala planer är *Områdesbestämmelser*; som är ett mellanting mellan översiktsplan och detaljplan. Kommunen kan använda områdesbestämmelser för att reglera grunddragen i mark- och vattenanvändningen för att säkerställa syften i översiktsplanen eller tillgodose ett riksintresse.<sup>68</sup>

Enligt Boverket innebär den formella *samrådsskyldigheten* att kommunen ska samråda med medborgarna, om såväl översiktsplan som detaljplan. När det gäller översiktsplanen ska kommunen redovisa förslagets innebörd, skälen till förslaget, konsekvenser och planunderlag. Vid ett samråd kring en detaljplan ska kommunen presentera ett planförslag. Det innebär att kommunen redan när samrådet börjar ska ha gjort flera ställningstaganden och bedömt konsekvenser av planen.<sup>69</sup> Planförslaget delges de berörda av förslaget, så som fastighetsägare

---

<sup>64</sup> Boverket, Plan- och bygglagstiftningens utveckling, 2016-05-29  
<<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/plan--och-bygglagsstiftningens-utveckling/>>

<sup>65</sup> Boverket, Medborgardialog i samband med översiktlig fysisk planering, 2016-05-05  
<<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/medborgardialog1/vad-ar-medborgardialog/dialog-i-samband-med-oversiktig-fysisk-planering/>>

<sup>66</sup> SKL (2012) *Projekt medborgardialog: Faktablad 11 Medborgardialog i planärenden*, s.7

<sup>67</sup> Boverket, Detaljplanering, 2016-05-05  
<<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/detaljplanering/>>

<sup>68</sup> Boverket, Områdesbestämmelser, 2016-05-05 <<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/omradesbestammelser/>>

<sup>69</sup> Boverket, Medborgardialog som går utöver samråd enligt PBL, 2016-05-05  
<<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/medborgardialog1/vad-ar-medborgardialog/en-dialog-som-gar-utover-samrad-enligt-pbl/>>

och hyresgäster, samt länsstyrelsen, kommunala myndigheter och andra som har intresse av förslaget. Kommunen annonserar ofta i lokala dagstidningar om att planförslaget finns och hur man kan lämna synpunkter. Vanligen anordnas ett samrådsmöte där kommunen kan berätta om förslaget. De som har synpunkter på förslaget till detaljplan ska skriftligen lämna dessa till kommunen. Kommunen tar sedan ställning till de synpunkter som kommit in. Därefter ska planförslaget med eventuella ändringar finnas tillgängligt för en ny granskning och att det finns en ny chans att komma in med synpunkter annonseras ut. Kommunfullmäktige eller byggnadsnämnden antar slutligen detaljplanen. Om någon är missnöjd med planen kan kommunens beslut att anta detaljplanen överklagas till Länsstyrelsen.<sup>70</sup>

### 2.3.2 Medborgardialog i den fysiska planeringen

Medborgardialog är ett samlingsnamn för olika sätt att engagera medborgare i offentligt beslutsfattande.<sup>71</sup> Medborgardeltagande och graden av inflytande kan illustreras och diskuteras utifrån deltagarstegen av Arnstein eller i förenklade versioner som till exempel som SKL:s deltagartrappa som omfattar fem steg. För att kunna vara delaktig behöver man som minst *information*. Detta innebär att medborgarna ska förse med lättillgänglig, balanserad och objektiv information och stötts i förståelse av problem, alternativ, möjligheter och/eller lösningar. I nästa steg, *konsultation*, får medborgarna respons och återkoppling på analyser och förslag. Det kan också handla om att ta emot och behandla medborgares synpunkter, förfrågningar och klagomål. Först i det tredje steget, *dialog*, ska medborgarna ges möjlighet att möta andra för att föra dialog om olika frågor som rör samhällets utveckling. Avsikten är att dialogen ska leda till samförstånd samt att säkerställa att medborgarnas intressen, kunskap och önskemål förstås och beaktas i den fortsatta processen. *Inflytande - delaktighet* i det fjärde steget innebär att medborgarna ges möjlighet att vara delaktiga under en längre period utifrån ett övergripande tema. Medborgaren ska få inflytande från identifiering av behov, utveckling av alternativ, val av förslag/lösningar fram till förslag till genomförande som bildar underlag till politiska beslut. Slutligen nås *medbeslutande* i det femte steget, där den representativt valda församlingen kan delegera ansvar till nämnd eller styrelse där delegaterna inte är valda utifrån partitillhörighet utan valda som enskilda personer.<sup>72</sup>

Sveriges Kommuner och Landsting har definierat dialog som en form av delaktighet som förutsätter ett ömsesidigt utbyte av tankar, åsikter och idéer. SKL menar att det övergripande syftet med all medborgardialog bör vara att genomföra en effektiv dialogprocess som gör skillnad i styrningen.<sup>73</sup> Medborgardialog innebär också ett gemensamt lärande där man tillsammans resonerar sig fram till alternativa lösningar för samhällets utveckling.<sup>74</sup> Nivån på delaktighet bestämmer vilka metoder som kan användas. Så länge det finns utrymme för att påverka ett beslut eller en policy och resultatet av dialogen kan göra skillnad, är det värt att

---

<sup>70</sup> SKL (2012) s.7

<sup>71</sup> Ibid, s. 7

<sup>72</sup> SKL (2011) *Projekt medborgardialog: Handbok i utvärdering av medborgardialog*, s.14-15

<sup>73</sup> SKL (2011) s.13

<sup>74</sup> Abrahamsson (2016) s.40



överväga en medborgardialog, menar SKL.<sup>75</sup> Om frågan som är föremål för diskussion inte är påverkningbar är det essentiellt att INTE inleda en medborgardialog. En medborgardialog som är dåligt genomförd riskerar att skada organisationens rykte och negativt påverka allmänhetens syn på frågan.<sup>76</sup> Ett annat skäl är att det då skapas förväntningar som när de inte kan infrias kan ge upphov till stor frustration.<sup>77</sup>

Medborgardialog innebär i detta sammanhang att medborgarna får insyn i planeringen och ges möjlighet att kunna påverka den.<sup>78</sup> Henecke och Khan menar att reellt inflytande genom den formella samrådsprocessen är begränsat och att medborgarnas deltagande därför är skevt fördelat. De beskriver vidare att gamla rutiner och planeringsformer präglar kommunernas arbetsmetoder.<sup>79</sup> Så trots att alla inblandade parter, enligt författarna, är överens om att medborgardeltagande och inflytande är centralt i planeringsprocessen, försvåras detta av rådande strukturer. Henecke och Khan beskriver att allmänheten i den formella samrådsprocessen sällan får möjlighet att påverka strategiska frågor rörande en plan, utan att medborgarnas inflytande vanligen inbegriper frågor som rör planens utförande.<sup>80</sup> Medborgarnas inflytande upplevs ofta också som skenbart då planerarnas och andra tjänstemäns handlingsutrymme villkoras av nämndernas budget och kommunens principer för resursfördelning.<sup>81</sup>

Enligt Boverket behöver dialogen med medborgarna påbörjas i ett tidigt skede, helst långt innan den formella planprocessen börjar och utöver den formella samrådsskyldigheten enligt plan- och bygglagen.<sup>82</sup> Om kommunen istället tar initiativ till en medborgardialog långt innan merparten av ställningstagandena är gjorda, så kan medborgarnas kunskap och behov ligga till grund för och avsevärt förbättra beslutsunderlaget, särskilt gällande översiktsplanen.<sup>83</sup>

## Medskapande medborgardialog

I sin forskningsessä *Vår tids stora samhällsordning* introducerar Abrahamsson begreppet medskapande medborgardialog som ett sätt att möta behovet av nya former och metoder för dialog i dagens samhälle. Den medskapande dialogen är ett sätt att uppnå ambitionerna om att inkludera resurssvaga grupper i samhället, motverka politisk exkludering och aktivt verka för allas rätt till delaktighet och inflytande.<sup>84</sup>

---

<sup>75</sup> SKL (2011) s.12

<sup>76</sup> Ibid, s.11

<sup>77</sup> Abrahamsson (2016) s.40

<sup>78</sup> Boverket, Delaktighetstrappan, 2016-01-04

<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/medborgardialog1/vad-ar-medborgardialog/delaktighetstrappan-beskriver-grad-av-inflytande/>

<sup>79</sup> Henecke och Kahn (2002) s.7

<sup>80</sup> Ibid, s.33

<sup>81</sup> Abrahamsson (2016) s.40

<sup>82</sup> Boverket, Medborgardialog i samband med översiktlig fysisk planering, 2016-05-05

<sup>83</sup> Boverket, Medborgardialog som går utöver samråd enligt PBL, 2016-05-05

<sup>84</sup> Abrahamsson (2016) s.40

Enligt Abrahamsson förutsätter den medskapande dialogen en mer jämlik delaktighet som innefattar lärandedialog och medskapande dialog med konfronterande inslag, jämfört med traditionella former av dialog. De olika samtalsformerna kan beskrivas enligt nedan.<sup>85</sup>

- Information: Vi vill att ni ska veta något/förstå oss
- Konsultation: Vi vill veta vad ni tycker, tänker (känner)
- Diskussion: Argumentation, kommentar och replik. Vilket perspektiv är rätt?
- Lärandedialog: Vi tänker och lär om frågan tillsammans från olika perspektiv.
- Medskapandedialog med konfronterande inslag: Vi synliggör meningsskiljaktigheter och maktstrukturer. Vi gör tillsammans och tar delat ansvar för resultatet

Abrahamsson beskriver att alla samtalsformer är värdefulla, men för olika syften. Den medskapande medborgardialogen kännetecknas av att dialogen syftar till att bli så inkluderande som möjlig och strävar efter mer jämlika maktförhållanden. Den medskapande medborgardialogen innefattar att tillsammans med invånarna definiera problemet och tillsammans också identifiera och genomföra de åtgärder som krävs. Den väsentligaste skillnaden mellan medskapande medborgardialog och traditionella former för dialog är således *handlingen*, själva görandet.<sup>86</sup> Abrahamsson menar att den medskapande medborgardialogen betydligt mer handlar om arbetskultur och förhållningssätt än om själva metoderna för dialogens genomförande.<sup>87</sup>

Enligt Abrahamsson bygger den medskapande medborgardialogen på fem faser, med poängen att bereda samtalstid för att problematisera de olika perspektiv som förs fram i dialogen. Den medskapande medborgardialogen ska (1) *förberedas* och *utformas*. Fasen handlar om att diskutera igenom dialogens syfte, förutsättningar och utformning. Detta omfattar att ringa in berörda aktörer, definiera hur dialogens resultat är tänkt att användas och vilka resurser (tid, personal och ekonomi) som är avsatt för dialogen. Därefter följer en fas (2) med fokus på att *lyssna in* de olika deltagarnas perspektiv på frågan. Den tredje (3) fasen består i *reflektion* och att insamlade perspektiv från fas 2 problematiseras. Beroende på frågan som är aktuell för dialogen bör fasen också innehålla *konfronterande inslag*, med syfte att synliggöra meningsskiljaktigheter och reda ut om parterna trots dessa kan identifiera sammanhållande intressen på längre sikt när det gäller målbilder om framtiden. Utifrån de gemensamma intressena är syftet sedan att (4) tillsammans *identifiera* de åtgärder som krävs. Baserat på detta utformas tillsammans därefter en handlingsplan med tydlig fördelning av uppgifter och ansvar för *genomförandet*. Även i den här fasen är det väsentligt att synliggöra och samtala om eventuella meningsskiljaktigheter och hur dessa kan överbryggas. Implementeringen av de gemensamma handlingsplanerna får påbörjas först efter detta. Slutligen innebär den femte fasen (5) att deltagarna *utvärderar* de erfarenheter som ha gjorts och uppnådda resultat. Detta ska också *återkopplas* till berörda aktörer så att de hålls informerade. Den medskapande medborgardialogens faser kan dock genomföras i olika inbördes ordning ifrån fall till fall.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> Ibid, s.41

<sup>86</sup> Ibid, s.42

<sup>87</sup> Ibid, s.42

<sup>88</sup> Abrahamsson (2016) s.42-43

Abrahamsson menar dock att det finns en risk att ”moderna” metoder blir så genomtänkta och utstuderade att formen tar över från innehållet som därmed fragmenteras och snuttifieras.<sup>89</sup>

*”Metoderna riskerar härigenom, tvärt emot sina avsikter, att bli försåtliga i det att de kan invagga deltagarna i känslan av att alla kommer till tals medan ingenting av värde egentligen blev sagt och allt förblev som förr.”* Abrahamsson.<sup>90</sup>

Abrahamsson poängterar därför vikten av att dialogarbetet ska föregås av en noggrann analys av dialogens förutsättningar och att vilken metod som är bäst lämpad för att genomföra dialog beror helt på frågornas karaktär och innehåll.<sup>91</sup> Abrahamsson framhåller att processledaren har en mycket viktig roll i att bädda för att den medskapande medborgardialogen blir så genomtänkt och så inkluderande som möjligt i alla faser.<sup>92</sup>

## 2.4 Summering

Som en reaktion på den rationella planeringsmodellen och för att modernisera plansystemet och demokratisera planprocessen infördes 1987 en ny plan- och bygglag. Avsikten var explicit att öka den lokala demokratin och stärka medborgarinflytandet. Därefter har Plan- och bygglag (2010:900) trätt i kraft och avsikten med den nya lagen är att förenkla och förtydliga lagtexten, öka effektiviteten i tillståndsprocesserna samt förbättra kvalitén i byggandet. Frågetecknen kring Attefallsreglerna och avsaknad av rättspraxis i flera frågor gör att många kommuner idag inte hinner behandla bygglovsärenden inom de tio veckor som lagen kräver. Den ökade administrationen och arbetsbördan ställer höga krav på effektiva processer och nya metoder för att få rimliga handläggningstider.<sup>93</sup>

SKL menar att det övergripande syftet med all medborgardialog bör vara att genomföra en effektiv dialogprocess som gör skillnad i styrningen.<sup>94</sup> I studiens kontext innebär medborgardialog att medborgarna får insyn i planeringen och ges möjlighet att kunna påverka den.<sup>95</sup> Enligt Boverket behöver dialogen med medborgarna påbörjas i ett tidigt skede, helst långt innan den formella planprocessen börjar och utöver den formella samrådsskyldigheten enligt plan- och bygglagen.<sup>96</sup> Gamla rutiner och planeringsformer präglar dock kommunernas arbetsmetoder.<sup>97</sup> Så trots att i regel alla parter är överens om att medborgardeltagande och inflytande är centralt i planeringsprocessen, försvåras detta av rådande strukturer. Medborgarnas inflytande upplevs ofta också som skenbart då planerarnas och andra tjänstemäns handlingsutrymme villkoras av nämndernas budget och kommunens principer för resursfördelning.<sup>98</sup> Om frågan som är föremål för diskussion inte är påverkingsbar är det

---

<sup>89</sup> Ibid, s.42

<sup>90</sup> Ibid, s.42

<sup>91</sup> Ibid, s.42

<sup>92</sup> Ibid s.43

<sup>93</sup> Boverket, Plan- och bygglagstiftningens utveckling, 2016-05-29

<sup>94</sup> SKL (2011) s.13

<sup>95</sup> Boverket, Delaktighetstrappan, 2016-01-04

<sup>96</sup> Boverket, Medborgardialog i samband med översiktlig fysisk planering, 2016-05-05

<sup>97</sup> Henecke och Kahn (2002) s.7

<sup>98</sup> Abrahamsson (2016) s.40

essentiellt att INTE inleda en medborgardialog.<sup>99</sup> Tar kommunen initiativ till en medborgardialog långt innan merparten av ställningstagandena är gjorda, så kan däremot medborgarnas kunskap och erfarenheter ligga till grund för och avsevärt förbättra beslutsunderlaget.<sup>100</sup>

I samband med vår tids stora samhällsomdaning med sina komplexa problem och större krav på social hållbarhet har betydelsen av medskapande har ökat under 2000-talet. Medskapande kan definieras som ”...en samverkande process där beslutsfattare tillsammans med berörda invånare gemensamt kommer överens om vad som skall göras, varför det ska göras, på vilket sätt det ska göras och av vem det ska göras.”<sup>101</sup> Begreppet medskapande medborgardialog har introducerats som ett sätt att möta behovet av nya former och metoder för dialog i dagens samhälle.<sup>102</sup> Den medskapande dialogen är ett sätt att möta de ökade krav som samhällsfrågornas ökande komplexitet och den sociala hållbarheten ställer.<sup>103</sup>

Forskningslitteraturen beskriver i regel invånarnas deltagande med hjälp av tre olika samtalstyper: information, konsultation och diskussion. Den medskapande dialogen syftar till att vara så inkluderande som möjligt och förutsätter en mer jämlik delaktighet och innefattar att tillsammans med invånarna definiera problemet samt tillsammans också identifiera och genomföra de åtgärder som krävs. Den väsentligaste skillnaden mellan medskapande medborgardialog och traditionella former för dialog är således *handlingen*, själva görandet.<sup>104</sup> Möjligheterna till medskapande i praktiken begränsas dock ofta av krav på effektivitet och mätbara resultat, som inte alltid överensstämmer med det arbetssätt som medskapande processer kräver.<sup>105</sup> Medskapandet villkoras därmed ofta av ekonomiska realiteter och organisationens beslutshierarkier.<sup>106</sup>

Den medskapande medborgardialogen ligger också i linje med den förändrade synen på medborgardeltagande i stadsplaneringen och hur synen på planeringen historiskt har gått från expertstyre till medborgarinflytande i resan från den rationella planeringsmodellen till den kommunikativa. Det medskapande dialogarbets sättet utgör både en dialogmetod för och ett förhållningssätt till delaktighet och demokrati. Det kan ses som en vidareutveckling av den kommunikativa planeringsmodellen - och innebär en förändring som ställer ytterligare nya krav på såväl tjänstemanna- och medborgarrollen som den representativa demokratis principer.

