



MALMÖ HÖGSKOLA
FAKULTETEN FÖR
KULTUR OCH SAMHÄLLE

Samråd och samtal som demokratisk förankring i planprocessen

- en studie av samrådets och dialogprocessers roll sett av
planerare i kommunal verksamhet

Citizen Consultation and Deliberation as Democratic Justification in the
City Planning Process

- a study of the views of city planners on the role of citizen consultation
and deliberation

Måns Hansson & Christofer Ingemansson

Byggd Miljö
Examensuppsats - Kandidatnivå
20hp
VT2015
Handledare: Katarina Nylund

*Samråd och samtal som demokratisk förankring i planprocessen
- en studie av samrådets och dialogprocessers roll sett av planerare i kommunal verksamhet*

*Citizen Consultation and Deliberation as Democratic Justification in the City Planning Process
- a study of the views of city planners on the role of citizen consultation and deliberation*

Denna studie är utförd inom ramen för en examensuppsats på programmet *Stadsbyggnad, stadsutveckling och planering*, 180 hp, på institutionen för urbana studier på Malmö Högskola.
Studien är i sin helhet utförd mars-maj 2015.

Intervjupersonerna i denna studie har godkänt att medverka med sina namn i detta sammanhang.

Kontaktuppgifter författarna:
Måns Hansson - manshansson@gmail.com
Christofer Ingemansson - c.ingemansson@hotmail.com

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Syfte och forskningsfrågor.....	3
1.3 Befintlig forskning.....	4
1.4 Teoretisk ingång.....	4
1.5 Metodologi och metoder.....	5
1.5.1 Val av forskningsobjekt.....	6
1.5.2 Intervjuer.....	6
1.5.3 Observationer som informationskälla.....	7
1.5.4 Vetenskapsteoretisk utgångspunkt.....	7
1.6 Etiska frågor.....	7
1.7 Disposition/Studiens upplägg.....	8
2. Samtalet i demokratiteori.....	9
2.1 Deliberativ demokratiteori.....	9
2.1.1 Det demokratiska samtalets historia.....	9
2.1.3 Kärnan i deliberativ demokratiteori.....	10
2.2 Deliberativ demokrati i demokratiutredningen.....	12
3. Samrådet i planeringsprocessen.....	14
3.1 Huvuddrag i plan- och bygglagen.....	14
3.2 En PBL i förändring.....	15
3.2.1 PBL 1987 – det medborgerliga inflytandets genombrott.....	15
3.2.2 Remissinstansernas kritik av 1987 års plan- och bygglag.....	17
3.2.3 PBL 2010 – utökat medborgerligt inflytande.....	17
3.3 PBL 2015 - en effektiviserad planprocess.....	18
3.3.1 Anledningar till förändrat planförfarande.....	18
3.3.2 Remissinstansernas åsikter på förändrad plan- och bygglag.....	19
4. Samrådet som system; dess form och struktur.....	21
4.1 Planerarens syn på samrådet som verktyg.....	21
4.1.1 Planerarens syn på medborgares påverkan.....	21
4.1.2 Effektivitet kontra medborgarinflytande.....	22
4.2 Samrådet som en metod bland andra.....	23
4.2.1 En tidig medborgardialog.....	25
4.2.2 Tidig dialog och socioekonomiska faktorer.....	26
4.3 En allt effektivare planprocess.....	27
4.3.1 En komplex planprocess för planeraren.....	28
4.3.2 Vinsten av en långsam planprocess.....	29
5. Samtal, dialog och deltagande i planeringsprocessen.....	32
5.1 Samtalets form och funktion.....	32
5.1.1 Samtalets potential.....	32
5.1.2 Småskaliga samtal.....	33
5.1.3 Dialogarbete - vilja och praktik.....	34
5.2 Kommunikationens roll.....	36
5.2.1 Tydlighet och ärlighet.....	36

5.2.2 Ödmjukhet.....	37
5.3 Representativitet.....	38
5.3.1 Bristande representativitet.....	38
5.3.2 Varierade arbetsmetoder och förenkling.....	39
5.3.3 Riktade insatser.....	41
5.4 Civilsamhällets kraft.....	42
5.4.1 Påverkan från informella håll.....	42
5.4.2 Förvirring och felaktig information.....	43
5.4.3 Stark opponering.....	44
6. Avslutande diskussion.....	46
6.1 Diskussion.....	46
6.2 Slutsatser.....	49
6.3 Avslutande reflektioner.....	50
Källförteckning.....	51
Bilagor.....	54
Bilaga A - Intervjupersoner.....	54
Bilaga B - Intervjuguide.....	55

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Samråd står med i plan- och bygglagen (PBL) som ett obligatoriskt verktyg för att förbättra beslutsunderlag i detalj- och översiktsplanering genom att ta in åsikter om ett förslag från berörda parter av olika slag (SFS 2010:900; Boverket 2014a). Exempel på sådana berörda parter är länsstyrelsen, andra kommuner och myndigheter. En annan viktig part är medborgare som också ska ges tillfälle att få insyn i arbetet och möjlighet att påverka planens utformning. Därmed har samrådet en funktion som verktyg för att skapa medborgardeltagande i stadsplaneringen. Samrådet har ytterligare som syfte att förankra planering hos de utomstående parterna.

I stadsplaneringslitteratur finns många tankar kring att samråd som deltagandeform inte fungerar. Det uttrycks, bland annat i Jan Nyströms och Lennart Tonells bok *Planeringens grunder*, att medborgare inte i tillräcklig mån lockas till att medverka i samrådsmöten samt att de deltagare som medverkar upplever att deras synpunkter inte är värda något (Nyström & Tonell 2012:321f). Dessutom verkar det finnas tendenser till låg tilltro på samrådsmöten bland planerare. Därför föreslås i litteraturen ofta att andra former av strategier utvecklas för att få medborgaren deltagande i processen (Ibid). Naturligtvis är det viktigt att medborgardeltagande sker på en mängd sätt i samhällsutvecklingsprocessen (se ex Campbell & Marshall 2002), men därmed inte sagt att samrådsmötet kan eller ska konstateras som irrelevant och lämnas därhän. Vi upplever att samrådsmötet ofta förbises som något som måste göras och att det inte läggs något stort hopp vid det i litteraturen trots att det lagstadgade samrådet har en mycket speciell roll i planeringsprocessen. Plan- och bygglagen berör visserligen också att planering ska ske för allmänhetens nytta vilket kan ses som en demokratisk, inskriven princip för hur planering ska ske, men hur detta ska gå till är inte uttalat. Samtidigt är det formaliserade samrådet en uttryckt metod för att bland annat tillgodose vissa demokratiska värden. Detta gör att samrådet har en speciell ställning som insynsskapande och förankrande i planering.

1.2 Syfte och forskningsfrågor

Vi upplever att när det kommer till studier av medborgardeltagande och demokratiska metoder i stadsplaneringen får andra metoder och arbetssätt ganska stort utrymme jämfört med samråd. Naturligtvis behövs studier även på andra arbetssätt som gynnar demokratiska principer som inkludering, deltagande och medbestämmande, men det är också viktigt att samrådsprocessen studeras och undersöks. Det är detta vi ämnat göra då vi anser att studier måste göras kring hur synen på samrådsprocessen är bland planerare för att få en upplevelse av hur dess roll kan ses i dagens stadsplanering. Denna syn jämför vi sedan med hur samrådets roll är tänkt att vara. Vi relaterar i denna studie till teorier om hur deltagande, samtal och medbestämmande bör se ut i planeringsprocessen. Denna studies syfte begränsas till att utreda vilken roll samrådet har i en demokratisk kontext i dagens svenska stadsplanering. För att ta reda på detta har vi sökt svar på följande forskningsfrågor:

1. Vilken formell roll har samrådet i stadsplaneringen ur ett juridiskt och planeringsstrukturellt perspektiv?
2. Hur ser den deliberativa demokratiteorin på kommunikationens roll för demokratiskt medborgardeltagande?
3. Hur är synen på samrådet som demokratiskt verktyg bland planerare?
4. I vilken utsträckning överensstämmer planerares syn på samrådet med lagstiftarnas syn på samrådet och deliberativ demokratiteoris principer om kommunikationens och samtalets roll för demokratisk förankring?

1.3 Befintlig forskning

Det finns många studier och texter kring medborgardeltagande, planerares syn på etik och planering för demokratiska värden. Campbell och Marshall (2002) berör till exempel för vem man ska planera och hur olika deltagandeformer kan komplettera varandra. Birgitta Henecke (2006) har i sin avhandling i sociologi, *Plan & protest*, behandlat hur demokratiska mål överensstämmer med det faktiska utfallet samt skärskådat maktspelet mellan berörda aktörer i planprocessen. Henecke presenterar i sin avhandling ett genomdrag av plan- och bygglagens uppkomst med fokus på den demokratiska utvecklingen.

Statsvetaren Andreaz Strömberg (2007) tar i sin avhandling *Samordning, hyfs och reda* ett än mer övergripande grepp om den svenska samhällsplaneringens historia. Strömberg behandlar i sin avhandling även plan- och bygglagens framväxt ur ett samhällspolitiskt perspektiv. I publikationer som *Medborgardeltagande i samhällsplaneringen* (2006) och som medförfattare till *Etik i stadsplanering* tillsammans med Marcus Johansson, granskar Abdul Khakee hur planeraren ska ställa sig till etiska ställningstaganden, bland annat när det gäller medborgardeltagandets demokratiska värden och frågor gällande allmän- och särintressen. I boken *Planeringens grunder* skriver Jan Nyström och Lennart Tonell (2012) om plan- och bygglagens tillämpningsområden och hur samhällets behov av att styra nyttjandet av mark och vatten samt vilka miljömässiga och sociala effekter som uppnås.