---

<sup>99</sup> Ibid, s.40

<sup>100</sup> Boverket, Medborgardialog som går utöver samråd enligt PBL, 2016-05-05

<sup>101</sup> Abrahamsson (2016) s.32

<sup>102</sup> Ibid

<sup>103</sup> Ibid, s.40

<sup>104</sup> Ibid, ss.41-42

<sup>105</sup> Ibid s.34

<sup>106</sup> Adler (2015)

### 3 Metod

Vid genomförandet av en vetenskaplig undersökning befinner sig forskaren på två olika plan: på teoriplanet där problemställningen formuleras och insamlade data från empiriska undersökningar tolkas, samt på empiriplanet när data samlas in och behandlas.

Överensstämmandet mellan de två planen, det vill säga att data som samlas in är relevant för problemställningen, (och att frågeställningarna är relevanta för syftet) kallas för validitet. Enligt Halvorsen kan validiteten eller relevansen inte mätas empiriskt utan måste bedömas.<sup>107</sup>

I detta kapitel presenteras och diskuteras tillvägagångssätt, val och avgränsningar för att studien ska bli så transparent som möjligt och även för att läsaren ska kunna följa uppsatsprocessens metodik.

#### 3.1 Metodansats

I det här avsnittet beskrivs hur jag har gått tillväga för att besvara mina frågeställningar och för att uppfylla syftet med studien, som är att; *undersöka vilka förutsättningar planeraren har för att möta behovet av medskapande och medborgarinflytande i stadsplaneringen och vilken roll planeraren i praktiken har i denna process.*

I min studie är det uppenbart att jag har en förförståelse som har påverkat mitt val av forskningsområde. Jag har varit verksam projektledare inom ramen för energi - och stadsutvecklingsfrågor i närmare 8 år, och ofta med kommuner som samarbetspartners och medborgaren som målgrupp. Under dessa år har stadsutvecklingsfrågor och medborgardeltagande varit återkommande i projekten - liksom organisatoriska svårigheter i den kommunala verksamheten och utmaningen i att skapa (långvarigt) intresse och beteendeförändring hos allmänheten. Detta har resulterat i ett stort intresse för processledning, metodutveckling samt hinder och drivkrafter för samhällsengagemang. Jag har således en stor önskan om att dra mitt strå till stacken och att genom den här studien bidra med en pusselbit som å ena sidan ytterligare verifierar tidigare forskning på området, men inte minst också bidrar med nya perspektiv som kan utveckla dessa metoder, processer samt teori. Idén till den här uppsatsens fokus väcktes i samband med återkommande diskussioner med mina kollegor på SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut om möjligheten till medborgarinflytande och medskapande i stadsutveckling. En nyfikenhet kring planerares syn på saken, yrkesroll och möjligheter i praktiken började gro i mig, vilket resulterade i den här studien. Det teoretiska avsnittet i den här uppsatsen är mitt sätt att utmejsla en förförståelse för problemet och bilda ett teoretiskt ramverk åt studien (som resultaten också kan återkopplas till). För att studien ska vara relevant och vetenskaplig redovisar jag tydligt alla steg i min datainsamling och min tolkning av resultaten. Jag redovisar också min förförståelse och har hela tiden försökt vara uppmärksamma på hur detta påverkar mitt arbete med den här studien.

---

<sup>107</sup> Halvorsen (1992), *Samhällsvetenskaplig metod*

### 3.2 Metodval och tillvägagångssätt

Empirin har avgränsats till en fallstudie i Borås Stad, vilket också grundas både på praktiska och teoretiska orsaker. Genom mitt arbete vid SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut deltar jag i ett par projekt inom hållbar energianvändning och stadsutveckling i relation till bl.a. Borås Stad och det har varit naturligt att bygga vidare på dessa samarbeten. Mina frågeställningar lämpade sig också väl för en större kommun med relativt stora plan- och samhällsplaneringsenheter och flera pågående processer kring medborgardialog i staden och inom ramen för stadsutveckling, något som också överensstämmer med Borås Stad. Valet att avgränsa fallstudien till en kommun har också påverkats av att studien genomförs inom ramen för Fördjupningskursen i kulturgeografi 15hp.

Den empiriska kärnan i uppsatsen bygger på en semistrukturerad (även kallad halvstrukturerad) intervjustudie. Den semistrukturerade intervjun kan klassas som en kvalitativ metod då den är flexibel och fokuserar på respondentens uppfattningar och tolkningar av verkligheten.<sup>108</sup> Metoden lämpar sig väl för att undersöka frågeställningarna i den här uppsatsen - då de kretsar kring just planerarnas egen uppfattning om sina förutsättningar för att möta behovet av medskapande och medborgarinflytande i stadsplaneringen och vilken roll planeraren i praktiken har i denna process. Valet av just en kvalitativ metod beror också på att jag önskade knyta en närmare kontakt med respondenterna och få en djupare förståelse för planerarens förutsättningar i en specifik kommun. Av det skälet var det heller inte aktuellt att göra en kvantitativ undersökning, exempelvis en enkät, med planerare i t.ex. hela Västra Götaland.<sup>109</sup>

I intervjustudien så har jag utgått ifrån den intervjuguide som återfinns i bilaga 2. Då varje person inom intervjustudien besvarar samma frågor som ställs på samma sätt anses svarsskillnaden vara reella och inte en konsekvens av själva intervjusituationen. Dock har jag som intervjuare en större möjlighet att fördjupa svaren än vid en strukturerad intervju där ingen eller mycket litet utrymme finns för avvikelser från intervjuguiden. För att få fram kvalitativ information ges möjlighet att förtydliga och utveckla svaren. Respondenten ges möjlighet att i egna termer besvara de tematiskt uppställda frågorna samtidigt som svaren fortfarande hålls komparabla.<sup>110</sup> Kvalitativa studier kan kritiseras för att forskningen är subjektiv och byggs på forskarens egen uppfattning om vad som är relevant.<sup>111</sup> Det kan alltså brista i validiteten, eftersom jag som utfört studien haft ett uttalat intresse för medskapande processer och planerarens förändrade roll över tid. Jag har dock arbetat med intervjuguiden så att frågorna inte ska bli ledande åt något håll, och framhållit för dem som intervjuats att min avsikt inte är att utvärdera deras arbete utan att ta reda på deras behov och perspektiv på sin roll som planerare och syn på medborgarnas inflytande. Kritik mot kvalitativa studier riktas också mot att det ska vara svårt att generalisera resultatet av kvalitativ forskning.<sup>112</sup> Min avgränsning till en kommun och mitt snäva urval av bara 1 tjänsteman och 6 planerare i kommunen kan därför ifrågasättas som representativa för planerarens generella syn på sina

<sup>108</sup> May (2001) *Samhällsvetenskaplig forskning*, ss 148-151

<sup>109</sup> Andersen (1998), *Den uppenbara verkligheten. Val av samhällsvetenskaplig metod*, s 48

<sup>110</sup> May (2001), ss 148-151

<sup>111</sup> Bryman (2011) *Samhällsvetenskapliga metoder*, ss. 368-369

<sup>112</sup> *Ibid*, ss. 368-369

förutsättningar för att möta behovet av medskapande och medborgarinflytande i stadsplaneringen och vilken roll planeraren i praktiken har i denna process. Denna kritik dementeras dock av Flyvbjerg som menar att det går att dra generella slutsatser även av enstaka fallstudier.<sup>113</sup> Ridder menar att styrkan i fallstudier bland annat ligger i att identifiera konstruktioner och relationer, och eftersom kunskapsbasen kring området utvecklas kan uttalanden göras med större precision. Jag anser också att studiens respondenter, som representerar planerare inom översiktlig planering och detaljplanering samt ett samordningsansvar inom medborgardialoger, ger studien en stor trovärdighet. Studiens forskningsresultat kan därmed bidra till en kumulativ kunskapsbyggnad inom fältet.<sup>114</sup>

## Om Borås Stad

Borås ligger i en folktät region i Västsverige och är landets trettonde största kommun med sina över 108 000 invånare. Förutom centralorten Borås finns det 20 tätorter i kommunen och de största är Dalsjöfors, Fristad, Sandared och Viskafors.<sup>115</sup> Borås är en handelsstad, men har också en lång tradition som textilstad. Under några decennier på 1900-talet var Borås en av Sveriges snabbast växande städer, tack vare den då så expansiva tekoindustrin. Sedan 2006 har staden åter börjat växa och idag har Borås istället blivit ett centrum för textildesign, utveckling och handel.<sup>116</sup> Från Borås utgår ett antal större vägar och järnvägar och staden har ett stort pendlingsutbyte. Riksväg 27 och riksväg 40 upprustas nu till bättre standard. För järnvägstrafiken pågår utredningsarbete för snabbare kommunikationer mot Göteborg och Stockholm, den så kallade Götalandsbanan.<sup>117</sup>

Den högsta beslutande instansen i kommunens organisation är Kommunfullmäktige och den dagliga verksamheten leds av Kommunstyrelsen. Borås Stad är uppdelad i tre stadsdelar.<sup>118</sup> I dessa områden svarar respektive stadsdelsnämnd för verksamheten. Den är samlad i en stadsdelsförvaltning, som har hand om grundskola, barn- och äldreomsorg, fritid och kultur i stadsdelen. Övriga verksamheter, som t ex administrativ service, stadsbyggnad, samhällsplanering och miljöskydd, sköts via centrala förvaltningar och nämnder som har hela kommunen som arbetsfält.<sup>119</sup>

---

<sup>113</sup> Flyvbjerg (2006), *Five Misunderstandings About Case-Study Research. I: Qualitative Inquiry. Vol 12 nr 2*, ss. 224-226

<sup>114</sup> Ridder (2014) *Entering a Dialogue: Positioning Case Study Findings towards Theory. British Journal of Management, Vol (25)*, ss.374-375

<sup>115</sup> Borås Stad, Om Borås, 2016-05-01

<http://www.boras.se/forvaltningar/stadskansliet/stadskansliet/omboras/omboras.4.7243a9a4125d5ad4db1800032222.html>

<sup>116</sup> Borås Stad, Om Borås, 2016-05-01

<sup>117</sup> Borås Stad Öp06

<sup>118</sup> Hösten 2014 beslöt Kommunfullmäktige att stadsdelarna ska avvecklas och ersättas av facknämnder from årsskiftet 2016/2017. Nu pågår en utredning som ska visa hur den nya organisationen kan se ut, enligt

<http://www.boras.se/forvaltningar/stadskansliet/stadskansliet/kommunensorganisation/oversynavborasstadsorganisation.4.7331b31e1501d6a93c62292f.html>

2016-05-06

<sup>119</sup> Borås Stad, Kommunens organisation, 2016-05-06,  
<http://www.boras.se/forvaltningar/stadskansliet/stadskansliet/kommunensorganisation/kommunensorganisation.4.7243a9a4125d5ad4db1800026169.html>

Till de centrala förvaltningarna hör bland annat Samhällsbyggnadsförvaltningen och Stadskansliet. *Samhällsbyggnadsförvaltningen* arbetar med de planer som krävs för bebyggelse i kommunen, med bygglov och byggnadsinspektion, med stadsmätning och fastighetsbildning samt trafikplanering. Ansvarig nämnd är *Samhällsbyggnadsnämnden*.<sup>120</sup> På samhällsbyggnadsförvaltningens *Plan- och bygglovavdelning* ligger fokus på arbete med detaljplaneringen av staden, handläggning av bygglov och ansvarar för tillsyn av befintlig bebyggelse. Avdelningen består av tre enheter. *Planenheten* arbetar med detaljplanering, utredningar och utvecklingsprogram samt rådgivning i planfrågor. Enheten har närmare 15 medarbetare, majoriteten med titeln planarkitekter.<sup>121</sup>

*Stadskansliet* arbetar med ledningsfrågor inom ekonomi, kvalitet och utveckling, samhällsplanering, markanvändning, juridisk rådgivning, personal, information och näringsliv. Ansvarig nämnd är *Kommunstyrelsen*.<sup>122</sup> Stadskansliet består av åtta enheter. Gemensamt för dem är att de arbetar med övergripande uppgifter och stöder Kommunstyrelsen i ledningen av kommunen. Enheten *Kvalitet och utvecklings* uppdrag är att fokusera på kvalitet och utvecklingsfrågor, kopplat till visionen Borås 2035. Detta arbete sker i samverkan med nämnder, förvaltningar, styrelser och bolag.<sup>123</sup> *Strategisk samhällsplanering* är en annan enhet på Stadskansliet, med fokus på att leda, utveckla, följa upp och samordna Borås fysiska samhällsplanering. Enheten har ett 10-tal medarbetare, merparten med titeln strategisk samhällsplanerare.<sup>124</sup>

Borås Stads nu gällande översiktsplan, Öp06, antogs av Kommunfullmäktige 1 juni 2006.<sup>125</sup> Kommunfullmäktige har beslutat att en ny översiktsplan ska upprättas. Dels på grund av att staden ”vuxit ikapp” sin nuvarande ÖP och behöver tänka nytt, dels eftersom staden genomfört en process för att ta fram en gemensam vision för Borås 2035 och den nya ÖP:n är ett verktyg för hur staden ska nå målbilden.<sup>126</sup> Under tre veckor i maj och juni 2014 genomfördes en tidig medborgardialog om Borås nya översiktsplan. För att nå ut till många genomfördes dialogen som en bussturné. Ofta var bussen placerad i närheten av butiken, på stadsdelstorget, stadsdelsbiblioteket eller i närheten av skolan. Besökarna till bussen ombads att fylla i en enkät med tretton frågor. Totalt resulterade dialogen i närmare 600 synpunkter att sammanställa. Dessa redovisas som ordmoln där de ord som nämnts flest gånger visas

---

<sup>120</sup>Borås Stad, Centrala förvaltningar, 2016-05-06

<<http://www.boras.se/forvaltningar/stadskansliet/stadskansliet/kommunensorganisation/kommunensorganisation/centralaforvaltningar.4.7243a9a4125d5ad4db1800026206.html>>

<sup>121</sup>Borås Stad, Plan- och bygglovavdelningen, 2016-05-01,

<<http://www.boras.se/forvaltningar/samhallsbyggnadsforvaltningen/samhallsbyggnadsforvaltningen/organisation/organisation/planochbygglovavdelningen.4.688d4667151b49b4efc6f729.html>>

<sup>122</sup>Borås Stad, Centrala förvaltningar, 2016-05-06

<sup>123</sup> Borås Stad, Stadskansliet, 2016-05-01,

<<http://www.boras.se/forvaltningar/stadskansliet/stadskansliet.4.3d90c1d01255996ef3a8000894.html>>

<sup>124</sup>Borås Stad, Stadskansliet, 2016-05-01

<sup>125</sup> Borås Stad Öp06

<sup>126</sup>Borås Stad, Mitt Borås 2035, 2016-05-01,

<<http://www.boras.se/forvaltningar/stadskansliet/stadskansliet/politikerochpolitiskabeslut/politikerochpolitiskabeslut/motesplats/medborgardialog/medborgardialog/mittboras2035fortsattdialog2016.4.7cca04f9152ca6150f12aa23.html>>



störst.<sup>127</sup> Med bl.a. den tidiga medborgardialogen som underlag har 5 strategier för staden tagits fram. Dessa strategier omfattar (1) Bebyggelseutveckling som stärker befintlig infrastruktur, (2) Infrastruktur som klarar en växande befolkning, (3) God livsmiljö och ett enkelt vardagsliv, (4) Närhet till stadens puls och landsbygdens lugn samt (5) Regioncentrum med nationell och internationell koppling.<sup>128</sup> Nästa steg är att rita den mer detaljerade framtidskartan. I den här processen välkomnas boråsarna under våren 2016 till workshops i Orangeriet<sup>129</sup> med syftet att samtala kring och skapa förståelse för hur Borås avses utvecklas.<sup>130</sup>

### 3.3 Datainsamling

För att besvara studiens frågeställningar har jag valt att samla in data genom 7 semistrukturerade intervjuer. Inom ramen för studien har en telefonintervju genomförts med en tjänsteperson som är ansvarig för medborgardialog i Borås Stad. Intervjun syftade till att ge ett bredare underlag om arbetet med medborgardialog i staden och för att sätta planerarnas utsagor i relation till övergripande processer kring stadens organisation i allmänhet och medborgarinflytande i synnerhet. Kärnan i empirin är de intervjuer med 6 planerare i Borås Stad som genomförts. Respondenterna bestod av 3 planerare från enheten för Strategisk samhällsplanering (ÖP) och 3 planerare från Planenheten (DP). Urvalet gjordes genom att jag kontaktade respektive avdelnings chef, som i sin tur gav förslag på medarbetare att kontakta för den här studien. Samtliga intervjuer med planerarna genomfördes i Stadshuset i Borås Stad, i anslutning till respektive avdelnings kontor. Intervjuerna genomfördes i enskilda rum vilket gjorde att intervjupersonen hade möjlighet att tala fritt. Intervjuerna med planerarna från Strategisk samhällsplanering och Planenheten hölls den 20 april respektive den 26 april 2016. Telefonintervjun med tjänsteperson ansvarig för medborgardialog i Borås Stad genomfördes den 25 april 2016.

Andersen beskriver att den delvis strukturerade intervjun, jämfört med den ostrukturerade, är lämplig då intervjuaren har större kunskap om de studerade fenomenen men fortfarande är öppen för nya synvinklar och informationer som kan komma fram i intervjun.<sup>131</sup> Alla intervjuer tog upp samma ämnen och utfördes utifrån samma intervjuguide med öppna svarsmöjligheter, men i delvis olika ordning och med olika fokus utifrån hur samtalen utvecklades (för intervjuguide se bilaga 2). Intervjuerna tog 50-70 minuter i anspråk och avslutades när det inte längre framkom någon ny information eller nya perspektiv i svaren på

<sup>127</sup>Borås Stad, ÖP16 på bussturné, 2016-05-01, <<http://www.boras.se/forvaltningar/stadskansliet/stadskansliet/samhallsplanering/strategisksamhallsplanering/oversiktligplanering/medborgardialogomnyoversiktsplan/op16pabussturne2014.4.3b3fb8f3152b063a81baa642.htm>>

<sup>128</sup>Borås Stad, Strategi ÖP, 2016-05-06, Tillgänglig via: <[http://www.boras.se/download/18.7076557c15373f4238325b7f/1458054505981/Bor%C3%A5sstad\\_strategier\\_ny%C3%B6p2016.pdf](http://www.boras.se/download/18.7076557c15373f4238325b7f/1458054505981/Bor%C3%A5sstad_strategier_ny%C3%B6p2016.pdf)>

<sup>129</sup> Orangeriet i Stadsparken är boråsarnas nya mötesplats, där hållbar utveckling står i fokus. Orangeriet ska bidra till att skapa en trygg och levande stadspark samt vara en spännande och attraktiv mötesplats. Orangeriet ska också inspirera och engagera till samtal och diskussioner om stadsutveckling och hållbar utveckling. Orangeriet är också utpekat för att vara en arena för medborgardialog.

<sup>130</sup>Borås Stad, Mitt Borås 2035, 2016-05-01

<sup>131</sup> Andersen (1998)

frågorna som ställdes. Frågorna i intervjuguiden har delats upp tematiskt för att underlätta framtagandet av ändamålsenliga intervjufrågor och vid intervjutillfället;

- Planerarens bakgrund (erfarenhet)
- Planerarens roll
- Planerarens möjligheter
- Planerarens syn på medborgarens inflytande i stadsplaneringen

Under intervjuerna förde jag anteckningar som jag efter intervjuens slut skrev om till löpande text för att sedan sammanställa och tematisera. Samtliga intervjuerna spelades in vilket underlättade analysen av materialet då jag enkelt kunde återgå till empirin genom transkriberingarna. Transkriberingen av intervjuerna inordnades under samma teman som intervjuguiden, vilket underlättade sorteringen av informationen och hjälpte när jag sökte citat för att belysa mitt empiriska material.

Ett par av planerarna i studien önskade anonymitet. För en konsekvent resultatredovisning har därför samtliga respondenter i studien anonymiserats. I resultatredovisningen benämns därför respondenterna från Strategisk samhällsplanering för P1ÖP, P2ÖP och P3ÖP medan respondenterna från Planerheten kallas för P4DP, P5DP och P6DP. Jag är medveten om att anonymiteten kan ha en negativ inverkan på transparensen i studien men anser att det var ett nödvändigt beslut för att tillmötesgå respondenterna - och därigenom bädda för att få uppriktiga och intressanta svar som ligger till grund för studiens analys.

Reliabilitet avser pålitligheten av datainsamlingen. Reliabiliteten är hög då oberoende datainsamling ger ungefär samma resultat. För att testa reliabiliteten kan två forskare göra oberoende mätningar av samma fenomen vid samma tidpunkt. Det är dock inte möjligt att exakt upprepa kvalitativa intervjuer för att se om resultatet blir detsamma.<sup>132</sup> Min förhoppning är dock att jag med stöd av intervjuguiden och i en enligt mig öppen dialog med respondenterna trots allt undviker missförstånd i intervjusituationerna. Vad gäller litteraturstudien som ligger till grund för teoriavsnittet har jag främst använt vetenskapliga avhandlingar, rapporter från myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting. Det handlar genomgående om erkänt seriösa och pålitliga källor, vilket borgar för att reliabiliteten är hög. Det är dock alltid viktigt att som läsare vara medveten om materialets ursprung och avsändarens avsikt med texten för att avgöra värdet av den i ett annat sammanhang än det ursprungliga.

### **Problem med datainsamlingen**

Den kvalitativa intervjun som metod har fungerat bra i relation till studiens syfte och jag har lärt mig mycket av att genomföra intervjuerna. I intervjusituationen finns det dock en risk för att respondenten vinklar sina svar efter hur frågorna ställs. Trots att jag har varit medveten om svårigheterna med öppna frågor så fanns det alltid en risk för att jag i intervjusituationen formulerade mig på ett ledande sätt. För att minska den risken var jag noga med att förklara

---

<sup>132</sup> Halvorsen (1992)

att syftet med min undersökning vara att få veta respondenternas perspektiv och hur de arbetar, inte att bedöma deras arbete. Även om intervjuerna främst handlade om respondenternas roll och arbetssituation så är de även individer som påverkas av den allmänna samhällsdebatten och ”klimatet” inom Borås Stads organisation, vilket kan ha influerat svaren.

Med varje intervju som genomfördes blev jag säkrare i rollen som intervjuare, vilket kan ha påverkat intervjusituationen så att den blev olika vid olika tillfällen. Intervjusituationen påverkas även av att det är omöjligt att bemöta olika individer på exakt samma sätt, även om jag följde samma mall och upplägg vid varje tillfälle. Att detta skulle ha påverkat resultatet på ett betydande sätt bedömer jag dock inte vara särskilt troligt.

Att jag valde att spela in våra samtal kan ha påverkat intervjuernas utfall. I ett par fall var det tydligt att respondenterna slappnade av och svarade mer frispråkigt på intervjufrågorna i en reflektion över intervjun, när inspelningen och den formella intervjun egentligen avslutats.

## 4 Resultatredovisning

I det här kapitlet redovisas för studiens empiri. Först presenteras resultatet av intervjun med ansvarig tjänsteperson för medborgardialog i Borås Stad. Redovisningen sätter planernas roll och förutsättningar i ett sammanhang i stadens övergripande arbete med och strategier inom ramen för medborgardialog. Därefter redovisas för resultatet av intervjuerna med planerare från Strategisk samhällsplanering och Planenheten i Borås Stad. Resultatet presenteras under fyra centrala teman för studiens syfte, det vill säga planernas bakgrund, roll, möjligheter samt syn på medborgarens inflytande i stadsplaneringen. Temana är desamma som i intervjuguiden som användes vid genomförandet av intervjuerna.

### 4.1 Intervju med ansvarig tjänsteperson för medborgardialog

Inom ramen för studien har ansvarig tjänsteperson för medborgardialoger i Borås Stad intervjuats. Tjänstepersonen berättade att hen varit ansvarig för medborgardialoger i staden sedan det togs ett politiskt initiativ kring frågan. Enligt informanten fanns det minst två skäl till att strukturera medborgardialogen i staden; det handlade dels om att genom medborgardialog öka medborgarnas politiska engagemang och visa på att det demokratiska systemet fungerar, dels att få ett bredare beslutsunderlag.

I sin roll har informanten tagit fram principer för medborgardialog i Borås Stad (publicerade 2013) och i samband med detta också tagit fram en handbok kring hur medborgardialoger kan förberedas och genomföras. Vad som är tydligt i riktlinjerna är att det ska finnas ett beslut i nämnden att det ska finnas en medborgardialog, i vilket syfte och gällande vilket område (till skillnad från tidigare). Tjänstepersonen berättar vidare att respektive nämnd har delegation att fatta besluten, så det är de politikerna medborgarna ska få träffa i en medborgardialog. I flera av medborgardialogerna som genomförts i Borås är det dock inte bara en nämnd som deltar, utan det har även funnits en beredning kopplat till fullmäktige.

Tjänstepersonen beskriver sin roll som en sammanhållande funktion i staden, där en del i arbetet omfattar att verka för att tjänstemän kan utbyta erfarenheter med varandra. Inledningsvis när riktlinjerna togs fram och arbetet med medborgardialog påbörjades inrättades en nätverksgrupp där minst en tjänsteman från respektive förvaltning deltog. Nätverket träffades lite beroende på hur många dialoger som var på gång. Informanten beskriver att många kommuner använder medborgardialog i budgetprocessen, men att man inte riktigt kommit dithän i Borås än. Tjänstepersonen menar att det snarare handlat om att den egna nämnden avsatt en viss summa för att göra en insats.

Tjänstepersonen berättar att hen låtit nämnderna besvara en enkät över sin syn på medborgardialog i staden. Svaren visar på att nämnderna anser att medborgarna fått inflytande, det är dock svårt att avgöra till vilken grad. Av enkätsvaren framgår det också att vissa tycker att medborgardialogen har kostat mer än det smakat; att processen har tagit mycket mer kraft och energi jämfört med vad som kommit fram ur dialogen. Informanten beskriver att det har varit en resa under åren att försöka hitta rätt konstellationer, ansvarsfördelning och den tydlighet som krävs för att arbeta med medborgardialog i staden.

Dock anser hen att medborgardialogen är ett gott komplement till den representativa demokratin. Tjänstepersonen berättar att Borås under nästa 4-årsperiod kommer att fortsätta på den inslagna vägen och fokusera på hur marknadsföringen kring medborgardialogen kan utvecklas. Avsikten är också att utveckla den process som tagits fram och få med de nämnder som i dagsläget inte tycker att de har nått att ha dialog om.

På frågan om hen önskar mer eller mindre andel medskapande processer i Borås Stad, resonerar tjänstepersonen kring att arbetet kring medborgardialog inte har satt sig i alla nämnder och att politiken inte riktigt ser möjligheterna med medborgardialog. Det innebär också att förutsättningarna för tjänstepersoner som ska vara delaktiga i medborgardialog varierar mellan förvaltningarna. Samtidigt lyfter hen att när staden är i en fas med mycket förändring och förtätning, så som Borås är nu, så finns det också utrymme för flera dialoger inom samhällsplanering. Informanten lyfter å andra sidan att det under en period var väldigt många medborgardialoger i staden och det kanske finns ett mått på hur många dialoger man kan ha igång samtidigt. Informanten menar dock att det generellt är mest relevant för medborgardialog i de planprocesser som berör ett tydligt avgränsat område. I dessa fall, menar tjänstepersonen, ser medborgaren en direkt påverkan och intresserar sig därmed för frågan. Informanten menar att de distinkta synpunkterna heller inte kommer fram på en mer övergripande nivå som gällande en ÖP.

Hen menar också att om politiken redan har bestämt sig i en fråga, så ska man inte bjuda in till en medborgardialog. I de fallen anser informanten att det är bättre att fatta beslut utifrån den vanliga demokratiska ordningen. När det är aktuellt med medborgardialog menar tjänstepersonen att *var* och *hur* dialogen genomförs är väsentligt för dess genomslag. Helst ska medborgardialogen ske där boråsarna ändå är och redan samlas; så som vid sportevenemang, julskyltningssöndag och kulturnatta. Informanten lyfter vidare att beroende på frågan som är föremål för dialog så finns det också olika grupperingar i samhället som man tycker är mer eller mindre viktiga att nå i medborgardialogen; i detta sammanhang är det också relevant att tänka till kring val av arena.

Tjänstepersonen menar också att det är viktigt att vara tydlig i sin kommunikation med medborgarna om vilka förutsättningarna för deras inflytande är och beskriver att den lägsta formen av deltagande är konsultation medan den högsta omfattar ett medbeslutande. Informanten nämnde "Lekplatsvalet" som det enda tillfället som staden verkligen bjudit in till och nått fram till ett medbestämmande från medborgarna. Det omfattade ett riktigt val där barnen fick lägga sin röst på det alternativ för lekplatsen de tyckte var bäst, och den med flest röster byggdes.

## 4.2 Intervjuer med planerare

Nedan presenteras resultatet av intervjuerna med de sex planerarna i Borås Stad, inordnat under de fyra teman som intervjuguiden baserades på.

### 4.2.1 Bakgrund

Planerarna som omfattats av studien består av tre kvinnor och lika många män och majoriteten har arbetat i branschen 6-8 år. Flera av planerarna har erfarenhet från ett eller fler andra arbeten som planerare än nuvarande tjänst i Borås Stad. Tre respondenter arbetar vid avdelningen Strategisk samhällsplanering och tre vid Planenheten i Borås Stad.

När det kommer till erfarenhet av medborgardialog så är det tydligt att planerarna från Strategisk samhällsplanering har mer vana av dialogprocesser än de från Planenheten.

### 4.2.2 Planerarens roll

Respondenterna från Strategisk samhällsplanering har en entydig uppfattning om att rollen som ÖP-planerare, kretsar kring att ta fram en vision och en framtidsbild om hur man vill leva och verka på lång sikt i staden, för att sen göra en backcasting och en road map över vilka steg som behövs för att nå fram till förslaget.

*”Framtidsbilden tvingar oss till en medvetenhet om de beslut vi fattar nu.”(P3ÖP)*

Samtliga respondenter beskriver dock sin roll som planerare som mycket varierande. P6DP menar att rollen inte är riktigt given utan beror på vad man har för uppgifter på sitt bord för tillfället, men att det i regel handlar om att driva igenom planförändringar och i det ha en kommunikation mellan politiker, tjänstemän, företag och medborgare. Planerare från båda enheterna ger en samstämmig beskrivning av att deras roll och arbetsuppgifter förändras i relation till hur staden utvecklas. De menar att det tidigare skedde så lite så att, gällande det fysiska i staden, så fanns det ingen anledning att ha dialog.