I den utförliga propositionen *En enklare planprocess* (Prop. 2013/14:126) behandlas förslagen till omskrivningen av plan- och bygglagen samt remissinstansernas yttranden om de nu i lagen fastställda ändringarna.

1.4 Teoretisk ingång

Som teoretisk ingång använder vi deliberativ demokratiteori för att kunna beskriva och resonera kring samrådets funktion i planeringsprocessen. Deliberativ demokrati är ett ganska nytt begrepp, men bygger på ett gammalt koncept kring samtalets och kommunikationens betydelse för att nå fram till beslut (se Premfors & Roth 2004:7ff). Att samtalet är öppet och jämlikt är av yttersta vikt för en fullgod demokratisk förankring, enligt deliberativ demokratiteori. Samtalet har också vissa villkor, såsom att deltagare ska handla för det allmännas bästa istället för egenintresse och att rimliga argument ska användas, det handlar alltså inte om en debatt. Genom dessa samtal ska rimliga lösningar på problem utkristalliseras.

Efter vår analys av planerares syn på samrådet relaterat till samrådets formella syfte, har resultatet analyserats genom de normativa tankar om deltagande och kommunikation som deliberativ demokratiteori beskriver. Samrådsprocessen handlar i stora drag om kommunikation på olika sätt, medborgarnas synpunkter ska förmedlas till kommunen som i sin tur ska informera medborgare om planer och även svara på medborgarnas synpunkter. Därför anser vi att en analys av samrådet utifrån deliberativ demokratiteori är intressant och relevant, då den just utgår från kommunikationen som en förutsättning för demokratiskt beslutsfattande. Det finns flera intressanta djupare kopplingar mellan deliberativ demokratiteori och samrådets funktion som vi berör. Ett är samrådets syfte att samla beslutsunderlag från berörda parter vilket kan jämföras med teorins tanke om att samtalet genom resonemang ska komma fram till rimliga beslutsalternativ. Ett annat är teorins fokus på samtalets villkor med jämlika deltagare som resonerar med rimliga argument för det allmännas bästa. Dessa villkor kan jämföras med hur planerares syn på hur samrådets sätt att kommunicera sker, både från planerare till medborgare och vice versa.

Den mest primära anledningen till att vi använder deliberativ demokratiteori för att studera samrådet är på grund av demokratiutredningens betänkande som *“förordar en deltagardemokrati med förstärkta inslag av den deliberativa demokratiteorin. Detta innebär att varje medborgare måste ges större möjligheter till deltagande, inflytande och delaktighet.”* (SOU 2000:1, :243). Tydligare demokratisk förankring och ökat meningsfullt deltagande är två av anledningarna till att demokratiutredningen förespråkar just deliberativ demokrati. Samrådet är också den enda metoden för direkt medborgardeltagande i planeringsprocessen som finns inskriven i Plan- och bygglagen (SFS 2010:900).

1.5 Metodologi och metoder

Denna studie har en tydligt utforskande och undersökande ansats i och med att vi vill förstå vilken roll samrådet har i ett planeringssammanhang. Med samrådets roll syftar vi förutom på en rent formell sort även på individuella planerares syn på denna roll. I vårt fall studerar vi planerares syn på samrådet då vi anser att de som representanter för kommunen, vilken ansvarar för samråden, starkt påverkar hur samråd genomförs, hur stort engagemang som läggs i dem och huruvida resultaten av dem kan och syftar till att nyttjas. Resultaten av våra studier kring planerares syn på samråd jämför vi med lagstiftningens uttalade syfte med samrådet samt relaterar till teorier om hur deltagande och medbestämmande bör se ut i planeringsprocessen. Vår intention är att vår studie ska skapa en tydligare bild av hur planerare ser på samrådet och dess roll i kommunal stadsplanering idag.

Vi kommer i denna studie inte med direkta förslag till hur samråd bör eller ska utvecklas, utan vi har en helt utforskande ansats. Vi tänker inte heller att våra resultat ska generaliseras för att kunna dra absoluta konklusioner om samrådets roll i dagens planeringsprocess, utan snarare ge en fingervisning inför vidare studier. Detta val har vi gjort då vi anser att en utforskande studie rymmer inom ramen för en examensuppsats på kandidatnivå.

I våra studier av medborgardeltagande och den lagstiftning som behandlar samråd använder vi oss av offentliga dokument och lagtexter. Gällande studier av deliberativ demokratiteori använder vi oss av demokratiteoretisk litteratur. Studien av planerares syn på samrådet som demokratiskt verktyg bygger på intervjuer med planerare och tjänstemän som jobbar med samråd på kommunal nivå.

1.5.1 Val av forskningsobjekt

Vi har i vår rapport fokuserat på fyra kommuner i sydvästra Skåne; Malmö samt mindre kranskommuner runt Malmö i form av Vellinge, Burlöv och Svedala. Genom att inte enbart fokusera på en enda enskild kommun anser vi att en mer mångfasetterad bild av planerarnas erfarenheter och upplevelser av samrådet uppnås. Detta resonemang bygger på tanken att en kommun, och då även de tjänstemän som där arbetar, inte är den andra lik. Kanske är det så att synen på samråd bland Vellinges planerare skiljer sig diametralt från den syn som finns i Malmö. Faktorer som vi menar spelar in är många; arbetssätt, den socioekonomiska och demografiska sammansättningen bland kommuninvånarna samt de ekonomiska möjligheterna att hålla samrådsmöten. Även det att varje enskild planerare har egna värderingar och övertygelser spelar in.

1.5.2 Intervjuer

Vår datainsamling baseras främst på intervjuer med stadsplanerare. Vi har intervjuat fem planerare totalt, varav två från Malmö stad och en var från Vellinge kommun, Burlöv kommun och Svedala kommun. Vi anser att detta är ett lämpligt antal, dels för att en tillräcklig reliabilitet uppnåtts, dels att vi avgränsat intervjudelen av studien tidsmässigt enligt de tidsramar som har varit oss givna. Intervjuerna har alla spelats in digitalt och transkriberats så snart det varit möjligt efter varje intervjutillfälle. Intervjuerna har genomförts mars-april 2015.

Eftersom vi fokuserat på den enskilda planerarens upplevelser av samråd har intervjuerna genomförts individuellt. Detta för att kunna fånga den enskilda planerarens erfarenheter och upplevelser utan att dessa färgas av andra intervjupersoner. Intervjuerna har varit av så kallad semi-strukturerad karaktär vilket möjliggjort en flexibilitet och anpassningsbarhet för olika situationer; till exempel kan en intervjuperson som missuppfattat en fråga få den ställd åter av intervjuaren i omformulerad form. Den semi-strukturerade intervjun tillåter också följdfrågor för att få än mer förgrenande svar av den intervjuade vilket kan leda till fördjupade tolkningar. Tilläggas bör att vi utgått från en fastställd intervjuguide. Alla intervjupersoner har också fått samma frågor, tagna ur intervjuguiden, vilket ökar studiens tillförlitlighet. Intervjuguiden finns bifogad som bilaga B. Intervjuerna varade i runt en timme, med undantag för intervjun med Lena Gerdtsen på Svedala kommun som varade i 35 minuter.

Vid analys av gjorda intervjuer har vi hämtat inspiration i det Kvale (1997:171) kallar *det fjärde steget*. Med det fjärde steget menar Kvale att den utskrivna intervjun tolkas av intervjuaren, antingen ensam eller tillsammans med ens skrivpartner. Först struktureras det svåröverskådliga intervjumaterialet för att sedan analyseras. Genom denna sortering har överflödigt material rensats bort och enbart det som av oss ansetts essentiellt behållits. Våra teoretiska antaganden och studiens syfte har här varit viktiga att komma ihåg för att struktureringen av materialet ska vara så effektiv som möjligt. Det är i detta avkodningsarbete som den intervjuades egna uppfattningar lyfts upp till ytan och ger forskaren nya deskriptiva perspektiv på ämnet (Kvale 1997:171f).

I bilaga A finns en kort sammanfattning av de intervjuade planerarna. På grund av stor tidsbrist bland planerare i kommunerna har urvalet utgått från de planerare som vi fick tillgång till inom de veckor intervjuerna kunde göras. Detta är inte den mest optimala urvalsmetoden, då vi har överlåtit till slumpen att ge en god representativitet bland intervjupersonerna. Vi är ändå av den åsikten att vi anser att vi har fått en tillräcklig bredd för en studie av detta slag.

1.5.3 Observationer som informationskälla

Vi har även använt oss av direkta observationer vilka främst fungerat som kompletterande informationskällor i studien. Vi har gjort observationer vid två stycken samrådsmöten för att dels känna in miljön, dels för att genom egna sinnesintryck förstå hur samrådet är uppbyggt och vilken problematik som kan uppstå. Båda samrådsmötena arrangerades av Malmö stad, ett kring en fördjupad översiktsplan för Kirseberg och ett inför planerna på spårväg i Malmö. Dessa observationstillfällen har även fungerat som inspirationskälla inför formulerandet av frågor till vår intervjuguide. För att inte påverka samrådet agerade vi passiva deltagare, det vill säga att vi ej medverkade i diskussioner eller yttrade oss i sakfrågor. Direkt efter samrådet skrev vi ner tankar och upplevelser för att sedan jämföra anteckningar. Därefter gjorde vi en selektion bland den information vi ansåg var av vikt och som vi såg kunde föra studien framåt.