*”Hela Borås har förändrats, från att varit en kommun som alla lämnade och då var det inte mycket till planering och utveckling. Men de senaste 10 åren händer allt, och det är väldigt mycket på gång. Det är mycket fokus på var och hur mycket bostäder kan vi bygga så snart som möjligt och var ska den nya järnvägen ska gå.”. (P1ÖP)*

Respondenterna menar att den här förändringsprocessen i staden både innebär nya möjligheter för planeraren, samtidigt som det ställs andra krav på dem.

*”Boråsaren har nya förväntningar på planeraren. Förr blev det som kommunen sa, nu finns det större delaktighet”. (P1ÖP)*

Hälften av planerarna resonerar kring bilden de hade av rollen som planerare som studenter, då de trodde att yrket innebar att rita kartor; ”såhär vill vi ha det”, men att det i själva verket handlar mycket om att i mötet med olika aktörer beskriva vad kommunens intressen är.

Planerarna beskriver entydigt att yrket har förändrats i termer av att de har gått från en expertposition till något av en processledare i staden.

*”Man är mycket mer en projektledare som styr och fångar upp flera intressen och mindre att man själv sitter på kammaren och planerar, vilket är positivt.” (P4DP)*

Samtidigt lyfter planerarna att det saknas ett strategiskt tänk i kommunen som svarar upp till hur yrket har förändrats.

*”Kommunen ligger steget efter fortfarande; det är exploatören som kommer och säger vad den vill göra.” (P4DP)*

### **Planerarens roll i medborgardialogen**

Respondenterna är samstämmiga i sitt resonemang i termerna av att medborgardialogen och den typen av samtal är deras viktigaste arbetsverktyg. P5DP berättar att de på Planenheten brukar säga att 80 % av planarbetet är samtal eller dialoger, medan de resterande 20 % handlar om formella möten och att formulera själva kartan. Att få alla att förstå och tänka samma sak om processen beskrivs som en vital del av arbetsuppgifterna. Respondenterna menar entydigt att de alla har samma roll när de är i en dialog med medborgare; planeraren blir en representant för det offentliga, för kommunen.

*”Min roll är att vara en kanal mellan medborgaren och kommunen. Jag beskriver hur kommunen resonerar och ska också ta till mig hur allmänheten resonerar och ska se hur det möts.” (P2ÖP)*

Planerarna är också eniga kring att de har som uppgift att sakligt redogöra för vad man föreslår och varför samt vad det finns för bakgrund till det förslag som behandlas i dialogen. Därutöver är det viktigt att just bana väg för att medborgarna får yttra sig samt att inte styra samtalet utan att det som medborgarna oroar sig för ska få komma upp.

*”Det är farligt att ignorera, bortse eller undvika de frågor som medborgarna lyfter.” (P4DP)*

I sammanhanget lyfts att det är viktigt att planeraren strävar efter att vara en så neutral och opartisk part som möjligt, även om man har sin yrkesroll att förhålla sig till.

*”Mycket handlar om att skapa ett förtroende. Många gånger är ju ett förtroende för kommun och myndighetsutövning inte så jättestort. Det handlar också om att ställa massa coachande frågor; inte lägga svaren i munnen på medborgarna. Det är viktigt att jobba med den attityden.” (P5DP)*

Flera av planerarna poängterar att en viktig uppgift för planeraren i medborgardialogen är att adressera flera målgrupper, så att man inom ramen för dialogen kan fånga upp ett större spektra av intressen. Det kan till exempel handla om att förlägga möten dit folk vill komma och på tider de kan.

*”Där har planeraren en viktig roll att aktivt arbeta för att nå en bred allmänhet, att prova nya grepp. Det är ett mål vi har.” (P4DP)*

Respondenterna berättar att det i Borås Stad finns en policy om att politiken äger dialogen med medborgarna, vilket innebär att rollen som planerare nu kretsar kring att skapa en arena för dem att mötas; att det finns en fråga att diskutera och ett upplägg som fungerar. Merparten av respondenterna och samtliga planerare på Planenheten är dock kritiska till denna policy och menar att det därmed har tillkommit vissa begränsningar i hur man ser på tjänstemännens roll, i relation till hur man ser på begreppet medborgardialog på arbetsplatsen.

### **Upplevda förväntningar**

När det kommer till vilka förväntningar planerarna upplever på sig och i sitt agerande så lyfts perspektiven medborgare, politiken och tjänstemannaorganisationen. Förväntan om att planeraren ska representera hela staden är återkommande i alla intervjuer

*”Boråsaren möter ju staden och kan inte se skillnad på strategisk planering, detaljplanering eller ljus på cykelbanan. Vi är ju stadens ansikte utåt allihop även om vi har olika ansvar. Förväntningarna är att vi ska var lyssnande.” (P1ÖP)*

P6DP menar att förväntan generellt innebär att planeraren ska bädda för en god dialog och hålla ett högt tempo i genomförandet. Samtidigt förväntas planeraren att göra viktiga bedömningar på ett professionellt sätt om vad som är bra för staden och att följa lagstiftningen.

*”Man förväntas att ta en aktiv självständig roll i att aktivt leda och föra arbetet framåt.” (D4DP)*

Flera planerare menar att det finns en förväntan om att planeraren ska kunna väga olika underlag och förutsättningar för och emot en utveckling, se trender och ta fram beslutsunderlag till politiken. P3ÖP beskriver att det handlar om att ha faktabasen; ha kunskapen och skelettet som man sen kan lägga värderingar på. Planerarna från Planenheten upplever att politiken i staden uppfattar detaljplaneprocessen som för långsam men att det samtidigt finns en förståelse både hos politiken och hos tjänstemännen om planeringsprocessens särart.

Planerare på båda avdelningarna tar upp att rollen som planerare är diffus och att det kan bädda för orimliga förväntningar från allmänheten.

*”Rollen som strategisk samhällsplanerare är ganska lurig, jag tror att det finns förväntan om att vi ska täcka in ganska mycket i det vi gör, där ÖP är en helig skrift som ska ge svar på allt och det kan den ju inte göra.” (P2ÖP)*

Flera av respondenterna menar att allmänheten förväntar sig att få information och vill vara uppdaterade under arbetets gång. Dock har de begränsad kunskap om planprocessen och har svårt att förstå att allt inte är offentligt medan det är ett arbetsmaterial.



Likt flera av sina kollegor så menar P3ÖP att i rollen som planerare är det önskvärt att ha en plan för hur man ska hantera inkomna synpunkter från en medborgardialog

*”Den verkliga utmaningen är att ta tillvara på det man får ut av dialogen, inte att dialogen i sig är ändamålet.” (P3ÖP)*

#### 4.2.3 Planerarens möjligheter och resurser för att uppfylla förväntningarna

Planerarna framhåller entydigt att de på egen hand inte har tillräcklig erfarenhet av medborgardialoger för att möta de förväntningar de upplever på sig som planerare i dessa processer. Planerarna på Strategisk samhällsplanering tar alla upp att resurserna för att uppfylla förväntningarna i första hand finns på den egna avdelningen, där det finns en mix av erfarenheter och det finns alltid kollegor att få stöd av.

*”Laget har det ihop; olika lång erfarenhet, olika utbildning. Men ingen av oss skulle ensam kunna göra jobbet vi gör nu.” (P1ÖP)*

En planerare anser sig också som person både ha bra egenskaper och erfarenheter för att genomföra medborgardialog och framhåller att hen har ett stort intresse för frågan. Majoriteten av planerarna menar att erfarenheten kommer med tiden. Planerarna på Strategisk samhällsplanering beskriver också att medborgardialog har blivit mer och mer vanligt, men att man inte har praktiserat det under så många år.

*”Man lär sig för varje gång man har en process som är dialoginriktad.”, säger P3ÖP. Samtidigt så upplever de en osäkerhet i att arbeta i formen av ”learning by doing”; ”Det vi gör nu kring ÖP:n gör vi ju utan ”regelbok” och formen har vi skapat själva utifrån praxis.”, (P2ÖP)*

Även om det uppfattas som spännande att arbeta på detta sätt lyfter hälften av respondenterna att det finns behov av utbildning och kompetenshöjande åtgärder för att förstå och utveckla processerna. P1ÖP menar dock att det finns bra resurser för att möta medborgarna i samtal.

*”Vi avsätter jättemycket tid för samtalet. Sen har varje enskild person förväntningar på mötet som vi kanske inte vill bemöta eftersom det leder till en inte hållbar utveckling. Till exempel angående var ska den nya stationen för Götalandsbanan ska vara. Men vi kan garantera dem ett samtal.”(P1ÖP)*

När det kommer till medborgarnas förväntan om snabba planprocesser resonerar P5DP om att det många gånger är så att man är oräddvist kritisk mot kommunen; då det ofta är så att kommunen behöver samordna sig mot nationella beslut och staten därmed också är en medskapare till långsamheten. Planerare från Planenheten beskriver att det är omväxlande men också splittrande att de har sina planer att arbeta med men att det också kommer många förfrågningar och frågor från annat håll som de behöver hantera, vilket även är tidskrävande. I sammanhanget lyfts även från Strategisk samhällsplanering att det kan vara svårt att leva upp till att vara en representant för hela kommunen.

*”Detta är en nackdel med att snarare jobba som projektledare är att man inte hinner vara en aktiv planerare, då man snarare är en projektledare som företräder kommunens intressen.”*  
(P4DP)

Respondenterna framhåller entydigt att man har gott stöd och tilltro till sina kollegor. Samtliga planerare på Planenheten lyfter att motsvarande intresse och riktning från politiken dock saknas.

*”Vi har gott stöd från kollegor; tjänstemannaorganisationen. Däremot svagare intresse från politikerna, tråkigt nog.”* (P2ÖP)

Respondenterna på Planenheten menar att det saknas tydliga politiska målsättningar och tydliga politiska strategier när det kommer till hur, när och varför medborgare ska involveras i planprocessen och vad planerarna ska lägga sin tid på.

*”Jag tycker inte att organisation här är så anpassad för en hög kvalitet på planeringen. Det handlar egentligen om att sätta upp målsättningar och sen följa dem; få en bra kedja och hierarki av nivåer i planeringen från ÖP till DP till underlag.”* (P6DP)

Fler av planerarna beskriver att det också finns ett problem kring den politiska organisationen - vem är det som bestämmer och kring vilka frågor. De menar att det saknas ett kommunalt initiativ kring planering - både när det kommer till att driva på planering av privat och kommunal mark. Respondenter från båda avdelningarna resonerar kring att detta kan bero på att kommunen saknar vanan och inte ser potential i att driva en mer expansiv och framåtblickande stadsplanering.

*”Kanske tagits på sängen av kraften hos de privata aktörerna, och hamnat på efterkälken i stadsutvecklingen.”* (P6DP)

Ett annat skäl som i synnerhet lyfts fram från Planenheten är att de inte har lika mycket med dialoger att göra som de planerare som arbetar med ÖP. Samtidigt menar planerarna på Strategisk samhällsplanering att deras nivå kan vara för komplex och otydlig för att lämpa sig för medborgardialog.

*”Den nivån vi jobbar på kan vara svår att ”dialoga” om, det är enklare att ha dialog och samråd om en vägstump. Nu blir det väldigt fluffigt och långa perspektiv vilket gör att det blir en otydlighet i det.”* (P2ÖP)

En fråga som planerare på båda enheterna entydigt lyfter är problematiken kring hur man ska nå den målgrupp som man är ute efter ska delta i dialogen.

*”Om vi säger att vi har haft dialog med medborgarna vill man ju ha en bred spridning på målgrupp så olika grupper representeras.”* (P3ÖP)

Kompetensen att hitta och nå målgrupper samt medvetenheten kring hur statistiken sen kan användas beskrivs som en svårighet och lärandeprocess. Frågan om hur man ska ta hand om det insamlade materialet från medborgardialogen och hanterat det i den fortsatta planprocessen är återkommande i intervjuerna.

*”Jag tror att det är mycket lättare att start något än det är att avsluta det och ro det i hamn.”*  
(P5DP)

Flera planerare påpekar också att det krävs en stark drivkraft, en eldsjäl och tydlig ägare hela vägen för att driva processen i mål utan att någon del hamnar mellan stolarna.

*”Min erfarenhet är att det hamnar på individnivå, jag har aldrig arbetat i en organisation där det finns en fungerande system för detta.”* (P5DP)

#### 4.2.4 Planerarens syn på medborgarens inflytande i stadsplaneringen

Respondenter menar entydigt att syftet med medborgardialoger är dubbelriktat. Det ena syftet är att man som medborgare har en möjlighet att få sin röst hörd och möta sin politik (input), det andra är att planerarna ska få ett bra kunskapsunderlag. P6DP förtydligar att det handlar om att få till ett bättre slutresultat genom att inhämta information och förankra idéer, samt att på det viset få in mer delaktighet kring en plats kan utvecklas och informera om den processen. Flera av planerarna lyfter att det också kretsar kring hur förutsättningarna ser ut idag och att medborgardialogen är ett sätt för att få en bättre koppling mellan slutresultatet och förväntningarna på en viss utveckling.

*”De enda som kan ge oss kunskap och hur vi lever och verkar i Borås i dag, är de som lever och verkar i Borås idag.”* (P3ÖP)

Enligt P4DP handlar det om att vara med och forma den verklighet som man lever i, såväl den fysiska verkligheten så som i vilka sammanhang man bor och verkar i.

*”Om staden har en idé så vill vi föra en dialog om själva idén; till exempel hur blir vi en hållbar stad. Vi lyssnar på dig och utvecklar vår idé - och förändrar den kanske.”* (P1ÖP)

Medborgardialogen anses också innebära en bra bas för att skapa en arena för framtidsbilden #mittborås. Det blir också ett sätt att de som inte vill delta ändå vet om vad som pågår. Medborgarnas inflytande är också viktigt för kommunens anseende och P5DP beskriver relationen på följande sätt:

*”Kan de vara med att påverka det de får, så upplever de det nog som att det inte bara är någon som tar utan som ger.”* (P5DP)

Respondenterna är eniga om att kommer man på en medborgardialog så har man ofta en väldigt strak synpunkt från början.

*”Jag tror att det finns två olika typer som dyker upp i en dialog. Dels de som tror att allt de uttrycker ska göra skillnad. Sen finns det en annan grupp som är nöjd med att bara få uttrycka vad de tycker, där känslan av delaktighet är det viktiga, att de offentliga lyssnar på mig. Jag tror att det finns ett stort värde i detta.”* (P2ÖP)

P2ÖP beskriver vidare att hen upplever att vissa medborgare inte är så intresserade av att förstå anledningen till vissa planer, utan bara vill bara framföra sin åsikt. Respondenter menar

därutöver samstämmt att medborgaren ofta har en förväntan om att allt de framför i en dialog ska åtgärdas från kommunens sida och det uppstår en stor besvikelse när man upplever att kommunen inte har tagit hänsyn till detta i processen.

*”I samråd bjuder vi inte in dem till att besluta men den förståelsen finns inte alltid. Utan de tror att de bjuds in till ett samtal där vad de tycker ska påverka planen.” (P4DP)*

Planerarna beskriver entydigt att medborgarnas förväntningar är väldigt olika beroende på hur man från kommunens sida har marknadsfört dialogen; vilken information som delges, hur man beskriver hur dialogen ska genomföras och vad den ska resultera i. Planerarna menar därför att det krävs en tydlighet i inbjudan till en medborgardialog.

*”ÖP är diffust och vi måste vara väldigt tydliga med vad vi vill prata om. En tydlighet i inbjudan skapar också bättre förväntningar. Förväntningarna är annars att det ska hända nått lite snabbare.” (P3ÖP)*

Planerarna på Strategisk samhällsplanering framhåller också att det är viktigt att vara tydlig med ramarna för frågorna som ska diskuteras och att det gäller att skapa förtroende hos medborgarna.

*”Det kommer att bli mer av detta i synnerhet eftersom goda dialoger skapar goda förutsättningar för goda samtal i kommande dialoger.” (P1ÖP)*

En planerare från Planenheten resonerar kring att det säkert kommer att ta minst en generation att skapa goda förutsättningar för medborgardialog och ökade medborgarinitiativ, eftersom vi i Sverige generellt är vana vid att man blir försörjd med hur och var man ska leva sina liv.

*”Mycket initiativ kommer ifrån näringslivet, etablerade organisationer eller politiker och tjänstemän, är min uppfattning. Och de medborgarinitiativ som finns vet jag inte riktigt om det får gehör. Det är nog en ovana både från politiken och tjänstemannahåll att hantera det.” (P4DP)*

## **Metoder/verktyg för medborgardialog**

Samtliga planerare i studien menar att för att möta så många som möjligt av olika boråsare i medborgardialog så är det viktigt att vara där dem är. En annan framgångsfaktor anses vara hur man presenterar idéer och motiverar varför allmänheten ska komma och engagera sig. Majoriteten resonerar kring att när engagemanget i en medborgardialog ökas så får man på köpet ett intresse från medborgarna. Intresset finns inte alltid från början, och om det finns där är det endast från vissa grupper som redan är engagerade; så initiativet måste komma ifrån kommunen.

*”Vi har ju ett ansvar att nå dem som inte är engagerade idag. För demokratin är det otroligt viktigt att de bjuds in och att de känner att de har möjlighet att påverka. Framförallt i ett samhälle där det är ganska få som juridiskt äger den fysiska världen.” (P4DP)*

Planerarna från Strategisk samhällsplanering beskriver att man använder sig av en blandning mellan riktade inbjudningar, kontaktpersoner i verksamheter, affischer på skolor och andra offentliga instanser, och aktivt försöker hitta bredden för att nå en bred målgrupp. P3ÖP berättar att hen i sammanhanget arbetar mer och mer tillsammans med kommunens kommunikatörer. Inom ramen för medborgardialog kring stadens nya ÖP har man använt sig av olika grader av uppsökande metoder.

*”Förra medborgardialogen inom ÖP åkte man runt i stan med en buss, ”ÖP-bussen”... Den vi har nu är inte uppsökande på samma sätt. Vi berättar att vi finns men det är upp till medborgaren att söka upp Orangeriet.” (P2ÖP)*

Majoriteten av respondenterna från Planenheten menar att de inom ramen för sin tjänst i Borås inte har gjort någon DP med ett så pass stort pådrag att de skulle vilja kalla det för medborgardialog, utan snarare har arbetat med extra informationsträffar eller liknande.

Planerarna på Strategisk samhällsplanering beskriver att de använder sig mycket av workshopform och dialogforum, med tydliga frågor som de vill diskutera vid dialogtillfället. De menar att slutna grupper i regel fungerar bäst, då känner deltagarna varandra och de vet vad som förväntas. Respondenterna beskriver också att det i medborgardialogerna också handlar om att etablera ett språk som alla kan förstå. P1ÖP berättar att de arbetar mycket med kartor och bilder, men att det är viktigt att tänka till kring formen, annars utestängs en del från samtalet om medborgaren inte förstår ”den boll kommunen kastar”.

Planerarna på Strategisk samhällsplanering resonerar även kring metoder för att återkoppla dialogens resultat till medborgaren. De berättar att man oftast förmedlar detta via kommunens hemsida. De har också testat att göra enkäter över nyckelord och därefter sammanställt ”ordmoln” för att väga åsikterna och tydliggöra dessa i förhållande till andras. P3ÖP menar att hen ofta får frågan om hur de båda medborgardialogerna kring stadens nya ÖP hänger ihop, och menar att de skulle behöva vara tydligare i att kommunicera till medborgarna att den nuvarande bygger på resultatet från dialogen 2014.

Flera av planerarna tar upp att de vet att det pågår andra medborgardialoger i kommunen, utanför själva planprocessen.

*”Det finns en politisk styrgrupp och ansvarig tjänsteman - de blir lite spindeln i nätet kring dialoger i staden.” (P3ÖP)*

Ett par av planerarna berättar att de har haft erfarenhetsutbyte och varit delaktiga i ”respektive avdelnings dialoger” och att tror att man skulle kunna lära sig betydligt mer av varandra än vad man gör idag. Erfarenhetsutbytet beskrivs som önskvärt dels mellan olika dialoger i staden och dels kring de dialoger som faktiskt genomförs inom planprocessen samt kring hur man utvärderar dialogen.

## **Medborgardialogens inflytande på den färdiga planen**

Planerarna är eniga om att det inte är så att man ordagrant kan läsa vilka olika åsikter som framförts och hur dessa har tagits hänsyn till i den färdiga planen. De menar att medborgardialogen är ett av flera underlag, ett av de skikt som ska tas in som underlag när kommande strategier för kommunen tas fram. Hur mycket medborgardialogen påverkar den färdiga planen anses också bero på om dialogen handlar om attitydförändringar eller om praktiska fysiska förändringar samt om det är nått som händer på kort eller lång sikt.

*”Det finns en otrolig potential i att påverka resultatet genom en medborgardialog - men det är sällan medborgardialogen ser ut på det sättet.” (P6DP)*

P6DP och flera andra respondenter menar att det handlar om att man inte använder dialogen på det sättet - då politiken redan på förhand vet vad de vill och att uppdraget redan är så inrutat så att det inte går att påverka. Planerarna på Planenheten menar att medborgardialog och samråd har en begränsad påverkan på planerna på deras nivå, om framförda åsikter inte råkar överensstämma med andra t.ex. andra myndigheters syn på saken.

*”Jag har tyvärr aldrig varit med i en detaljplan där det påverkat särskilt mycket. Möjligen om det är Länsstyrelsen eller liknande som pekar på samma sak.” (P5DP)*

P4DP har också en uppfattning om att medborgardialogens påverkan på planen är ganska litet.

*”Och om det påverkar är det snarare att det påverkar om det blir stopp eller inte stopp från politiken. Det kan man tycka är synd; att det blir så tvära kast, allt eller inget, istället för att kunna justera finliret för att göra planen mer acceptabel utifrån deras perspektiv.” (P4DP)*

Respondenterna från Strategisk samhällsplanering berättar om att man inte har påbörjat arbetet med att sammanställa synpunkter kring den nya Översiktsplanen. Men medborgardialogen har hållit på i drygt 3 månader och nu är det möjligt att se ungefär vilka frågor som är viktiga och som är återkommande.

*”Det är viktigt för oss och det kommer vi att ta hänsyn till; det blir en väckarklocka om att vi behöver hantera detta i planen sen. Och detta kanske inte hade hänt annars, så dialogen har påverkan men svårt att säga exakt på vilket sätt.” (P2ÖP)*

Vidare menar P3ÖP att det är en lärande process kring hur mycket planeraren och kommunen kan hantera och samtidigt ha kvalitet på det i planeringsprocessen.

*”Det måste finnas en balans – måste kunna visa på att nu har vi tagit hem det, bearbetat det och att det kommer med i planerna.” (P3ÖP)*

### **Relevanta planprocesser/faser av stadsplaneringen för medborgardialoger**

Respondenterna är överens om att det är mest relevant med medborgardialog i de tidiga skedena av stadsplaneringen. Då är det enkelt att styra om riktningen, jämfört med i senare skeden då investeringen är stor och det inte bara är att ändra kurs längre. Flera av planerarna tar upp att medborgardialogen kan genomföras i såväl ÖP, DP och FÖP, men att själva

dialogen bör vara så pass tidigt så att man kan ta in underlaget i processen. Samtliga är överens om att det inte lämpar sig att ha en medborgardialog när kommunen, exploatören eller fastighetsägaren redan har bestämt sig och har ett färdigt förslag som man vill gå vidare med, i de lägena är det bättre att informera medborgarna istället för att bjuda in till en dialog.

*”Det är absolut viktigast att ha en reell påverkan, annars tappar man förtroendet från medborgarna.” (P3ÖP)*

P1ÖP är inne på samma linje och menar att det handlar om trovärdighet - att engagemanget tas på allvar. Samtliga planerare berör också att det är värdefullt få input och förankra planerna innan det är dags att rita kartan.

*”Om man lyckas med en bra dialog tidigt får man med sig ett brett spektra av frågor att jobba vidare med och får ro att jobba in dessa i planen som sen tas upp till samrådet. Planerarena hade också uppskattat att de planer de arbetar med är förankrat både hos politiken och hos medborgarna, så att det inte ändras plötsligt riktning på grund av någon konflikt.” (P4DP)*

P6DP menar att om man ska driva igång en medborgardialog i ett senare skede så krävs det att man är inställd på att man ändå ska kunna ändra på något. P5DP lyfter att det känns mest givande med en medborgardialog i de projekt där kommunen äger marken själva och kan ge kommandot. Då är det möjligt att lyfta frågan på en lite mer strategisk nivå samtidigt som man kan prata detaljer. P4DP är inne på samma linje; om det handlar om privata exploatörer kan det vara känsligt eftersom medborgardialog är en kostsam process, samtidigt som hen anser att det egentligen borde ligga i deras intresse också. P6DP anser att staden i princip inte alls har medborgardialog på DP-nivå och saknar dessutom stöd i lagstiftningen.

*”Det är bra för kvalitén att föra en bra medborgardialog. Men jag tycker inte att förutsättningar finns i lagstiftningen. Den skapar en praxis kring planeringen som riktas in till en väldigt stark koppling mellan planering och projekt.” (P6DP)*

Planerare på Strategisk samhällsplanering menar att det kan vara svårt att ha en dialog på en översiktlig strategisk nivå.

*”Ju bredare penseldrag du jobbar med desto svårare är det nog att ha medborgardialog. Den nivån vi har nu är ganska svår att prata om, men det är lättare att prata om ett bostadsområde där man har en planskiss att tycka till om.” (P2ÖP)*

P5DP på Planenheten lyfter istället att det i ÖP-sammanhang är lättare att lyfta in vardagsperspektivet och vardagskunskapen.

### **Upplevd problematik i medborgardialog**

Majoriteten av deltagarna i studien har upplevt problematik kring medborgardialogen och beskriver flera olika varianter. P6DP menar att man generellt är för positiv till medborgardialoger och att det i sig är problematiskt.

*”Det finns egentligen väldigt mycket problematik kring medborgardialoger De sker i fel skede och det finns för mycket beslutat. Att det inte finns nått intresse för dialogen från politiken eller exploitören - eller medborgarna, om man inte valt rätt fråga eller marknadsfört dialogen fel... Antingen är man inte tillräckligt kritiskt mot dem eller så är man inte tillräckligt tydlig i vad man vill uppnå.” (P6DP)*

P2ÖP berättar att under hens utbildning så diskuterades det mycket om ”participation” och medborgardialog. P2ÖP menar att hen har stött på just de svårigheter som togs upp under utbildningen; att de är väldigt svåra i praktiken.

*”Det är väldigt mycket en fråga om resurser, pengar och tid.”(P2ÖP)*

Planenhetens planerare uttrycker entydigt särskilt vikten av att det finns en stark koppling mellan uppdragets karaktär och medborgardialogen. Medborgardialogen är kanske inte nått man kan använda i alla sammanhang, resonerar de. P6DP menar att man ska välja de medborgardialoger där man får bäst utbyte. Ofta kräver det väldigt mycket resurser, så man behöver se till att de medborgardialoger man genomför får det resultat man tänker sig.

Fler av planerarna beskriver att själva grunden för medborgardialogen är svår eftersom det ur en demokratisk synvinkel är så att man vill involvera så många som möjligt. Det är svårt att få forumen att fungera och det är nästan aldrig så att alla i gruppen uttrycker sig lika mycket. Det är också viktigt att få till en bredd i deltagandet men planerarna menar att det inte är möjligt att nå alla. P4DP lyfter att de på Planenheten är väl medvetna om problematiken med att det ofta är en gruppering som gör sin röst hörd, men att det är svårt att visa på avsaknaden av input från andra grupper i en samrådsredogörelse. I och med att deltagandet sällan är representativt krävs det att man som tjänsteman och politiker gör en bedömning av de idéer eller synpunkter som kommer in. P5DP lyfter att det är viktigt att särskilja på vad som är planerarnas bedömningar och vad som är de politiska ställningstagandena. Själva mötet mellan expertis och allmänhet lyfts också fram som ett problematiskt område.

*”Vi som specialiserade tjänstemän som vet nått och som samtidigt ska till oss allmänhetens uppfattningar. Det är svårt med hanteringen av synpunkter; hur väger man in medborgardialogens resultat i en produkt? Det finns inga regler egentligen, så det är en stor osäkerhet att ge sig in i en sådan här process.” (P2ÖP)*

Respondenterna beskriver entydigt hanteringen av inkomna synpunkter och hur dessa ska värderas mot varandra som en av de största utmaningarna när det kommer till dialoger. Planerare från båda avdelningarna beskriver att när de går in i en medborgardialog så vet de inte vilken metod de ska använda och har inte formulerat någon plan för hur de ska sammanväga synpunkterna. I bästa fall så har de tänkt till kring hur de ställt frågorna så att de är mätbara. Flera av planerarna resonerar kring att det finns en stor risk att man genomför medborgardialoger för syns skull eller att man tillskriver den mer värde än den ger. En fara som Planenheten lyfter fram är att slutresultat kan ses som mer demokratiskt i och med att en medborgardialog har genomförts men att så är fallet är inte givet. I och med att man sällan sätter upp mål kring dialogen innan eller följer upp den och att processen ofta sker med lite



lösare ramar, så blir planerarena också osäkra på om vad man uppnått med dialogen och om det var ändamålsenligt.

*”Vi sitter ofta där sen - är verkligen sammanställningen representativ? Har man inte varit noga från början blir det svårt att använda resultatet.” (P3ÖP)*

Respondenter från båda avdelningar nämner att politikerna är väldigt angelägna om att det ska genomföras medborgardialoger i staden och att de ser en risk att dialogen i sig tillskrivs ett för stort värde.

*”Det kan bli så att dialogen får ett egenvärde, vilket ibland kan bli ett problem när vi inte vet exakt hur det ska gå till, särskilt när det kommer till uppföljningen.” (P2ÖP)*

Respondenter från Planenheten tar också upp att de oftast rör sig mellan information och konsultation och att det kan vara svårt att få till dialog med en uppdelad beslutsmakt i staden.

*”Dessutom får vi inte kalla nått medborgardialog om det inte kommer från politiken. Men jag skulle vilja slå hål på det så att vi kan påverka mer, så vi får den här demokrati-triangeln.” (P5DP)*

Det råder också samstämmighet kring att det anses vara problematiskt att upprätthålla förtroendet hos medborgarna om förväntningarna från dem inte motsvarar vad planerarna kan leva upp till och leverera.

*”Det behövs transparaens hela vägen och det är viktigt att värna om den tid som människor lägger på detta.” (P3ÖP)*

Planerare från Planenheten beskriver också att det finns en trend i planeringen rent generellt, där kvantiteten och effektivitet är viktigare medan det nämns lite om kvalitet.

*”Det ser man i vårt arbete också med DP - det är lättare att räkna vad vi gör än kvaliteten av det som skapas.” (P6DP)*

### **Medskapande processer i stadsutvecklingen i Borås Stad**

Ingen av planerarna tar självant upp ”medskapande” som begrepp eller resonerar spontant kring ”medskapande medborgardialog” under intervjusituationen. När jag därmed slutligen ber respondenterna att berätta om sin syn på medskapande i allmänhet och medskapande medborgardialog i synnerhet berättar de entydigt att de inte använder sig av dessa begrepp i sitt arbete. Majoriteten medger att de inte är helt säkra på vad medskapande omfattar och var gränsen går för traditionell medborgardialog och medskapande medborgardialog.

*”Det dyker upp begrepp och normativa tankar från forskningshåll som satt sig i politiken men planerarens roll för att motsvara dessa förväntningar, där är vi inte helt framme.” (P2ÖP)*

I respondenternas resonemang kring begreppens innebörd beskriver de dock samstämmigt att detta borde omfatta en delaktighet tidigt i projektfasen och ett större inflytande från medborgaren.

*”Det låter på ordet medskapande som att man får mer inflytande, att man är med och skapar och att orden väger tyngre. Medan medborgardialogen mer är ett samtal där inflytandet är i form av just samtalet.” (P2ÖP)*

Det råder också samstämmighet kring att medskapandet torde innebära ett processorienterat och kontinuerligt arbetssätt, där man lyssnar och tar in varandras argument och tillsammans utarbetar en idé om en plats eller ett område.