1.5.4 Vetenskapsteoretisk utgångspunkt

För att sammanfatta kan studien anses vara byggd på en kvalitativ metodologi som beskriven av John W. Creswell i boken *Research Design* (2014:12-13, 20), då vi sökt att förstå och utforska ett fenomen, i vårt fall samrådets roll i planeringen. Vidare har vi inte jobbat utifrån en från början uppställd teori och vi har heller inte ämnat att konstruera en ny allmängiltig teori även om vi genom abduktion siktat mot ett resultat. Vi har i största mån möjligt försökt pendla mellan empiri och teori för att skapa oss en så fullödig förståelse av studieämnet som möjligt. Vår empiri bygger dessutom på kvalitativa intervjuer rörande individers tankar och upplevelser av vårt studieobjekt, samrådet.

Vi har valt att utifrån en fenomenologiskt inspirerad ansats närma oss vår problemfråga, detta för att på bästa möjliga sätt kunna synliggöra stadsplanerarens upplevelser och erfarenheter av samråd. Genom denna ansats, där forskaren eftersträvar att beskriva de upplevda erfarenheterna som har erhållits vid en viss given tidpunkt, strävar vi efter att se det sammanhang som planerarna ingår i (Sohlberg 2009:130). Genom fenomenologin försöker man att ”förstå de sociala fenomenen utifrån aktörernas egna perspektiv, beskriver världen sådan den upplevs av subjekten och förutsätter att den relevanta verkligheten är vad människor uppfattar att den är.” (Kvale 1997:54)

Genom denna ansats görs inte enbart en observation av samrådet utan vi har även velat förstå våra respondenter och den sociala kontext som de är en del av, allt för att få en så klar bild av frågan som möjligt. Vi har i möjligast mån försökt undvika att våra egna förförståelser förvränger den bild som planerarna tecknar av samrådet som demokratiskt verktyg.

1.6 Etiska frågor

Vid intervjusituationer kan vissa etiska frågor bli aktuella. Bland dessa kan nämnas vikten av att erhålla undersökningspersonernas samtycke, att säkra viss konfidentialitet samt överväga de konsekvenser, positiva som negativa, som kan drabba den intervjuade. Vi har valt att ha med deras namn för att ge en öppenhet och transparens i studien. Vi har inte ämnat att sätta planerare mot planerare på ett konfrontativt sätt. En sammanfattande bakgrund av intervjupersonernas yrkesroll finns i bilaga A.

Steinar Kvale (1997:105) poängterar i *Den kvalitativa forskningsintervjun* att det är viktigt att tänka på hur djupt intervjusvaren egentligen kan analyseras och vilken påverkan intervjuaren har på intervjupersonen genom hur frågor ställs och hur uttalanden tolkas. Även vetenskaprådets

publikation om god forskningssed kommer att vara till god hjälp i dessa frågor. De fyra huvudkraven: informations-, samtyckes-, konfidentialitets- och nyttjandekravet, som etiska rådet förespråkar ska givetvis återspeglas i vår forskning (VR 2015).

1.7 Disposition/Studiens upplägg

Studiens fyra forskningsfrågor är konstruerade för att få tydliga kopplingar till specifika undersökningsmetoder och tillvägagångssätt. Fråga ett kräver studier av lagtexter och andra dokument från offentliga källor som berör samråd. Fråga två kräver studier av deliberativ demokratiteori. Fråga tre besvaras genom intervjuer med planerare och tjänstemän som jobbar med samråd. Fråga fyra knyter samman de tre underliggande frågeställningarna och sätter lagstiftning och demokratiteori mot intervjupersonernas upplevelser. Studiens upplägg kommer i stort utgå från forskningsfrågorna. Kapitel 2 och 3 är en genomgång och presentation av deliberativ demokratiteori respektive en sammanställning av lagstiftning och litteraturkällor kring samråd. Dessa två kapitel ligger som förankrande grund för kapitel 4 och 5 där empiri och intervjumaterial presenteras samtidigt som analys och resultat synliggörs.

I kapitel 2, *Samtalet i demokratiteori*, ligger utgångspunkten i samtalets och argumentationens betydelse för demokratisk legitimitet gällande medborgares medbestämmande.

Kapitel 3, *Samrådet i planeringsprocessen*, behandlar plan- och bygglagstiftningen utifrån ett historiskt perspektiv för att läsaren ska få en god överblick över samrådets, och andra medborgardialogers, funktion och kapacitet. Kapitlet fungerar även som en förklarande bakgrundsbeskrivning till de skiftande förutsättningar planerare idag har att anpassa sig till, vilka uppkommit i och med den senaste omskrivningen av plan- och bygglagen.

Kapitel 4, *Samrådet som system; dess form och struktur*, beskriver de upplevelser planerare har av både det formella samrådet som av medborgardeltagande; dels kopplat till plan- och lagstiftningen och hur den påverkar planeraren och medborgaren genom dess krav på effektivitet, dels till mer planeringsstrukturella förhållanden som planeraren har att förhålla sig till.

I kapitel 5, *Samtal, dialog och deltagande i planeringsprocessen*, beskrivs samtalets potential i en planeringsprocess, kommunikationens roll samt teman som representativitet, civilsamhällets kraft och allmänintresse kontra egenintresse.

I det sjätte och sista kapitlet hittas en diskussion där vi sammanfattar studiens resultat och gör kopplingar mellan vår empiri, deliberativ demokratiteoretiska principer och mot lagstiftningens formella krav.

2. Samtalet i demokratiteori

2.1 Deliberativ demokratiteori

Deliberativ demokrati är ett ganska nytt begrepp och har först på 1990-talet fått fäste i en demokratiteoretisk debatt (Premfors & Roth 2004:12; Dryzek 2000:1). Teorin utgår från samtalets och argumentationens betydelse för demokratisk legitimitet gällande medborgares medbestämmande. Att samtalet är öppet och jämlikt är av yttersta vikt för en fullgod demokratisk förankring. Detta skiljer sig från andra synen som ser en tillräcklig legitimitet i en endast representativ demokrati tillsatt genom demokratiska val (Dryzek 2000:V).

En tydligare bild av vad deliberativ demokrati i grunden handlar om kan man få från vad begreppet deliberativ betyder. Deliberation har enligt nationalencyklopedin betydelsen "överläggning, rådslagning, diskussion eller debatt, oftast i politiska sammanhang." (NE 2015a). Deliberativt samtal beskrivs bland annat som en form av undervisning där olika åsikter får komma till uttryck i en anda av tolerans, respekt och strävan att komma överens (NE 2015b). Detta stämmer i stort väl överens med hur synen på det praktiska tillvägagångssättet för samtal beskrivs inom deliberativ demokratiteori (se t.ex. Cunningham 2002; Dryzek 2000; Premfors & Roth 2004).

Det finns flera sätt att benämna teorin utöver just som deliberativ demokrati. På svenska finns både uttrycken samtalsdemokrati och diskussionsdemokrati (Premfors & Roth 2004:8) medan diskursiv demokrati kan uttryckas på svenska liksom på engelska. Vissa använder begreppen liktydigt medan andra ser begreppen som olika inriktningar inom teorin, exempelvis vill John S. Dryzek (2000:3) i sin *Deliberative democracy and beyond* tolka diskursiv demokrati som en mer radikal variant än deliberativ demokrati. Samtidigt använder han i sin bok från 1990, en tidig publikation inom ämnet, inte alls termen deliberativ utan benämner teorin endast som diskursiv demokrati (Dryzek 1990; Dryzek 2000:3). Vi kommer i den här studien genomgående benämna teorin som deliberativ demokrati då det är den mest vedertagna benämningen, både i Sverige och internationellt. För att benämna det öppna och jämlika samtalet enligt den normativa synen beskriven i deliberativ demokratiteori används uttrycken deliberativa samtal eller deliberation.

2.1.1 Det demokratiska samtalets historia

Trots att deliberativ demokrati kan anses vara ett nytt bidrag till demokratiteori finns de grundläggande idéerna representerade långt tillbaka i tiden. Samtalets, argumentationens och kommunikationens betydelse för att nå fram till förnuftiga beslut lyfte redan Aristoteles och övriga demokrater i antiken (Premfors & Roth 2004:9). Deras deliberativa samtal omfattade däremot bara en begränsad skara av medborgarna, exempelvis var kvinnor och slavar helt uteslutna från dessa.

Under senare tid har många tänkare utvecklat idéer kopplade till vad som idag benämns som deliberativa processer (Dryzek 2000:2; Premfors & Roth 2004:10-11). Exempelvis talade John Stuart Mill i mitten av 1800-talet om utbyte av idéer för att på ett mer allsidigt sätt belysa frågor och därmed skapa klokare beslut. John Deweys idéer på 1920-talet om deliberativa samtal i samhället och i skolan har gjort honom till en viktig bidragsgivare till utvecklingen av deliberativ demokratiteori. Han ville nämligen genom utbildning skapa medborgare som lär sig att överväga och rådslå i ett öppet demokratisk forum, helt enkelt att se invånare i en stat som demokratiska

medborgare och därmed en resurs i beslutsfattandeprocesser.