*”Målet med medskapande är att få fram en tydlig slutprodukt.” (P6DP)*

Ett par av respondenterna resonerar kring att det också torde krävas ett mer öppet sinne kring slutresultatet och att processen i sig kräver mer resurser.

*”Att man kan tänka sig att slutresultatet kan bli så som man själv förväntar sig eller något helt annat. Men också att man lägger resurser på det – att det kan ta längre tid eller kosta mer än att inte genomföra en dialog.” (P6ÖP)*

P1ÖP tar upp Lekplatsvalet som ett tillfälle då Borås Stad använt sig av medskapande medborgardialog.

*”Medskapande är processen med boråsarna, särskilt de unga om till exempel lekplatsen. Barnen fick vara med och rösta och det blev den lekplatsen. Det var ett tydligt försök att få barn delaktiga i en demokratisk process; att man kan göra skillnad.” (P1ÖP)*

När det kommer till huruvida planerarna önskar mer eller mindre andel medskapande processer i Borås Stad är bilden splittrad. Respondenterna är entydigt positiva till medborgardialog och medborgarinflytande på ett generellt plan men majoriteten framhåller samtidigt att Borås Stad inte har den organisation som krävs för att hantera den här typen av processer.

*”Som vi hanterar det just nu, så ser jag inte att vi har den organisation eller förutsättningar som krävs för att göra det bra. Men samtidigt ser jag det som en jättebra kraft som vi försummar. Man får ofta väldigt mycket energi av att koppla skrivbordsargumenten till en vardagshändelse.” (P5DP)*

Respondenterna beskriver också att det är väldigt olika i hur man arbetar med medborgardialog inom Stadshuset och i kommunen och att detta försvårar arbetet för stadsutvecklingen i allmänhet och medborgardialoger i synnerhet.

*”Stadskansliet jobbar väldigt nära sin politik och vi jobbar väldigt långt ifrån. Jag har nästan mer att göra med KS politiker än med samhällsbyggnads politiker. Det är också väldigt otydligt vilket forum som gäller, vilket gör att det är svårt att jobba. Vi jobbar mer och mer team-aktigt på tjänstemannanivå, men fortfarande väldigt stuprörmässigt på den politiska nivån.” (P5DP)*

Planerarna på Planenheten menar att en ökning skulle vara ett strategiskt beslut; att ta ställning till att kommunen ska ligga före och att planerarna ska få utrymme för aktivt planeringsarbete. P4DP uttrycker att det skulle vara intressant att öka de medskapande processerna i staden, men att hen har svårt att se hur man skulle kunna bjuda in till medborgardialog i när kommunen inte själv har bildat sig en uppfattning om vad man vill. Respondenter från Planenheten lyfter också att det saknas en tydlig beredning av politiska beslut i staden och att det idag saknas en tillräckligt bra process eller planering för medborgardialog.

*”De forum vi har nu blir dåliga. Vet redan innan kommer dit att det kommer att bli dåligt; frågan som valts, datum och plats. Jag har försökt att påverka men har inte fått gehör för mina idéer och heller inte sett så mycket engagemang från politiken.” (P6DP)*

Samtliga planerare på Strategisk samhällsplanering menar att det i nuvarande enskilda arbetet kring den nya Översiktsplanen inte skulle behöva mer medskapande processer. Planerare på båda enheterna lyfter också att det generellt är ett komplext arbete och mödosamt att hantera underlaget.

*”Jag tycker att vi ändå jobbar mycket med det nu och vi behöver också arbetsro att göra något av det som kommer ut av medskapandet.” (P2ÖP)*

## 5 Avslutande analys

I det här kapitlet analyseras studiens resultat och studiens empiri kopplas ihop med teori och tidigare forskning, utifrån genomgången i del 2.

### **Brister i den kommunala organisationen och avsaknad av tydliga politiska målsättningar som svarar upp mot den kommunikativa planeringsmodellen**

De senaste decenniernas samhällsförändringar i form av till exempel globalisering, urbanisering och polarisering har ökat behovet och intresset för demokrati och deltagande i samhällsutvecklingen.<sup>133</sup> Som en reaktion på den rationella planeringsmodellen och för att modernisera plansystemet och demokratisera planprocessen infördes 1987 en ny plan- och bygglag. Avsikten var explicit att öka den lokala demokratin och stärka medborgarinflytandet. Strömgren menar att skiftet mellan rationell och kommunikativ planering som ägde rum på 1980-talet, förändrade medborgarnas position i stadsplaneringen.<sup>134</sup> Därefter har Plan- och bygglag (2010:900) trätt i kraft och avsikten med den nya lagen är att förenkla och förtydliga lagtexten, öka effektiviteten i tillståndsprocesserna samt förbättra kvalitén i byggandet. Den ökade administrationen och arbetsbördan ställer höga krav på effektiva processer och nya metoder för att få rimliga handläggningstider.<sup>135</sup>

Planerarna i studien beskriver samstämmigt att planerarens roll är komplex och reflekterar kring att rollen förändras i relation till stadens utveckling. Planerarna resonerar också kring att rollen som planerare över tid gått från expert till processledare som ska vara kommunens ansikte utåt, vilket ligger i linje med Strömgrens tolkning av Friedmann som menar att den kommunikative planerarens främsta uppgift är att delta i samverkansprocesser, förhandla mellan intressenter och agera för att hitta fungerande lösningar för samtliga inblandade parter.<sup>136</sup> Planerarna anser dock att det saknas ett strategiskt tänk i Borås Stad som svarar upp till hur yrket har förändrats. Intervjustudiens resultat pekar på många likheter med den kritik mot den kommunikativa planeringen som omfattar huruvida det är realistiskt eller ej att åstadkomma detta i praktiken. I intervjuerna beskrivs dialog som planerarnas viktigaste arbetsverktyg. Samtidigt är alla planerare i studien överens om att ingen av dem idag enskilt har den erfarenhet krävs, utan att det är teamet gemensamt som har den kunskap som behövs för att genomföra en medborgardialog. Gällande förväntningar planerarna upplever på sig och i sitt agerande så lyfts perspektiven medborgare, politiken och tjänstemannaorganisationen. Förväntan om att planeraren ska representera hela staden är återkommande i alla intervjuer, men många respondenter menar att det är en utmaning inte minst p.g.a. yrkets karaktär med splittrade arbetsuppgifter. Detta ligger också i linje med den kritik mot den kommunikativa planeringen som omfattar bland annat möjligheten till att åstadkomma det ”goda samtalet”. Att föra samtal med många individer är komplext och det finns risk för att samtalen leder till konflikter mellan olika grupper i samhället. Att som planerare stå mellan de allmännas

---

<sup>133</sup> Velásquez (2005), s. 15

<sup>134</sup> Strömgren (2007)

<sup>135</sup> Boverket, Plan- och bygglagstiftningens utveckling, 2016-05-29

<sup>136</sup> Strömgren (2007)

intressen och särintressen och göra alla tillfreds är en utmanande del av arbetet.<sup>137</sup> Enligt Stenberg kritiserar särskilt att den kommunikativa planeringen i avsaknad av myndighetsutövning, gett utrymme för att ekonomiska intressen har fått en betydande roll i stadsplaneringen. Kritik har riktats mot att kommunala planerare som aktörer i partnerskap, inte tar tillvara på skattebetalarnas intressen i tillräckligt hög grad. Intervjuerna med planerarna i den här studien pekar också på kommunen fortfarande ligger steget efter och att det är exploatören som är drivande i flera planprocesser.<sup>138</sup> Planerarna menar också att det saknas ett kommunalt initiativ kring planering - både när det kommer till att driva på planering av privat och kommunal mark. Respondenter från båda avdelningarna resonerar kring att detta kan bero på att kommunen saknar vanan och inte ser potential i att driva en mer expansiv och framåtblickande stadsplanering. Situationen beskrivs som att kommunen kanske tagits på sängen av kraften hos de privata aktörerna, och hamnat på efterkälken i stadsutvecklingen. Likt Henecke och Kahn, beskriver majoriteten av planerarna att det saknas tydliga politiska målsättningar och strategier och ett generellt stöd från politiken till planerarnas yrkesutövning när det kommer till medborgardialog.<sup>139</sup> Respondenter från Planenheten lyfter också att det saknas en tydlig beredning av politiska beslut i Borås Stad och att det finns brister i processen och planering för medborgardialog. En planerare uttrycker specifikt att de forum som finns är dåliga och att de redan innan de påbörjar medborgardialogen på plats vet att allt från frågan som valts, datum och plats blir dåligt. Planerarna menar också att de har försökt att påverka men saknar både gehör och engagemang från politiken. Ett par av planerarna berättar dock att de har haft erfarenhetsutbyte och varit delaktiga i ”respektive avdelnings dialoger” och att tror att man skulle kunna lära sig betydligt mer av varandra än vad man gör idag. Erfarenhetsutbytet beskrivs som önskvärt dels mellan olika dialoger i staden och dels kring de dialoger som faktiskt genomförs inom planprocessen samt kring hur man utvärderar dialogen. I Borås Stad har det tagits ett principiellt beslut om att medborgardialog sker mellan politiker och boråsarna, vilket planerarna i studien också menar begränsar deras yrkesutövning. Planerare från Planenheten beskriver även att det finns en trend i planeringen rent generellt, där kvantiteten och effektivitet är viktigare medan det nämns lite om kvalitet; man menar att det är lättare att räkna vad de gör än kvaliteten av det som skapas. Det kan tolkas som kritik mot Plan- och bygglag (2010:900) trätt i kraft och avsikten med den nya lagen är att förenkla och förtydliga lagtexten, öka effektiviteten i tillståndsprocesserna samt förbättra kvalitén i byggandet; men som i praktiken också inneburit ökad administration och arbetsbörda för kommunerna.<sup>140</sup>

Planerarna lyfter också att det generellt finns en ovana från såväl politiker och tjänstepersoner att arbeta med frågan, vilket sätter käppar i hjulet i arbetet för ett ökat medborgarinflytande. I linje med detta beskriver tjänstepersonen att arbetet kring medborgardialog inte har satt sig i alla nämnder och att politiken inte riktigt ser möjligheterna med medborgardialog. Hen menar också att detta även innebär att förutsättningarna för tjänstepersoner som ska vara delaktiga i medborgardialog varierar mellan förvaltningarna. Planerarna från Strategisk

---

<sup>137</sup> Forsberg (2005) s.313

<sup>138</sup> Stenberg (2013)

<sup>139</sup> Henecke och Kahn (2012)

<sup>140</sup> Boverket, Plan- och bygglagstiftningens utveckling, 2016-05-29

samhällsplanering och Planenheten förstärker denna bild då de också beskriver att det är väldigt olika i hur man arbetar med medborgardialog inom Stadshuset och i kommunen och menar att detta försvårar arbetet för stadsutvecklingen i allmänhet och medborgardialoger i synnerhet.

### **Medborgardialog - en kraft med stor potential men samtidigt en mödosam process som riskerar att tillskrivas ett för stort demokratiskt värde**

Enligt SKL är medborgardialog ett samlingsnamn för olika sätt att engagera medborgare i offentligt beslutsfattande och det övergripande syftet med all medborgardialog bör vara att genomföra en effektiv dialogprocess som gör skillnad i styrningen.<sup>141</sup> Respondenterna är av samma uppfattning och menar entydigt att syftet med medborgardialoger är dubbelriktat och beskriver att medborgardialogen ska verka för ett bättre slutresultat. Det ena syftet med medborgardialog är att man som medborgare har en möjlighet att få sin röst hörd och möta sin politik, det andra är att planerarna ska få ett bra kunskapsunderlag. Ansvarig tjänsteperson för medborgardialog i Borås Stad beskriver i liket med detta att det fanns minst två skäl till att strukturera medborgardialogen i staden; det handlade dels om att genom medborgardialog öka medborgarnas politiska engagemang och visa på att det demokratiska systemet fungerar, dels att få ett bredare beslutsunderlag.

En fråga som planerare på båda enheterna entydigt lyfter är problematiken kring hur man ska nå den målgrupp som man är ute efter ska delta i dialogen. De menar att om kommunen går ut med att de har haft en dialog med medborgarna så vill man ju ha en bred spridning på målgrupp så olika grupper representeras. Kompetensen att hitta och nå målgrupper samt medvetenheten kring hur statistiken sen kan användas beskrivs som en svårighet och lärandeprocess. Studiens resultat tyder också på att planerarna anser att det från kommunens sida är mycket lättare att starta något än det är att avsluta det och ro det i hamn. I sammanhanget påpekar flera planerare att det också krävs en stark drivkraft, en eldsjäl och tydlig ägare hela vägen för att driva processen i mål utan att någon del hamnar mellan stolarna. Planerarna ger också uttryck för att deras erfarenhet är att det hamnar på individnivå samt att ingen av dem har arbetat i en organisation där det finns en fungerande system för detta. Flera av planerarna lyfter att kunskapen och intresset går hand i hand när de bjuder in till dialog. De menar att de (planeraren/kommunen) behöver bjuda till för att skapa förutsättningarna för att medborgarna ska engagera sig, då det i Sverige saknas en tradition och kultur av att man som medborgare förväntas engagera sig. SKL menar att det övergripande syftet med all medborgardialog bör vara att genomföra en effektiv dialogprocess som gör skillnad i styrningen.<sup>142</sup> Samtliga respondenter menar att *var* och *hur* dialogen genomförs är väsentligt för dess genomslag. De är eniga om att för att möta så många medborgare som möjligt i en medborgardialog så bör ske där boråsarna redan samlas och planerarna poängterar särskilt att just uppsökande metoder är mest framgångsrika. En annan framgångsfaktor anses vara hur man presenterar idéer och motiverar varför allmänheten ska

---

<sup>141</sup> SKL (2011) ss.7-13

<sup>142</sup> SKL (2011) s.13

komma och engagera sig. Planerarna anser att de har en viktig roll de har är att skapa förtroende hos medborgarna och att de har ett ansvar att nå ut till flera målgrupper i samhället, vilket är i linje med Abrahamssons beskrivning av behovet av att inkludera resurssvaga grupper i samhället, motverka politisk exkludering och aktivt verka för allas rätt till delaktighet och inflytande samt de ökade krav som samhällsfrågornas ökande komplexitet och den sociala hållbarheten ställer.<sup>143</sup> Tjänstepersonen är av samma åsikt och lyfter vidare att beroende på frågan som är föremål för dialog så finns det också olika grupperingar i samhället som man tycker är mer eller mindre viktiga att nå i medborgardialogen; och i detta sammanhang är det också relevant att tänka till kring val av arena.

Planerare på Planenheten menar att de är väl medvetna om problematiken med att det ofta är en gruppering som gör sin röst hörd, men att det är svårt att visa på avsaknaden av input från andra grupper i en samrådsredogörelse. Intervjustudien med planerarna visar på en entydig bild av planerarna anser att det råder en stor osäkerhet i att ge sig in i en medborgardialogprocess och att hanteringen av synpunkter samt hur man väger in medborgardialogens resultat i en slutprodukt är problematiskt. I och med att deltagandet sällan är representativt krävs det att man som tjänsteman och politiker gör en bedömning av de idéer eller synpunkter som kommer in och det anses av stor vikt att särskilja på vad som är planerarnas bedömningar och vad som är de politiska ställningstagandena. Själva mötet mellan expertis och allmänhet lyfts också fram som ett problematiskt område och beskrivs i termer av att planeraren som specialiserade tjänstemän som vet nått och som samtidigt ska till sig allmänhetens uppfattningar.

Enligt Abrahamsson upplevs ofta medborgarnas inflytande som skenbart då planerarnas och andra tjänstemäns handlingsutrymme villkoras av nämndernas budget och kommunens principer för resursfördelning.<sup>144</sup> Flera av planerarna resonerar i likhet med detta kring att det finns en stor risk att man genomför medborgardialoger för syns skull eller att man tillskriver den mer värde än den ger. Planerarna från båda avdelningar nämner att politikerna är väldigt angelägna om att det ska genomföras medborgardialoger i staden och att de ser en risk att dialogen i sig tillskrivs ett för stort värde; vilket blir ett problem när planerarna inte vet exakt hur processen ska se ut, särskilt när det kommer till uppföljningen. En fara som Planenheten lyfter fram är att slutresultat kan ses som mer demokratiskt i och med att en medborgardialog har genomförts men att så är fallet är inte givet. I och med att man sällan sätter upp mål kring dialogen innan eller följer upp den och att processen ofta sker med lite lösare ramar, så blir planerarena också osäkra på om vad man uppnått med dialogen; om det var ändamålsenligt eller resultatet representativt. I likhet med detta menar Abrahamsson att det finns en risk att ”moderna” metoder för dialog, tvärt emot sina avsikter, riskerar att formen tar över från innehållet som därmed fragmenteras och snuttifieras.<sup>145</sup> Enligt tjänstepersonens visar även enkätsvaren från stadens nämnder att vissa tycker att medborgardialogen har kostat mer än det smakat; att processen har tagit mycket mer kraft och energi jämfört med vad som kommit fram ur dialogen.