Många tankar har i historien också uttryckts som står i motsats till idén om samtal som demokratisk legitimitetsskapare. Rousseaus demokratisyn innehöll medborgardeltagande utan deliberativa egenskaper, då han ansåg att deliberativa samtal kunde påverka och manipulera deltagarna på ett negativt sätt, en syn som vissa kritiker även idag lyfter (Premfors & Roth 2004:10). I mitten av 1900-talet, tvåhundra år efter Rousseau, framträdde den realistiska demokratisynen som dominerande i samhällsdebatten (Premfors & Roth 2004:11). Den utgick från att det var orealistiskt att anta att medborgare skulle ha förmåga och vilja att delta i politiska samtal. Medborgares deltagande begränsades till att välja politiker i återkommande allmänna val, i enlighet med den realistiska demokratisynens inspiratör, ekonomen Joseph Schumpeter (1943:282f).

I Sverige hade Schumpeter också stort inflytande. Svenska anhängare av hans idéer var dock för debatt här, även om kraven för deltagandet sattes så högt att bara vissa kan delta (Premfors & Roth 2004:11). Debatten sågs heller inte som beslutsfattande i sig, utan bara förberedande. Men mot slutet av 1900-talet har deliberativ demokrati på allvar blivit en teorisyn i dagens demokratidebatt.

2.1.3 Kärnan i deliberativ demokratiteori

Som med de flesta teoribildningar finns det även inom deliberativ demokrati olika skolor, varianter och åsikter. Det kan dock sägas finnas en gemensam kärna inom deliberativ demokratiteori. Statsvetaren Frank Cunningham (2002) utgår i sin beskrivning från några grundläggande idéer, presenterade av olika betydelsefulla personer bakom teorin. För det första måste villkoren för medborgares demokratiska samexistens bestämmas genom öppna resonemang mellan jämlika medborgare (Cohen i Cunningham 2002:163). Dessa öppna resonemang eller diskussioner kan också uttryckas som deliberation. Seyla Benhabib, en framträdande tänkare inom deliberativ demokratiteori, uttrycker vidare att deliberation dessutom måste ses som ett nödvändigt villkor för att anse att det offentliga beslutsfattandet är legitimt och rationellt (Benhabib i Cunningham 2002:163). Deliberation ska alltså ses som en normativ ingrediens i det demokratiska samhället. Det jämlika samtalet, resonemanget och diskussionen, med ett annat ord deliberationen, har en mycket central roll för demokratin i den politiska beslutsprocessen enligt deliberativ demokratiteori.

Ytterligare måste vissa procedurmässiga villkor för deliberationen finnas vilket Jürgen Habermas, en av de viktigaste bidragande tänkarna inom deliberativ demokrati, beskrivit (Habermas i Cunningham 2002:163). Han menar att dessa villkor för deliberationen måste vara sådana att de deltagande skulle välja dessa om de kunde delta som fria och jämlika. Resonemanget utgår alltså från att villkoren bestäms av deltagarna själva, genom att finna en konsensus kring dem i en deliberativ process. De procedurmässiga villkoren bestäms, enligt Habermas beskrivning, genom proceduren självt vilket kan ses som ett cirkelresonemang. Samtidigt är det helt enligt de principer som deliberativ demokrati bygger på, det vill säga att mer rationella och legitima beslut tas med hjälp av deliberation. Det finns trots detta många tankar i litteraturen kring förutsättningarna för deliberativa samtal och hur dessa bör ske.

Det deliberativa samtalet kan kortfattat sammanfattas som att *“prata med andra och överväga med sig själv”* (Theodorsson 2004:23) samt att *“både vilja förstå och övertyga samtidigt”* (Theodorsson 2004:27). Det deliberativa samtalet handlar alltså enligt denna syn inte bara om en debatt där du ska vinna över de andras argument, snarare är det en serie av argument som presenteras, diskuteras och

senare övervägs och resoneras kring. Dryzek sammanfattar deliberativa beslutsprocesser med att man ska eftersträva *“the ability of all individuals subject to a collective decision to engage in authentic deliberation about that decision”* (Dryzek 2000:v). Han utvecklar vidare:

“Thus claims on behalf of or against such decisions have to be justified to these people in terms that, on reflection, they are capable of accepting. The reflective aspect is critical, because preferences can be transformed in the process of deliberation.” (Dryzek 2000:1)

Utifrån dessa citat kan flera av huvudpoängerna kring hur deliberation bör ske utläsas, av oss sammanfattade i fem delar. Det första Dryzek berör i citaten är att deltagandet ska omfatta alla som är berörda av beslutet som ska tas. Med det behöver det inte menas att alla faktiskt ska delta, utan som han tydliggör senare, att alla ska ges möjlighet och förmåga att delta (Dryzek 2000:1). Annika Theodorsson konstaterar en liknande syn i sin artikel *Deliberativt deltagande och dess effekter*, som bygger på hennes avhandling från 2003:

“Det utbredda deltagandet kan, men måste inte, kopplas till deliberationen. Man kan tänka sig deltagande utan deliberation och även motsatsen: deliberation utan utbrett deltagande.” (Theodorsson 2004:23)

Utöver att det deliberativa samtalet inte behöver innefatta alla berörda, beskriver Theodorsson (Ibid) att deltagande i sig inte behöver vara deliberation. Detta är liknande den andra poängen som kommer fram i citatet från Dryzek (2000:v): att deliberationen måste vara autentisk, eller äkta, i enlighet med de procedurmässiga villkor Habermas nämner och Cunningham beskriver som kärnan i deliberativ demokratiteori (Cunningham 2002:163). Här framkommer alltså ett krav på att den deliberativa processen ska hålla en viss kvalitet.

Vad som utmärker en deliberativ process med kvalitet kan utläsas vidare i citaten från Dryzek (2000:1). Den tredje punkten berör nämligen att argumenten som förs fram i de deliberativa samtalen ska vara rimliga, resonabla och motiverade. Dryzek utvecklar detta vidare med att en deliberativ process handlar om *“persuasion rather than coercion, manipulation, or deception”* (Dryzek 2000:1), en syn som också beskrivs av andra (Premfors & Roth 2004; Cunningham 2002:164). I nära relation med den tredje poängen är den fjärde som handlar om reflektion. Reflektionen är avgörande, menar Dryzek (2000:1), och krävs av alla deltagare för en effektiv deliberativ process där viljan att förstå andra perspektiv och åsikter som finns är central. Då deltagare i en deliberativ process reflekterar över varierande argument som lyfts och vill förstå dessa argument skapas möjlighet för att ändra åsikter och inställningar i en fråga, vilket är den femte poängen och central för deliberativ demokratiteori (se Cunningham 2002:164; Dryzek 2000:1; Premfors & Roth 2004:13;). Följden är att deliberationen kan komma fram till ett beslut som alla är överens om är det bästa för alla, även om alla individuella intressen inte behöver gagnas. Detta är ett överordnat mål som, enligt Cunningham (2002:165), de flesta inom deliberativ demokratiteori kan anses vara överens om: att en väl genomförd, demokratisk deliberation kommer bidra till att medborgare strävar efter konsensus för det allmännas bästa genom att deliberationen, enligt Benhabib (1996:71f), tvingar individen att tänka på vad som skulle räknas som en bra lösning för alla andra inblandade. Strävan efter konsensus leder i sin tur till en mängd positiva samhällseliga effekter, enligt Gutman och Thompson (i Cunningham 2002:166). Till exempel lyfter de att det uppmuntrar människor att försöka leva i samförstånd, ta breda perspektiv på frågor vilket ökar

generositeten i samhället och hjälper människor att bli upplysta och nå en högre nivå av förståelse för samhället och dess heterogena uppbyggnad.

För att den deliberativa processen ska bli effektiv och skapa ett resultat krävs dock en ömsesidighet bland deltagarna. Cunningham uttrycker denna ömsesidighet, utifrån tankar av Amy Gutman och Dennis Thompson som:

“I cannot expect you to entertain my reasons respectfully and with a mind open to changing your views unless I am prepared to entertain your reasons in the same spirit.” (Cunningham 2002:164)

Det ligger alltså i synen på deliberationen ett villkor att alla är medvetna om reglerna för densamma, att alla är överens om syftet och att de agerar utifrån det (Henecke & Khan 2002:15).

Kärnan i deliberativ demokrati kan sägas bestå av många tankar kring samtalet och hur det ska genomföras för att förbättra beslutsprocessen med tanke på demokratisk legitimitet. Kärnan är i stort de flesta överens om, vilket beskrivs i flera texter (Cunningham 2002:163; Dryzek 2000:1). Det är dock viktigt att poängtera att alla inte är överens om varandras beskrivningar av hur samtalets villkor exakt bör se ut (Dryzek 2000:1). Vi kan dock konstatera att sammanfattningen av vad deliberativ demokrati är, beskrivet i statens offentliga utredning *En uthållig demokrati - politik för folkstyrelse på 2000-talet*, stämmer bra överens med de ovan beskrivna tankarna.

“I den deliberativa demokratiteorin [...] betonas argumentationens och samtalets fundamentala betydelse för demokratin. Endast sådan maktutövning kan skapa förtroende som samspelar med övertygelser som uppstår i fria samtal medborgare emellan. Demokratin ger ett ramverk för fri diskussion mellan jämlikar. Politik kopplas till diskussion. Demokratin är därför i behov av arenor där opinioner kan bildas, debatteras och ifrågasättas. I dessa diskussioner underordnas mina intressen det gemensamma bästa. I en fri och öppen diskussion prövas förslagen.”
(SOU 2000:1, s22f)

2.2 Deliberativ demokrati i demokratiutredningen

Demokratiutredningens betänkande *En uthållig demokrati - politik för folkstyrelse på 2000-talet* (SOU 2000:1) är resultatet av en parlamentarisk kommitté som hade som uppgift att *“belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet [...] med särskilt uppdrag att utreda orsakerna till det sjunkande valdeltagandet och föreslå åtgärder för att öka medborgarnas delaktighet och engagemang i det demokratiska systemet.”* (SOU 2000:1 :3). Utgångspunkten för kommitténs arbete var varje medborgares rätt till full delaktighet i samhället (SOU 2000:1 :8).

I betänkandet slås vissa grundläggande målsättningar fast för den fortsatta demokratiutvecklingen. Bland dem är att stärka den demokratiska medvetenheten och att utveckla deltagandet i politiska beslutsprocesser (SOU 2000:1 :241ff). Utredningen förordar en deltagardemokrati med förstärkta inslag av den deliberativa demokratiteorin vilket innebär att varje medborgare måste ges större möjligheter till deltagande, inflytande och delaktighet som upplevs som meningsfullt för medborgaren. Anledningen till denna syn på den demokratiska utvecklingen är att utredningen ser

problem med dagens system, nämligen att “*deltagande i de traditionella formerna för politik inte alltid innebär något inflytande*” (SOU 2000:1 :36). Många medborgare ser alltså ingen förbindelse mellan deltagande och resultat, enligt utredningen.

Fördelarna med en deliberativ demokrati är många, enligt utredningen. Ett kommunikativt sökande efter det gemensamma bästa ökar kvaliteten i beslut, utvecklar deltagarna och höjer den politiska medvetenheten (SOU 2000:1 :33f). Samtalsprocessen mellan berörda är det demokratiskt värdefulla.

Demokrati är den livsstil, den livsform eller det sinnelag som både utgör en förutsättning för och är ett resultat av det medvetet utformade och levande styrelsesättet. En sådan hållning kan inte bara teoretiskt förvärvas. Först när den tillämpas och hävdas i samtal och handlingar blir den trovärdig.” (SOU 2000:1 : 33f)

Utredningen kritiserar dessutom, precis som deliberativa demokratiteoretiker, en “*elitistisk demokratiteori som fokuserar rösträtt och beslutsrätt och tolkar demokratin som ett sätt att effektivt fatta majoritetsbeslut*” (SOU 2000:1 :34). Att bara rösta räcker inte, konstateras i utredningen. Istället är samtal, diskussioner och försök att gemensamt överväga skilda politiska lösningar och deras konsekvenser det demokratiskt verkligt centrala (SOU 2000:1 :34f), i enlighet med deliberativ demokrati (se Cunningham 2002; Dryzek 2000).

3. Samrådet i planeringsprocessen

3.1 Huvuddrag i plan- och bygglagen

Vad är plan- och bygglagen och vilka är dess beståndsdelar? Och vad syftar den till? För att hitta svaret på dessa frågor kan man med fördel vända blicken mot plan- och bygglagens portalparagraf där de övergripande bestämmelserna om planläggandet av mark, vatten och bebyggelse står beskrivna. Dessa bestämmelser syftar till att:

“med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.”
(SFS 2010:900 kap.1 1§)

Boverket (2014a) skriver i sin handbok att Plan- och bygglagens portalparagraf beskriver de fundament som lagen vilar på; att planeringsprocessen ska vara transparent och ge medborgarna möjlighet att syna och påverka planläggningen och vikten av att från institutionellt håll göra avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen samt att de långsiktiga planeringsorienterade målen ska trumfa de kortsiktiga (SFS 2010:900 kap.1 1§; Boverket 2014a).

Som exempel på hur dessa *“jämlika och goda sociala levnadsförhållanden”* ska främjas och uppnås menar Boverket (2014a) att det, i en mer konkret kontext, kan röra sig om att planläggningen bör bidra till att skapa goda lokala eller regionala förutsättningar för handeln eller att bostadsbyggandet i kommunen ska planeras för att skapa förutsättningar för jämställdhet och integration. Denna i lag satta målsättning, att *“en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig för alla samhällsgrupper”* ska främjas, hittas i kap.2 3§. Denna paragraf kan sedan sättas i relation till övriga hänsynsregler som finns i kap.2 3§ där det bland annat står att *“en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens”* ska främjas genom en god hantering av planläggningen. Enligt denna paragraf ska även en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av den fysiska miljön eftersträvas vilket än mer preciseras i kap.8 där det står skrivet att en byggnad ska ha god form, färg och materialverkan (Nyström & Tonell 2012:190). Vikten av att i samhällsplaneringen sträva efter en effektiv långsiktig hushållning med vatten, mark, energi framhålls också i denna paragraf. Dessa så kallade hänsynsregler som hittas i andra kapitlet ska beaktas och införlivas i all planläggning. Inskrivet står även att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet ska ses som ett framstående mål för planeringen. Just denna sista hänsynsregel kan ses som vägledande för den omstrukturering som plan- och bygglagen genomgick 2015.

Boverket (2014a) pekar även på att bestämmelserna i plan- och bygglagen har utformats för att främja den enskilde medborgarens aktiva deltagande i planeringsprocessen. Ett exempel på detta aktiva deltagande i planprocessen är då den enskilde medborgaren medverkar på ett samråd eller deltar i en medborgardialog med kommunen. Samrådet och dess beståndsdelar – medborgardeltagande och dialog – skrevs in först vid 1987 års revidering av plan- och bygglagen. Samrådet anses idag vara en vital del av planförfarandet och syftar till att: *“få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och ge möjlighet till insyn och påverkan”* (SFS 2010:900 Kap.5 §12). Dock preciseras inte i lagen exakt hur samråden ska vara utformade utan det är upp till varje enskild kommun att själv avgöra i vilken form och utsträckning dialogen ska ske.

Lagen innehåller även bland annat bestämmelser om hur detalj- samt översiktsplaner ska regleras, hur de de facto ska genomföras rent processtrukturellt, vilka regler som gäller för bygg- och rivningslov, hur överklaganden ska gå till samt till vilken instans medborgaren ska vända sig till då denne känner sig missgynnad.

Även det omdebatterade kommunala planmonopolet nämns tidigt i plan- och bygglagen där det beskrivs som att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av vatten och mark (SFS 2010:900 kap.1 2§). Genom detta planmonopol innehar kommuner en särställning gentemot privata exploatörer då de innehar bestämmanderätten huruvida detaljplaner ska antas eller ej.

Jan Nyström och Lennart Tonell lyfter i sin bok *Planeringens grunder - en översikt* problematiken med att kraven i lagen är odefinierade och skrivna i alltför allmänna ordalag (2012:191). Författarna frågar sig vad som egentligen menas med en god social livsmiljö och god hushållning med resurser. Den odefinierade lagtexten ger här, enligt Nyström och Tonell, allt för stort utrymme för politikernas och tjänstemäns egna tolkningar vilket kan ge stor spridning i hur lagtexten tillämpas bland Sveriges kommuner.

3.2 En PBL i förändring

I detta avsnitt syftar vi till att kortfattat beskriva den utveckling som Plan- och bygglagen har genomgått de senaste årtiondena. Denna övergripande historiebeteckning av lagens utveckling, och då avgränsad till de förändringar som berör vår studie, görs i syfte att kontextualisera lagen i relation till de intervjuer vi gjort och för att belysa det juridiska lagrum som planeraren har att arbeta inom.

3.2.1 PBL 1987 – det medborgerliga inflytandets genombrott

Det var först i 1987 års upplaga av plan- och bygglagen, vilken var resultatet av hela 20 års förarbeten, som en riktad målsättning mot att konflikter om markanvändningen skulle lösas genom mer demokratiska processer kunde skönjas i lagtexten (Henecke & Khan 2002:6). De nya föreskrifter om samråd och öppenhet i planprocessen som infördes i och med 1987 års plan- och bygglag var resultatet av 50- och 60-talets omvälvande samhällsförändringar samt som en reaktion mot de kommunsammanslagningar som ägde rum mellan 50- och 70-talet. Den förr så starka staten, som drivits av nu svunna folkhemsideal, hade genomfört stora omvandlingar i den fysiska miljön. Dessa omvandlingar resulterade i folkliga protester, gällande miljonprogramsbyggen, infrastruktursatsningar för massbilism och stadskärnors omvandlingar (Ibid:6; Khakee 2006:18). Allmänheten ville nu, mer påtagligt än tidigare, göra sin röst hörd:

“Den fysiska planeringens rationalitet började ifrågasättas och planeringsprocessen började beskrivas som alltför sluten, svåråtkomlig för insyn och påverkan för stora grupper av medborgare. I den expanderande förvaltningen kom samtidigt många nytexaminerade akademiker in, som påverkats av de samhällskritiska strömningarna, och experiment med medborgardeltagande inleddes. Det började mer allmänt framstå som ett rimligt rättvisekrav att de som drabbades av byggandets långvariga effekter också gavs ett visst utrymme för

inflytande över dessa.” (Henecke & Khan 2002:6)

1987 års plan- och bygglag strävade även efter att planeringsprocessen skulle få en mer deltagardemokratisk prägel; dels genom att öka och förstärka den lokala demokratin, dels genom att stärka medborgarinflytandet. Kommunerna fick nu större makt gentemot staten genom att statens förr obligatoriska efterhandskontroller av antagna planer nu slopades, vilket skulle leda till en livligare debatt om planfrågor i politikens korridorer samt att medborgarna skulle engageras i större mån än tidigare (Henecke & Khan 2002:18). Med detta skulle planbeslut inte bara lagföras i ren byråkratisk mening men även förankras och legitimeras hos medborgarna.