---

<sup>143</sup> Abrahamsson (2016) s.40

<sup>144</sup> Ibid, s.40

<sup>145</sup> Ibid, s.42

En medborgardialog som är dåligt genomförd riskerar enligt SKL att skada organisationens rykte och negativt påverka allmänhetens syn på frågan.<sup>146</sup> Ett annat skäl är att det då skapas förväntningar som när de inte kan infrias kan ge upphov till stor frustration.<sup>147</sup> Det råder också samstämmighet bland respondenterna i studien kring att det anses vara problematiskt att upprätthålla förtroendet hos medborgarna om förväntningarna från dem inte motsvarar vad planerarna kan leva upp till och leverera. Särskilt besvikna menar respondenterna att medborgarna blir om de inte upplever att de kan påverka eller få gehör för sina synpunkter. Planerarna beskriver entydigt att medborgarnas förväntningar är väldigt olika beroende på hur man från kommunens sida har marknadsfört dialogen. Tjänstepersonen menar också att det är viktigt att vara tydlig i sin kommunikation med medborgarna om vilka förutsättningarna för deras inflytande är och beskriver att den lägsta formen av deltagande är konsultation medan den högsta omfattar ett medbeslutande, i jämförelse med SKL:s deltagartrappa där konsultation föregås av nivån för information.<sup>148</sup> Både tjänstepersonen och planerare beskrev ”Lekplatsvalet” som det enda tillfället som staden verkligen bjudit in till och nått fram till ett medbestämmande från medborgarna. Det omfattade ett riktigt val där barnen fick lägga sin röst på det alternativ för lekplatsen de tyckte var bäst, och den lekplatsen med flest röster byggdes.

I linje med SKL:s rekommendationer<sup>149</sup> så är samtliga respondenter överens om att det inte lämpar sig att ha en medborgardialog när kommunen, exploatören eller fastighetsägaren redan har bestämt sig och har ett färdigt förslag som man vill gå vidare med. Samtliga respondenter bekräftar också Boverkets uppfattning om att dialogen med medborgarna ska påbörjas i ett tidigt skede av stadsplaneringen.<sup>150</sup> Då är det enkelt att styra om riktningen, jämfört med i senare skeden då investeringen är stor och det inte bara är att ändra kurs längre. Respondenterna anser i linje med Boverket att om kommunen tar initiativ till en medborgardialog långt innan merparten av ställningstagandena är gjorda, så kan medborgarnas kunskap och erfarenheter ligga till grund för och avsevärt förbättra beslutsunderlaget.<sup>151</sup> Dock är det ingen av respondenterna som, likt Boverket, explicit tar upp att medborgardialogen helst torde ske långt innan den formella planprocessen börjar och utöver den formella samrådsskyldigheten enligt plan- och bygglagen.<sup>152</sup> Henecke och Khan menar också att reellt inflytande genom den formella samrådsprocessen är begränsat och att medborgarnas deltagande därför är skevt fördelat.<sup>153</sup> Planerarna på Planenheten bekräftar detta då de menar att medborgardialog och samråd har en begränsad påverkan på planerna, om framförda åsikter inte råkar överensstämma med t.ex. myndigheters syn på saken. Henecke och Khan beskriver att allmänheten i den formella samrådsprocessen sällan får möjlighet att påverka strategiska frågor rörande en plan, utan att medborgarnas inflytande vanligen inbegriper frågor som rör planens utförande.<sup>154</sup> Planerare på Strategisk

---

<sup>146</sup> SKL (2011) s.11

<sup>147</sup> Abrahamsson (2016) s.40

<sup>148</sup> SKL (2011) ss.14-15

<sup>149</sup> Ibid, s.12

<sup>150</sup> Boverket, Medborgardialog i samband med översiktlig fysisk planering, 2016-05-05

<sup>151</sup> Boverket, Medborgardialog som går utöver samråd enligt PBL, 2016-05-05

<sup>152</sup> Boverket, Medborgardialog i samband med översiktlig fysisk planering, 2016-05-05

<sup>153</sup> Henecke och Khan (2002)

<sup>154</sup> Henecke och Kahn (2002) s.33



samhällsplanering resonerar också kring att det kan vara svårt att ha en dialog på en översiktlig strategisk nivå och menar det torde vara lättare att prata om ett bostadsområde där man har en planskiss att tycka till om, medan P5DP på Planenheten istället lyfter att det lättare att lyfta in vardagsperspektivet och vardagskunskapen i ÖP-arbetet. Flera av planerarna tar dock upp att medborgardialogen kan genomföras i såväl ÖP, DP och FÖP, men att själva dialogen bör vara så pass tidigt så att man kan ta in underlaget i processen.

Frågan om hur man ska hantera materialet från medborgardialogen i den fortsatta planprocessen är återkommande i intervjuerna. Respondenterna beskriver entydigt hanteringen av inkomna synpunkter och hur dessa ska värderas mot varandra som ett mödosamt arbete och en av de största utmaningarna när det kommer till medborgardialoger. Planerare på Strategisk samhällsplanering ger också uttryck för behovet av arbetsro för att skapa ett gott slutresultat. Planerarna är också eniga om att det inte är så att man ordagrant kan läsa vilka olika åsikter som framförts och hur dessa har tagits hänsyn till i den färdiga planen. Tjänstepersonens uppfattning om nämndernas syn på medborgardialog i staden bekräftar detta, då nämnderna enligt hen generellt menar att medborgarna fått inflytande i medborgardialoger som genomförts i Borås Stad, men att det är svårt att avgöra till vilken grad. Planerarna beskriver att medborgardialogen är ett av flera underlag, ett av de skikt som ska tas in som underlag när kommande strategier för kommunen tas fram. Samtidigt anser planerarna att det är mycket viktigt med återkoppling till medborgaren för att upprätthålla en god relation och ett förtroende för staden, vilket ligger i linje SKL:s definition av dialog som en form av delaktighet som förutsätter ett ömsesidigt utbyte av tankar, åsikter och idéer.<sup>155</sup>

### **Planerarna och den kommunala verksamheten är inte rustad för det omdanade samhällets behov av medskapande processer**

I samband med vår tids stora samhällsomdaning med sina komplexa problem och större krav på social hållbarhet har betydelsen av medskapande ökat under 2000-talet. Medskapande kan definieras som ”...en samverkande process där beslutsfattare tillsammans med berörda invånare gemensamt kommer överens om vad som skall göras, varför det ska göras, på vilket sätt det ska göras och av vem det ska göras.”<sup>156</sup> Begreppet medskapande medborgardialog har introducerats som ett sätt att möta behovet av nya former och metoder för dialog i dagens samhälle.<sup>157</sup> Ingen av respondenterna tar dock självmant upp ”medskapande” som begrepp eller resonerar spontant kring ”medskapande medborgardialog” under intervjusituationen. När jag därmed slutligen ber respondenterna att berätta om sin syn på medskapande i allmänhet och medskapande medborgardialog i synnerhet berättar de entydigt att de inte använder sig av dessa begrepp i sitt arbete. En planerare på Strategisk samhällsplanering beskriver att det dyker upp begrepp och normativa tankar från forskningshåll som satt sig i politiken men planerarens roll för att motsvara dessa förväntningar, där är kommunen inte helt framme. Majoriteten av respondenterna medger att de inte är helt säkra på vad medskapande omfattar

---

<sup>155</sup> SKL (2011) s.13

<sup>156</sup> Abrahamsson (2016) s.32

<sup>157</sup> Ibid

och var gränsen går för traditionell medborgardialog och medskapande medborgardialog. Enligt Abrahamsson syftar den medskapande medborgardialogen till att vara så inkluderande som möjligt och innefattar att tillsammans med invånarna definiera problemet och tillsammans också identifiera och genomföra de åtgärder som krävs. Den väsentligaste skillnaden mellan medskapande medborgardialog och traditionella former för dialog är således *handlingen*, själva görandet.<sup>158</sup> I respondenternas resonemang kring begreppens innebörd beskriver är de dock Abrahamssons beskrivning på spåren då de samstämigt menar att medskapande medborgardialog borde omfatta en delaktighet tidigt i projektfasen och ett större inflytande från medborgaren. Det råder också samstämmighet hos planerarna kring att medskapandet torde innebära ett processororienterat och kontinuerligt arbetssätt, där man lyssnar och tar in varandras argument och tillsammans utarbetar en idé om en plats eller ett område. Abrahamsson menar att möjligheterna till medskapande i praktiken dock ofta begränsas av krav på effektivitet och mätbara resultat, som inte alltid överensstämmer med det arbetssätt som medskapande processer kräver.<sup>159</sup> Detta faktum bekräftar planerarna i sina resonemang kring att det också torde krävas ett mer öppet sinne kring slutresultatet och att processen i sig kräver mer resurser – att det kan ta längre tid eller kosta mer än att inte genomföra en dialog. Tjänstepersonen beskriver också att det har varit en resa under åren att försöka hitta rätt konstellationer, ansvarsfördelning och den tydlighet som krävs för att arbeta med medborgardialog i staden. Dock anser hen att medborgardialogen är ett gott komplement till den representativa demokratin. För att komma till en medskapande medborgardialog menar dock planerare från båda avdelningarna att det krävs mer resurser, kunskap och verktyg för att nå ända fram. Sammantaget stärker detta Abrahamssons bild av att medskapandet ofta villkoras av ekonomiska realiteter och organisationens beslutshierarkier.<sup>160</sup>

När det kommer till huruvida planerarna önskar mer eller mindre andel medskapande processer i Borås Stad är dock bilden från intervjustudien splittrad. Respondenterna är entydigt positiva till medborgardialog och medborgarinflytande på ett generellt plan men majoriteten framhåller samtidigt att Borås Stad inte har den organisation eller förutsättningar för planeraren som krävs för att hantera den här typen av processer. Ett skäl till att inte öka antalet medskapande processer som kommer upp i flera av intervjuerna är också att planerna anser att det är en utmaning att skapa ett intresse för dialoger och deltagande i allmänhet. Samtidigt uppfattas dialogen som en god kraft som försummas och som P5DP uttrycker det så får planeraren mycket energi av att koppla skrivbordsargumenten till en vardagshändelse. Intervjustudien med planerarna i Borås Stad bekräftar Henecke och Khans bild av att trots att alla inblandade parter i regel är överens om att medborgardeltagande och inflytande är centralt i planeringsprocessen, försvåras detta av rådande strukturer.<sup>161</sup> I linje med detta menar i synnerhet planerarna på Planenheten att en ökning av den här typen av processer skulle vara ett strategiskt beslut; att ta ställning till att kommunen ska ligga före och att planerarna ska få utrymme för aktivt planeringsarbete.

---

<sup>158</sup> Abrahamsson (2016) s.42

<sup>159</sup> Ibid, s.34

<sup>160</sup> Adler (2015)

<sup>161</sup> Henecke och Kahn (2002) s.7

## 6 Slutsatser

Syftet med studien har varit att undersöka vilka förutsättningar planeraren har för att möta behovet av medskapande och medborgarinflytande i stadsplaneringen och vilken roll planeraren i praktiken har i denna process. Inom ramen för den här magisteruppsatsen har en litteraturstudie och kvalitativa intervjuer med 6 planerare och en tjänsteperson ansvarig för medborgardialog i Borås Stad genomförts. Genom fallstudien har kunskapsbasen kring området utvecklas och studiens resultat kan bidra med en pusselbit till en kumulativ kunskapsbyggnad inom forskningsområdet. I det här kapitlet besvara studiens tre frågeställningar.

### **Hur ser planerare på sin roll i medskapande processer i stadsplaneringen?**

Utifrån studien framträder en bild av att planerarna anser att deras yrkesroll är komplex och att rollen förändras i relation till stadens utveckling. Studien bekräftar tidigare forskning som pekar på att planerare över tid gått från expert till processledare i stadsutvecklingen, och att planeraren fungerar som kommunens ansikte utåt. Studien belyser också att dialog är planerarnas viktigaste arbetsverktyg - men att ingen planerare enskilt har den erfarenhet krävs, utan att det är teamet gemensamt som har den kunskap som behövs för att genomföra en medborgardialog.

Planerarna har en viktig roll i att skapa förtroende hos medborgarna och de anser sig ha ett ansvar att verka för en demokratisk process och för att dialogen ska omfatta flera grupper i samhället. Studien påvisar att planeraren/kommunen behöver bjuda till för att skapa förutsättningarna för att medborgarna ska engagera sig. En framgångsfaktor i sammanhanget är hur planeraren presenterar idéer och motiverar varför allmänheten ska komma och engagera sig samt att planeraren använder sig av uppsökande metoder i medborgardialogen.

Studien pekar på att hanteringen av inkomna synpunkter och hur dessa ska värderas mot varandra är ett mödosamt arbete och en av planerarnas största utmaningar när det kommer till medborgardialoger. Själva mötet mellan expertis och allmänhet är ett problematiskt område och då deltagandet i en medborgardialog sällan är representativt krävs det att man som tjänsteman och politiker gör en bedömning av de idéer eller synpunkter som kommer in. I studien framgår det att planerarna anser att det i detta sammanhang är av stor vikt att särskilja på vad som är planerarnas bedömningar och vad som är de politiska ställningstagandena.

Studien belyser också att planerarna anser det vara problematiskt att upprätthålla förtroendet hos medborgarna om förväntningarna från dem inte motsvarar vad planerarna kan leva upp till och leverera. Särskilt besvikna menar planerarna att medborgarna blir om de inte upplever att de kan påverka eller få gehör för sina synpunkter. Därför är det också mycket viktigt med återkoppling till medborgaren för att upprätthålla en god relation och ett förtroende för staden.

## Hur ser planerare på medborgarnas möjligheter till inflytande i stadsplaneringen?

Studien har påvisat att planerare anser att om kommunen tar initiativ till en medborgardialog långt innan merparten av ställningstagandena är gjorda och i ett tidigt skede av stadsplaneringen, så kan medborgarnas kunskap, erfarenheter och behov ligga till grund för och väsentligt förbättra beslutsunderlaget. Studien pekar också på att *var* och *hur* dialogen genomförs är väsentligt för dess genomslag. För att möta så många medborgare som möjligt i en medborgardialog så bör den ske där medborgarna redan samlas och uppsökande metoder är mest framgångsrika.

Studien har dock kunnat klargöra att det finns en distinkt skillnad mellan hur planerarna retoriskt beskriver möjligheterna med medborgardialog jämfört med hur de i uppfattar medborgarnas förutsättningar för inflytande i stadsplaneringen i praktiken. Å ena sidan menar planerarna i studien att det finns ett intresse för medborgardialog från politiken i och med den initierade processen kring samordning och principer för medborgardialog i Borås Stad. Samtidigt lyfter planerarna att det finns brister i den egna organisationen när det kommer till hur, när och varför medborgare ska involveras i planprocessen. Så, trots att alla inblandade parter är överens om att medborgardeltagande och inflytande är centralt i planeringsprocessen, försvåras detta av rådande strukturer.

Studien påvisar att planerarna anser att det finns en stor potential i medborgardeltagande i stadsplaneringen – men att medborgarnas inflytande i praktiken ofta blir skenbart. Studien pekar på att planerare menar att det inte är så att man ordagrant kan läsa vilka olika åsikter som framförts och hur dessa har tagits hänsyn till i den färdiga planen. Studien visar också att planerare anser att medborgardialog och samråd har en begränsad påverkan på planerna, om framförda åsikter inte råkar överensstämja med t.ex. myndigheters syn på saken. Studien förstärker därmed bilden av att reellt inflytande genom den formella samrådsprocessen är begränsat och att medborgarnas deltagande därför är skevt fördelat.