Även statsvetaren Andreaz Strömgren (2007) pekar på detta paradigmskifte; det förr så starka representativa politiska systemet som styrde den fysiska planeringen var nu var tvungen att inkorporera den enskilde medborgarens åsikter. Strömgren använder det så omtalade slaget om almarna, där starka medborgarprotester förhindrade fällningen av almträdet i Stockholm 1971, som ett exempel på hur den i stadsplaneåtgärder marginaliserade medborgaren *“satte frågan om den representativa demokratin överhöghet på sin spets”* (Strömgren 2007:154).

Strömgren skriver vidare att detta nyväckta medborgerliga intresse i stadsbyggnadsfrågor är tydligt i de utredningar som föranledde 1987 års plan- och bygglag. Bland annat står det i *Utredningen om den kommunala demokratin* (SOU 1974:50) att:

“Tillväxten av storstäder och andra tätorter medförde att stora grupper av medborgare fick klart för sig att de skulle komma att påverkas av planeringen. I vissa fall kom det ökade bostadsbyggandet att påverka redan etablerade bostadsområden och deras omgivningar. Men många kände osäkerhet om hur planerna skulle kunna påverka deras situation. Vissa grupper upplevde sannolikt den kommunala planeringens effekter som något negativt och fick av den anledningen ett ökat intresse för frågorna. Samtidigt torde också många människor ha blivit medvetna om att planerna mer än tidigare kunde användas som instrument för att påverka utvecklingen i mer positiv riktning exempelvis från miljösynpunkt, bl.a. genom att den översiktliga planeringen fått en mer betydelsefull roll. En större allmänhet fick därigenom anledning att följa och försöka påverka den styrning av utvecklingen som kunde utövas genom planerna.” (SOU 1974:50 :36)

Utredningen lyfter även att i den offentliga debatten under 70-talet hade samhällsplanering blivit ett omdiskuterat ämne: den kommunala planeringsprocessen sågs nu som allt för sluten och ogenomtränglig för medborgaren samt att även företrädare för social som medicinsk sakkunskap skulle få möjlighet att framlägga sina kunskaper i planärenden. Detta skulle då balansera det stora inflytande som entreprenörer, handel, industri och markägare ansågs ha i planeringsprocessen. Även den kritik som riktats mot förtroendevalda politiker för att de i stor utsträckning lämnat ifrån sig bestämmanderätten över den fysiska planeringen till tekniker kunde balanseras om information och ökat deltagande för förtroendevalda och allmänhet på ett bättre sätt arbetades in i planprocessen (SOU 1974:50 :35).

Abdul Khakee (2006) menar att det ekonomiska stålbad som kommunerna genomgick under 80-talet ökade kravet på en effektivisering av den offentliga verksamheten. Medborgarna blev samtidigt, då kommunernas verksamhet starkt influerats av det privata näringslivet, betraktade som

brukare eller konsumenter. Under 1980-talet genomfördes också många reformer som siktade på att lappa ihop det demokratiska lapptäcket; kommunala distriktskontor öppnade, kommundelsreformer genomdrevs och boendeinflytandet i närmiljöfrågor förstärktes (Khakee 2006:18).

Henecke och Khan (2002) skriver att det uttalade syftet med 1987 års plan- och bygglag var att demokratisera planprocessen genom att bestämda procedurregler för planprocessen cementerades samtidigt som större vikt lades vid förfaranderegler och strukturella beslutsformer. Lagen i 1987 års version innebar också minskad detaljstyrning av den fysiska bebyggelsen samtidigt som eftersträvansvärda mål och värden formulerades. Henecke skriver att lagens uppgift nu mer blev att upprätta mål och önskansvärda strävanden än att ange på förhand givna lösningar (Henecke & Khan 2002:17).

3.2.2 Remissinstansernas kritik av 1987 års plan- och bygglag

Vad tyckte då de olika remissinstanserna om denna nya inriktning på plan- och bygglagen? I en genomgång gjord 1986 beskrivs de yttranden som fälldes av kommunpolitiker, tjänstemän och andra organisationer som blev direkt påverkade av förändringarna i lagen (Henecke 2006:163). Svenska kommunförbundet menade att procedurreglerna var alltför detaljerade samt att de nya, deltagardemokratiska inslagen kunde väcka falska förhoppningar hos den enskilde medborgaren om dennes chans att påverka planprocessen. Arkitektförbunden, som till största del var positiva till medborgarens nya roll i planeringen, menade ändå att medborgarinflytandet kunde framstå som parodiskt då administrationen verkade alltför tungrodd i förhållande till de väntade resultaten. Svenska Byggnadsentreprenörsföreningen var än starkare i sin kritik gällande: *“den mycket besvärande inverkan som formerna för det utvidgade medborgarinflytandet får för att bedriva byggnadsverksamhet i rationella former”* (Henecke 2006:162). Henecke menar att detta är kritik som fortfarande är aktuell idag men ger ingen närmare indikation på hur och i vilken omfattning.

I nästkommande kapitel kommer nästa inkarnation av plan- och bygglagen att behandlas schematiskt, detta då 2010 års plan- och bygglag inte skiljer sig nämnvärt från 1987 års lag. Större vikt kommer därför att läggas på den revidering som fick laga kraft den 1 januari 2015.

3.2.3 PBL 2010 – utökat medborgerligt inflytande

I juni 2010 antog riksdagen den av regeringen presenterade propositionen. Denna nya, uppdaterade plan- och bygglag, nu benämnd som 2010:900, antogs tidigt år 2011. I mångt och mycket var denna version en ren fortsättning på 1987 års plan- och bygglag, med målet att nu än mer modernisera och effektivisera planeringsprocessen (Nyström & Tonell 2012:183f). Omstöpningsen av 1987 års lag föranleddes av nya krav och högljudd kritik från privata exploitörer mot vad de ansåg var en allt för långsam planprocess. Även begrepp som allmän plats, bebyggelse och kvartersmark som i äldre plan- och bygglagen från 1987 inte förklarades eller redogjordes närmare för redefinierades nu i den nya versionen (Ibid:183f). Översynen av plan- och bygglagen sågs också som nödvändig för att möta de samhällsförändringar som skedde under denna tid. En förändrad demografi kopplat till ökade regionala beroendeförhållanden och en allt viktigare miljöpolitik sågs från regeringens perspektiv som bidragande till översynen. I skriften *Översikt kurs om nyheterna i PBL 2011* (Ny PBL på rätt sätt 2012) nämns olika tillämpningsproblem som sågs som viktiga att i den nya plan- och bygglagen korrigeras. Bland dessa problem nämns dels att översiktsplaneringen inte bedrivits i den långsiktiga anda som är eftersträvansvärd, dels att planerings- och beslutsprocesserna tar allt för

lång tid samt att samordningen mellan olika regelverk, specifikt mellan plan- och bygglagen och miljöbalken, är bristfällig (Ny PBL på rätt sätt 2012:7).

3.3 PBL 2015 - en effektiviserad planprocess

Den strävan efter en rationaliserad och mer effektiv planprocess som var märkbar redan i 2010 års omstrukturering tydliggjordes än mer i den omskrivning av plan- och bygglagen som trädde i kraft den 1 januari 2015. Något förenklat kan den stora omstruktureringen kondenseras ner till att enkelt planförfarande nu benämns som standardförfarande och att det som förr omnämndes som standardförförande nu är utökat planförfarande (se Prop. 2013/14:126; SFS 2010:900; se figur 1). Ett skifte - både i retoriken som i praktiken - ägde rum. Vi ska i detta kapitel övergripande beskriva dessa förändringar och dess konsekvenser.

Enligt propositionen *En enklare planprocess* (Prop. 2013/14:126), som i sina huvuddelar senare kompletterade den existerande plan- och bygglagen, krävdes denna rockad i planförfarandeprocessen för att främja bostadsbyggandet i Sverige. Ett av flera medel för att göra detta var genom att förenkla planprocessen. Andra medel för att göra detta var enligt propositionen lättade hyresregleringar och förändrade exploateringsavtal. Det övergripande målet var att *“genomförandet av ett projekt - från idé till färdigställande ska kunna ske utan onödigt dröjsmål”* (Prop. 2013/14:126 :56.)

Fig.1

Standardförfarande (tidigare enkelt förfarande) efter 1 januari 2015

Plansamråd/underrättelse	Antagande	Prövning	Laga kraft
--------------------------	-----------	----------	------------

Utökat förfarande (tidigare normalt förfarande) efter 1 januari 2015

Programsamråd	Plansamråd	Granskning	Antagande	Prövning	Laga kraft
---------------	------------	------------	-----------	----------	------------

(Lidholm 2014)

3.3.1 Anledningar till förändrat planförfarande

I propositionen *En enklare planprocess* (2013/14:126) betonades att de långa handläggningstiderna som förr präglade detaljplaneprocesser innebar stora problem och kostnader för exploatörer som var villiga att bebygga mark. Speciellt utsatta ansågs de exploatörer vara som hade en detaljplan vars antagande var osäkert. Detta kunde då resultera i att många exploatörer, stora som små, inte vågade investera i mark eller börja förhandla med kommunen om framtida byggnation. Om dessa problem kunde övervinnas genom ett enklare och mer friktionsfritt regelverk fanns det enligt regeringens utlåtande en chans för en ökad konkurrens på marknaden, något som i sin tur kunde leda till en minskad kostnad för den enskilde bostadskonsumerten (Prop. 2013/14:126 :51f).

I propositionens konsekvensbeskrivning nämns att den största vinsten för kommunens del är minskade administrativa kostnader, detta då antalet detaljplaner som kommunerna måste kungöra i ortstidningar minskar (Prop. 2013/14:126 :245). Vidare står det även att idag handläggs cirka 45% av alla detaljplaner med ett enkelt planförfarande, det vill säga ett förfarande där en kungörelse i

ortstidning inte är nödvändig. Av detta dras i propositionen följande slutsats:

“En grov uppskattning är att färre än en fjärdedel av planerna skulle behöva handläggas med det utökade planförfarandet, dvs. närmast en halvering av det antal planer som behöver kungöras. [...] Antalet planer som enligt PBL måste antas av kommunfullmäktige kan därmed minska i motsvarande grad, vilket innebär att handläggningstiden för ett sådant planärende kan förkortas med några månader. Förslaget kan leda till en snabbare och effektivare kommunal hantering.”
(Prop. 2013/14:126 :246)

För den enskilde beskrivs förändringarna i omdaning av plan- och bygglagen i raka ordalag som acceptabel (Prop. 2013/2014:126 :267). Det kan dock utläsas att för den enskilde medborgaren som vill ta del av kungörelser om pågående detaljplaner, som förr i större omfattning publicerades i ortspressen, kan nya plan- och bygglagen innebära en försämring då fler planer än tidigare behandlas och antas av antingen kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden. I propositionen resoneras som så att dessa nackdelar som uppkommer ändå är marginella då det vanligtvis enbart är detaljplaner av betydande intresse för allmänheten där enskilda, som inte har fått kännedom om detaljplanen på annat sätt än via kungörelsen, yttrar sig (Ibid:267). Civilutskottet betonar dock i sitt utlåtande vikten av insyn i planprocessen samt att de flesta kommuner redan har en välfungerande praxis gällande delegerandet av detaljplansärenden. Riksdagen såg sig därför nödgad att rösta ner denna förändring (Sveriges riksdag 2014).

3.3.2 Remissinstansernas åsikter på förändrad plan- och bygglag

Det utökade planförfarandet ska bara tillämpas om detaljplanen avviker från kommunens översiktsplan eller planens granskningsyttrande, om planen är av stort intresse för allmänheten eller om den innebär risker för påverkan på miljön (SFS 2014:900 kap.5 §7). I relation till dessa bestämmelser om när ett utökat planförfarande ska tillämpas menar Luleå Tekniska Universitet (Prop. 2013/14:126 :68) att erfarenhet och studier på området visar att kommuner i stor omfattning tillämpar enkelt planförfarande även när det gäller mer komplexa planer som egentligen kräver utökat planförfarande. I remissutlåtandet frågar de sig vem som avgör lämpligheten om ett enkelt planförfarande ska väljas till en specifik plan eller om en större arbetsinsats krävs (Ibid). Rådigheten att välja rätt planförfarande är något som i lika hög grad som innan ligger på kommunens tjänstemän.

I den nya plan- och bygglagen ges även kommunerna stora möjligheter att själva välja hur samrådet ska utformas, dock ska samrådet som förr fortfarande ge goda förutsättningar för medborgardeltagande och information samt att samrådet ska ske i vad som kallas *“lämpliga former”* (Prop. 2013/14:126 :66). Vad dessa lämpliga former innebär preciseras inte närmare i lagtexten utan är till synes upp till varje kommun att tolka. Just detta - att samrådsformen i lagtext är odefinierad - är något som flertalet remissinstanser, i texten oklart vilka, påpekar. Även det faktum att planförslaget under handläggningstiden enbart ska presenteras på kommunens hemsida är något som kritiserats i remissunderlaget som något som äventyrar den transparens och öppenhet som plan- och bygglagen ska garantera. Speciellt riktas denna kritik mot att äldre medborgare med liten datorvana kan få svårt att få den insyn i planprocessen de är garanterade (Prop. 2013/14:126 : 66).

Bland annat Lomma kommun anser att det främst är de inkommande överklaganden som lägger hinder i vägen för en tidseffektiv planprocess. Vinsterna som kan utvinnas av att omforma PBL ser de som små. Även Trollhättans kommun anser att en omdaning av PBL är onödig då den enligt deras beräkningar enbart kommer att korta handläggningstiden med en månad. Istället ser de ett mer omfattande processtöd som mer avgörande för en effektiv planprocess (Prop. 2013/14:126 :67, 69). Detta ökade processtöd är något som till viss del nu tillgodoses då länsstyrelserna i större mån ska agera rådgivande och stödjande i planfrågor, speciellt i de frågor som rör allmänna och enskilda intressen (SFS 2010:900 kap.5 14§). Boverket anser att förslaget innebär att länsstyrelserna i högre grad kommer att kunna använda detaljplaner för att bevaka de statliga intressena vilket de anser är en nyordning (Prop. 2013/14:126 :67). Om detta i stort kommer att påverka effektiviteten och rättssäkerheten kring planprocessen lämnas dock osagt.

Nytt är också att i kapitel 5, 11§, 4:e punkten i lagen om ändring av plan- och bygglagen noteras nu att *“Kommunen behöver dock inte samråda med bostadsrättshavare, hyresgäster, boende eller organisationer av hyresgäster, om det är uppenbart att förslaget saknar betydelse för dem.”* (SFS 2014:900). Denna ändring är även den av odefinierad karaktär och ger varken tjänstemän som politiker vägledning om hur avgränsningar gällande samrådskretsen ska göras.

Flera remissinstanser anser även att det behöver preciseras vad det innebär att det ska vara uppenbart att planförslaget saknar betydelse för de boende och hyresgästorganisationer för att lagförslaget ska bli genomförbart i praktiken. Boverket anser att möjligheten att undvika samrådet om ingen berörd medborgare lägger in en protest, skulle kunna missbrukas. Det är helt enkelt för svårt för politiker eller tjänstemän att veta om tillräcklig hänsyn har tagits gentemot medborgarna (Prop. 2013/14:126 :86).

4. Samrådet som system; dess form och struktur

Vi kommer i detta kapitel att titta närmare på planerarnas tankar och upplevelser av samrådet och medborgardeltagande i relation till de upplevda effektivitetskrav som nya planlagstiftningen givit. Hur samrådet ses som ett av många olika sorters dialogverktyg och hur, eller om, olika arbetssätt kan gagna dialogen med medborgarna, behandlas också. Även samrådets och medborgardeltagandets konfiguration kommer här redogöras utifrån intervjuade planerares perspektiv och huruvida dagens planprocess ger nog med utrymme för planerarna att starta en livaktig dialog med medborgarna.

4.1 Planerarens syn på samrådet som verktyg

“De som berörs av vår planering ska ha möjlighet att se den, och ställa frågor så att de förstår vad det är vi föreslår och ges möjlighet att påverka. Så det är rätt enkelt: berörs man av något ska man också ha möjlighet att påverka det.” (Åse Andréasson, intervju)

Så beskriver intervjupersonen Åse Andréasson på Malmö stad sin syn på samrådets syfte och funktion, en syn som i mångt och mycket överensstämmer med det som plan- och bygglagen föreskriver: att, som det står i 3 kap 12§, *“samrådet ska syfta till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan.”* (SFS 2010:900). Denna syn på samrådet är en som delas av alla planerare i studien. Likaså att samrådet ska fungera som ett reglerande verktyg och att medborgaren genom formella processer ska ges möjlighet att protestera och förmedla sin synpunkt, delas av alla. Om samrådets funktion som demokratiskt verktyg säger Roger Westin på Malmö stad:

“Det är jätteviktigt att det finns den här lagstadgade möjligheten att kunna försvara sina intressen och säga till i ett samråd. Det tycker jag är viktigt och vill försvara, och att man kan gå rättslig väg med det om det inte funkar. Det är ju det det demokratiska samhället är uppbyggt på. [...] Så det är ju bra med den formaliserade biten också, den fyller en väldigt viktig funktion, sen kan vi ju göra andra saker också, få in mer och nå ut ytterligare.” (Roger Westin, intervju)

4.1.1 Planerarens syn på medborgares påverkan

De intervjuade planerarnas syn på samrådet överensstämmer också med den bild som Boverket förmedlar. Boverket (2014b) skriver att medborgarnas medverkan är viktig då beslut som tillkommit utan att förankras hos allmänheten har svårt att bli accepterade i tillräcklig omfattning. En medverkan från allmänheten är nödvändig då ett fullgott beslutsunderlag ska åstadkommas vilket överensstämmer med planerarnas åsikter (Boverket 2014b).