Studien cementerar bilden av att det finns en stor risk att medborgardialoger genomförs för syns skull eller att de tillskrivs mer värde än den ger. Studien belyser också att planerare ser en fara i att slutresultat kan ses som mer demokratiskt i och med att en medborgardialog har genomförts men att så är fallet är inte givet. Studien pekar på att det generellt finns en ovana från såväl politiker, planerare och andra tjänstepersoner att arbeta med frågan, vilket sätter käppar i hjulet i arbetet för ett ökat medborgarinflytande. I och med att man sällan sätter upp mål kring dialogen innan eller följer upp den och att processen ofta sker med lite lösare ramar, så blir planerarena också osäkra på om vad man uppnått med dialogen; om det var ändamålsenligt eller resultatet representativt.

## **Vilka möjligheter anser planerare att de har för att möta behovet av medskapande och medborgarinflytande i stadsplaneringen?**

I studien framträder en bild av att planerarna och den kommunala verksamheten inte är rustad för det omdanade samhällets behov av medskapande processer. Studien påvisar att det generellt saknas ett kommunalt initiativ kring planering av såväl privat som kommunal mark och att detta torde bero på att kommunen saknar vanan och inte ser potentialen i att driva en mer expansiv och framåtblickande stadsplanering. Situationen kan beskrivas som att kommunen tagits på sängen av kraften hos de privata aktörerna, och hamnat på efterkälken i stadsutvecklingen. Studien pekar också på att gamla rutiner och planeringsformer generellt präglar kommunernas arbetsmetoder och att det finns brister i den kommunala organisationen när det kommer till hur, när och varför medborgare ska involveras i planprocessen samt vad planerarna ska lägga sin tid på. Intervjustudien visar på en entydig bild av planerarna anser att det råder en stor osäkerhet i att ge sig in i en medborgardialogprocess och att hanteringen av synpunkter samt hur man väger in medborgardialogens resultat i en slutprodukt är problematiskt. Ett sätt att förbättra planerarnas förutsättningar vore att öka erfarenhetsutbytet mellan olika dialoger i staden och dels kring de dialoger som faktiskt genomförs inom planprocessen samt kring hur man utvärderar dialogen.

I studien synliggörs att det från kommunens sida är mycket lättare att starta en medborgardialog än det är att avsluta den och ro den i hamn. Studien pekar också på att det krävs en stark drivkraft, en eldsjäl och tydlig ägare hela vägen för att driva processen i mål utan att någon del hamnar mellan stolarna. Min bedömning är att det saknas ett strategiskt tänk i kommunen som svarar upp till hur planerar-yrket har förändrats och att det särskilt saknas tydliga politiska målsättningar och stöd från politiken till planerarnas yrkesutövning när det kommer till just medborgardialog. Studien synliggör att det finns en trend i planeringen rent generellt, där kvantiteten och effektivitet är viktigare medan det nämns lite om kvaliteten av det som skapas. Möjligheterna till medskapande och medborgarinflytande i praktiken begränsas också av krav på effektivitet och mätbara resultat, vilket inte överensstämmer med det arbetssätt som dessa processer i regel kräver. Det behövs alltså ett mer öppet sinne kring slutresultatet och att processen i sig, vid behov, får ta mer resurser i anspråk - och en medvetenhet om att det kan ta längre tid eller kosta mer än att inte genomföra en dialog.

Den medskapande medborgardialogen ligger i linje med den förändrade synen på medborgardeltagande i stadsplaneringen och hur synen på planeringen historiskt har gått från expertstyre till medborgarinflytande i resan från den rationella planeringsmodellen mot den kommunikativa. Det medskapande dialogarbetssättet utgör både en dialogmetod för och ett förhållningssätt till delaktighet och demokrati. Det kan ses som en vidareutveckling av den kommunikativa planeringsmodellen - och innebär en förändring som ställer ytterligare nya krav på såväl tjänstemanna- och medborgarrollen som den representativa demokratins principer. Studien påvisar att dock planerarna inte använder sig av begreppen ”medskapande” och ”medskapande medborgardialog” i sitt arbete och att planerarna är osäkra på vad detta omfattar samt var gränsen går mellan traditionell medborgardialog och medskapande medborgardialog. Intervjustudiens resultat pekar också på många likheter med den kritik mot

den kommunikativa planeringen som omfattar huruvida det är realistiskt eller ej att åstadkomma detta i praktiken. Min uppfattning är att det dykt upp nya begrepp och normativa idéer från forskarsamhället som fått fäste i politiken och lagstiftningen - men vad gäller planerarens roll och förutsättningar för att motsvara dessa förväntningar, där är kommunen inte helt framme. Studien påvisar att den rationella planeringen är dominerande, med inslag av kommunikativ planering. Då den kommunala verksamheten ännu inte kommit till en fungerande kommunikativ planering är det än mer avlägset att tillämpa så kallad ”medskapande medborgardialog”. En ökning av den här typen av processer skulle vara ett strategiskt beslut; ett ställningstagande om att kommunen ska ligga före, avsätta resurser samt att planerarna ska få utrymme, verktyg och arbetsro för aktivt planeringsarbete.

## Källförteckning

### Tryckta källor

- Abrahamsson (2016): *Vår tids stora samhällsömdaning - en forskning essä om politiskt ledarskap, social hållbarhet och medborgardialog*, Sveriges Kommuner och Landsting
- Adler (2015) *Medskapande demokrati – Interaktiva styrningsprocesser och medskapande dialogarbetssätt*, Göteborg: Göteborgs Universitet, Förvaltningshögskolans rapporter Nr 134
- Andersen (1998) *Den uppenbara verkligheten. Val av samhällsvetenskaplig metod*. Studentlitteratur, Lund
- Barron (2002). *Housing and sustainable communities indicators project. Stage1. Model of social sustainability*
- Bason (2010) *Leading public sector innovation – co-creation for a better society*, Bristol: Policy Press
- Borås Stad ÖP06
- Bryman (2011), *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2., [rev.] uppl. Malmö: Liber
- Flyvbjerg (2006), *Five Misunderstandings About Case-Study Research. I: Qualitative Inquiry. Vol 12 nr 2, ss. 219-245*. Tillgänglig via: <http://flyvbjerg.plan.aau.dk/Publications2006/0604FIVEMISPUBL2006.pdf> (2016-05-22)
- Forsberg, red, (2005), *Planeringens utmaningar och tillämpningar*, Tryckeri Kristianstad Boktryckeri AB
- Hallin & Gren (2003) *Kulturgeografi: En ämnesteoritisk introduktion*, Liber Förlag
- Halvorsen (1992), *Samhällsvetenskaplig metod*, Studentlitteratur, Lund
- Henecke (2006). *Plan & protest – En sociologisk studie av kontroverser, demokrati och makt i den fysiska planeringen*. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet
- Henecke och Khan (2002), *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen – en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik*, Sociologiska institutionen, Lunds Universitet. Online: [http://www.miljo.lth.se/svenska/internt/publikationer\\_internt/pdf-filer/Medborgardeltagande%20i%20den%20fysiska%20planeringen.pdf](http://www.miljo.lth.se/svenska/internt/publikationer_internt/pdf-filer/Medborgardeltagande%20i%20den%20fysiska%20planeringen.pdf) (2016-04-26)
- Khakee (2000), *Samhällsplanering - Nya mål, perspektiv och förutsättningar*, Studentlitteratur AB, Lund 2000
- Khakee (2006), *Medborgardeltagande i samhällsplanering*, i Blücher Gösta, Graninger Göran, 2006, *Planering med nya förutsättningar. Ny lagstiftning, nya värderingar*, Linköping: LiU-Tryck

May (2001): *Samhällsvetenskaplig forskning*, Studentlitteratur, Lund

Ridder, H-G., Hoon, C. & Blauch McCandless, A. (2014) *Entering a Dialouge: Positioning Case Study Findings towards Theory*. *British Journal of Management*, Vol (25):373-87.

Stenberg (2013), *Medborgarens roll i planeringen - globalt och lokalt perspektiv*, i Stenberg Jenny et.al (2013) *Framtiden är redan här – hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*, Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola

Thavilzadeh (2013) *Dialogens praktik*, i Stenberg et.al (2013) *Framtiden är redan här - hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*, Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola, s. 32 – 35

Sveriges Kommuner och Landsting (2012) *Projekt medborgardialog: Faktablad 11 Medborgardialog i planärenden*, Tillgängligt via:  
<http://skl.se/download/18.33ccf562145ac94e9982d6eb/1399385550007/skl-faktablad-11-medborgardialog-i-plan%C3%A4renden.pdf>

SOU M 2011:01/2012/66 *Femton hinder för hållbar stadsutveckling*, Delegationen för hållbara städer. Stockholm.

Sveriges Kommuner och Landsting (2011) *Projekt medborgardialog: Handbok i utvärdering av medborgardialog*. (Underlaget är fritt översatt och anpassat från Warburton, D., Wilson, R. & Rainbow, E. (2007) *Making a Difference: a guide to evaluating public participation in central government*. London: Involve, med utgivarnas medgivande.)

Sveriges Kommuner och Landsting (2015) *Projekt medborgardialog: Medborgardialog i komplexa samhällsfrågor - En studie av SKL:s utvecklingsarbete*, ISBN/Beställningsnummer 978-91-7585-306-2

Thurén (2003) *Vetenskapsteori för nybörjare*, Liber

Velásquez (2005), *Förankring och dialog: Kraftspelet mellan planering och demokrati*, Diss. Stockholms universitet: Kulturgeografiska institutionen. Tillgänglig via: <http://su.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:193865>

Wallén (1996) *Vetenskapsteori och forskningsmetodik*, Studentlitteratur, Lund

Wheeler (red.) (2004) *The sustainable urban development reader*, London; Routledge

## Muntliga källor

Intervjuer med 3 planerare från Strategisk samhällsplanering, 2016-04-20

Intervjuer med 3 planerare från Planenheten, 2016-04-26

Telefonintervju med tjänsteperson ansvarig för medborgardialog i Borås Stad, 2016-04-25



## **Internet**

### Om Borås Stad

Borås Stad, Om Borås, 2016-05-01

<<http://www.boras.se/forvaltningar/stadskansliet/stadskansliet/omboras/omboras.4.7243a9a4125d5ad4db1800032222.html>>

Borås Stad, Kommunens organisation, 2016-05-06,

<<http://www.boras.se/forvaltningar/stadskansliet/stadskansliet/kommunensorganisation/kommunensorganisation.4.7243a9a4125d5ad4db1800026169.html>>

Borås Stad, Centrala förvaltningar, 2016-05-06

<<http://www.boras.se/forvaltningar/stadskansliet/stadskansliet/kommunensorganisation/kommunensorganisation/centralaforvaltningar.4.7243a9a4125d5ad4db1800026206.html>>

Borås Stad, Plan- och bygglovavdelningen, 2016-05-01,

<<http://www.boras.se/forvaltningar/samhallsbyggnadsforvaltningen/samhallsbyggnadsforvaltningen/organisation/organisation/planochbygglovavdelningen.4.688d4667151b49b4efc6f729.html>>

Borås Stad, Stadskansliet, 2016-05-01,

<<http://www.boras.se/forvaltningar/stadskansliet/stadskansliet.4.3d90c1d01255996ef3a8000894.html>>

Borås Stad, Mitt Borås 2035, 2016-05-01,

<<http://www.boras.se/forvaltningar/stadskansliet/stadskansliet/politikerochpolitiskabeslut/politikerochpolitiskabeslut/motesplats/medborgardialog/medborgardialog/mittboras2035fortsattdialog2016.4.7cca04f9152ca6150f12aa23.html>>

Borås Stad, ÖP16 på bussturné, 2016-05-01,

<<http://www.boras.se/forvaltningar/stadskansliet/stadskansliet/samhallsplanering/strategisksamhallsplanering/oversiktligplanering/medborgardialogomnyoversiktsplan/op16pabussturne2014.4.3b3fb8f3152b063a81baa642.html>>

Borås Stad, Strategi ÖP, 2016-05-06, Tillgänglig via:

<[http://www.boras.se/download/18.7076557c15373f4238325b7f/1458054505981/Bor%C3%A5sstad\\_strategier\\_ny%C3%B6p2016.pdf](http://www.boras.se/download/18.7076557c15373f4238325b7f/1458054505981/Bor%C3%A5sstad_strategier_ny%C3%B6p2016.pdf)>

Borås Stad, Orangeriet, 2016-05-06,

<<http://www.boras.se/kategorisidor/boendemiljoochtrafik/boendemiljoochtrafik/orangeriet.4.329c7658145b7f8f472b6733.html>>

### Om medborgardialog i samhällsplaneringen

Boverket, Delaktighetstrappan, 2016-01-04

<<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/medborgardialog1/vad-ar-medborgardialog/delaktighetstrappan-beskriver-grad-av-inflytande/>>

Boverket, Medborgardialog i samband med översiktlig fysisk planering, 2016-05-05  
<<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/medborgardialog1/vad-ar-medborgardialog/dialog-i-samband-med-oversiktlig-fysisk-planering/>>

Boverket, Medborgardialog utöver samråd enligt PBL, 2016-05-05  
<<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/medborgardialog1/vad-ar-medborgardialog/en-dialog-som-gar-utover-samrad-enligt-pbl/>>

Boverket, Plan- och bygglagstiftningens utveckling, 2016-05-29  
<<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/plan--och-bygglagsstiftningens-utveckling/>>

Boverket, Detaljplanering, 2016-05-05  
<<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/detaljplanering/>>

Boverket, Områdesbestämmelser, 2016-05-05  
<<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/omradesbestammelser/>>

Regeringen, Regeringens proposition 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag, 2016-05-29  
<<http://www.regeringen.se/contentassets/ee106925fdbd45118d2155bee6f0e390/en-enklare-plan-och-bygglag-prop.-200910170.-del-1---regeringens-forslag>>

## **Bilagor**

Borås Stads organisationsschema

Intervjuguide

## Bilaga 1: Borås Stad Organisationsschema

(<http://www.boras.se/download/18.77a3d67712cdc6b0648800020049/1390355026132/Orgschema+11.pdf> 2016-05-06)



## Bilaga 2 Intervjuguide

I studien undersöks vilka förutsättningar planeraren har för att möta behovet av medskapande och medborgarinflytande i stadsplaneringen och vilken roll planeraren i praktiken har i denna process. Syftet operationaliseras genom följande frågeställningar:

- Hur ser planerare på sin roll i medskapande processer i stadsplaneringen?
- Hur ser planerare på medborgarnas möjligheter till inflytande i stadsplaneringen?
- Vilka möjligheter anser planerare att de har för att möta behovet av medskapande och medborgarinflytande i stadsplaneringen?

### Bakgrund

- Hur länge har du varit verksam som planerare?
- Vilken erfarenhet av medborgardialoger har du?

### Planerarens roll

- Hur skulle du beskriva din roll som planerare i stadsplaneringen?
- Har yrket förändrats sedan det att du fick din första anställning? På vilket sätt?
- Vilken är din roll i medborgardialogen? Har den förändrats över tid?
- Vilka förväntningar finns på dig i din roll och i ditt agerande?

### Planerarens möjligheter

- Vilka möjligheter och resurser har du i praktiken för att uppfylla förväntningarna?
- Känner du att du har tillräcklig kunskap/erfarenhet/stöd.. för att möta de förväntningar du upplever på dig som planerare i medskapande processer....
- Skulle du vilja ha mer eller mindre andel medskapande processer i stadsutvecklingen i Borås Stad? Varför?

### Planerarens syn på medborgarens inflytande i stadsplaneringen

- Vad är syftet med medborgardialoger som du ser det?
- Utifrån din erfarenhet - hur tar medborgarna till sig en medborgardialog och vad tror du de förväntar sig av en sådan?
- Vilka metoder/verktyg använder ni främst för medborgardialog? Vilket fungerar bäst?
- Hur mycket påverkar medborgardialoger den färdiga planen och till vilken grad? Har du något exempel på hur det gått till i Borås Stad?
- I vilka planprocesser/faser av stadsplaneringen tycker du att medborgardialoger är relevanta? När fungerar det sämst eller inte alls?
- Har du upplevt någon problematik i medborgardialogen? Vad?
- Något annat som du vill tillägga?