Miller och Fog, som genomförde undersökningar om medborgardeltagande under 80- och 90-talet, menar båda att det främst är vid detaljfrågor om planers fysiska utformning, såsom en vägs sträckning eller höjd på framtida byggnation, som medborgarnas åsikter eller protester räknas (i Henecke 2002:29). Enligt Miller finns det därför inga skäl till att förringa medborgarens inflytande över planeringsprocessen. Vidare kan det medborgardeltagande, som ikläder sig samrådets skrud,

vara ett sätt för medborgaren att påverka den fysiska planering som ligger dem närmast. Miller trycker även på att medborgarinflytande har tvingat kommuner att på ett bättre och mer transparent sätt förmedla information om aktuella översikts- och detaljplaner. Detta gör att medborgaren, då denne förstår planprocessens och aktuella planskeendens intrikata uppbyggnad och mål, på ett bättre sätt kan göra sin röst hörd genom andra kanaler (Henecke 2002:29f). Dock menar Miller att det i mer strategiskt inriktade och principiella frågor är svårt för medborgaren att påverka. Det är speciellt i detaljplanearbetet som detta är uppenbart, då externa krav i form av ekonomiska resurser och redan gjorda avtal sätter hårda ramar för besluts- och handlingsutrymme. Även de påtryckningar som till exempel privata exploatörer och intresseorganisationer utsätter berörda politiker och tjänstemän gör att medborgarna enbart kan spela en marginell roll i beslutsfattandet (Ibid:30).

Filip Evander, planerare i Vellinge kommun, vittnar om hur samrådet är en säkerhetsventil för medborgarna och hur vissa specifika frågor som är viktiga för enskilda medborgare tas upp och behandlas i en dialogprocess. Filip berättar i intervjun om hur de reaktioner som uppkom då en lokalgata i Västra Ingelstad skulle anläggas, som av berörda grannar befäradades bli hårt trafikerad, löstes genom samtal och dialog. Samtidigt är det utifrån intervjun påtagligt att planeraren för att garantera ett fullgott medborgardeltagande blir klämd mellan dels påtryckningar från externa intressenter som från den extra administrativa arbetsbörda som åläggs dem. På frågan om planerarna hade enskilda möten med berörda aktörer och grannar om anläggningen av lokalgatan svarade Filip Evander:

“Ja, då hade vi mycket dialog med exploatörerna så det var en lång process. Så nu tror jag att de är nöjda. Men det tar lång tid, det är jättetrögt, och exploatörerna är ju otåliga. Ett gnetande. Och det kräver mycket omsorg i planarbetet, och tid och energi!” (Filip Evander, intervju)

4.1.2 Effektivitet kontra medborgarinflytande

Johansson och Khakee (2008) skriver att även om planeraren arbetar under ständigt föränderliga förhållanden påverkas planerarens inställning gentemot medborgardeltagande av kraven på effektivitet. De målar upp en mångtydig och mångfasetterad bild av planerarens syn på demokrati och medborgardeltagande, ty:

“planerare är tränade att bedöma handlingar efter deras konsekvenser och inte på hur noggrant man följer principer. [...] Deltagande ökar kostnader, orsakar förseningar, öppnar dörrar för emotionella hänsynstaganden och självintressen samt skapar kontroverser.” (Johansson & Khakee 2008:59)

Johansson och Khakees undersökning visar att planerare generellt är övertygade om att den planering som genomförs försöker ta reda på vad medborgaren både behöver och önskar. Khakee lånar ett uttryck av Sherry Arnstein som likställer medborgardeltagande med att äta spenat. Alla vet om att det är nyttigt att äta men ingen tycker om det. Samma sak är det med medborgardeltagande, det är bra för demokratin, sämre för effektiviteten (Johansson & Khakee 2008:59; Arnstein 1969).

Samtliga intervjuade planerare påtalar vikten av medborgardeltagande och hur viktigt det är att den enskilde medborgaren bereds utrymme i beslutsprocessen. I kontrast till dessa positiva utlägg om

samrådet som demokratiskt forum finns det belägg för motsatsen. I en enkät- intervjuundersökning från 1990-talet om medborgardeltagande ansåg en majoritet av de intervjuade att deltagande i teorin var en god tanke men att det inte fungerade i praktiken. Arbetet med att engagera medborgarna krävde allt för mycket engagemang och tid av både tjänstemän som politiker och planprocessen sinkades allt för mycket (Johansson & Khakee 2008:60). Denna syn skiljer sig mycket från intervjuerna i vår studie, där alla planerarna förmedlade bilden av att deltagande och dialog är av godo. Erik Karlsson och Åse Andréasson, planerare i Burlöv respektive Malmö berättar om varför samrådet är så viktigt ur ett demokratiskt hänseende:

“Det är viktigt för att de som bor och verkar måste få en överblick av vad som ska komma. det är ju inte något demokratiskt i det egentligen, men att vi berättar och informerar. Annars hade man ju bara kunnat bygga nånstans utan förvarning. [...] Och så fort man börjar planera och går ut och berättar [om planen] blir många oroliga. Och de blir hållna gisslan så länge de inte vet. Men jag tror ändå att jag föredrar det, att folk får reda på saker och blir oroliga än att de inte får vara med och tycka eller påverka nånting.” (Erik Karlsson, intervju)

Åse Andréasson, om vad som hade hänt om samrådet ej existerade i lag:

“Det hade varit mycket större skillnader i hur vi jobbar. I vissa projekt där vi har en viktig intressent, och speciellt i mindre kommuner, där skulle invånarnas inflytande sjunka. Vi hade även fått en större spridning i hur människor kan påverka. Samrådet säkrar ju ändå en sorts minstanivå.” (Åse Andréasson, intervju)

4.2 Samrådet som en metod bland andra

Då samrådsskedet i plan- och bygglagen i sin form ej är bestämd finns det för planeraren många vägar att gå. Men hur nås bästa demokratiska förankring och högsta representativitet genom samråd? Är det genom mer traditionella samrådsmöten eller måste planeraren möta medborgaren i andra former, i dennes vardag, för att få in synpunkter? Vi ska i detta avsnitt undersöka hur de intervjuade planerarna tar sig an och problematiserar dessa frågor.

Arbetsgivar- och intresseorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, arbetar för att ge stöd till kommuners arbete med medborgardialog. SKL har i ett antal handböcker och dokument upprättat riktlinjer och handfasta råd som kan vara behjälpliga i kommunernas demokratiska strävanden. Dessa handböcker är också något som kan hjälpa planerare i deras arbete. Roger Westin, planerare i Malmö, är en planerare som tagit del av SKL:s flora av tips och dokument för att vidareutveckla dialogen med allmänheten:

“Jag försöker kolla med SKL, de har manualer om samråd och metoder, de har bra saker faktiskt. Men det jag tycker med metoder är att det finns väldigt många olika sätt för att få in synpunkter på. Det handlar mycket om att välja rätt tillfälle, om omfattningen av samrådet, och att välja rätt metod. Det är det kluriga.” (Roger Westin, intervju)

Just svårigheten att välja rätt dialogmetod är något som samtliga intervjuade planerare nämner. Å ena sidan är de tydliga med att understryka vikten av att det formaliserade samrådet existerar och är

något som måste göras, samtidigt som de lyfter det positiva i att lagstiftningen ger dem fria händer att själva utforma parallella medborgardialoger. Roger Westin på Malmö stad gick utanför just de formaliserade, planeringsrationella ramarna för medborgardialog när han arbetade med planprogrammet för ombyggnationen av kvarteret Bryggeriet i Malmö. Han beskriver arbetet med kvarteret Bryggeriet som ett sorts pilotprojekt där olika former av dialog testades, allt för att verkligen förankra planarbetet hos medborgarna och för att både tjänstemän som politiker skulle få ett så brett beslutsunderlag som möjligt. Bland annat använde Roger Westin sig av en blogg för att på ett lättillgängligt sätt nå ut med, och även inhämta, information. Han berättar engagerat om arbetet med kvarteret Bryggeriet och de dialogprocesser som startades i ett tidigt skede:

“Jag är ett stort fan av planprogram, att gå in och göra en miniutredning och ta in folks synpunkter tidigt innan man formar vad projektet egentligen innebär. Innan det blir alldeles för låst, [...] men det måste in i vårt arbetsätt och där är vi inte riktigt.” (Roger Westin, intervju)

Han fortsätter:

“Med Bryggeri-projektet så hade vi ju först förutsättningslösa samtal, sen bearbetade vi det resultatet till markanvändningskartor och strategier, och sen till en Har-vi-hamnat-rätt-dialog oss planerare emellan. Sen fortsatte dialogen ner i detaljplanen och då ville vi ha in så mycket som möjligt skriftligt så att de som hade en åsikt hade en möjlighet att gå vidare (rättsligt, förf.anm) med den om de var sakägare. Och vi hade även enkäter, så det blev ytterligare ett steg. Det blev lager på lager vilket är bra, för då samlar vi ihop till en helhet. Och om vi har missat något så kan vi alltid gå tillbaka ett steg.” (Roger Westin, intervju)

Genom att arbeta med webb-baserade verktyg ansåg Roger Westin också att hans möjligheter att nå ut till fler och skapa tydligare kommunikation ökade samtidigt som planprocessens uppbyggnad, och dess utfall, genom bloggen blev än tydligare och mer förståelig. Även frågor om ansvarsfördelningen var något som förtydligades i bloggen.

“Det som jag tror är det svåra att förstå är att veta vem som är ansvarig för vad i en sån här process. [...] Det är ju ganska svårt att fatta, jag förstår ju inte det alltid själv. Men folk hänger med när man visar planprocessen översiktligt, det tycker jag. För den rent formella processen är rätt lätt att förklara, men sen när det handlar om frågor som: vad händer nu? Vem är det som ska bygga här? Det är frågor som är jättesvåra att se igenom, och det är frågor som handlar om olika avdelningars ansvar. Och även byggherrens synpunkter. Så en blogg är rätt så bra för att öppna upp och visa att nu gör vi det här och sen det här.” (Roger Westin, intervju)

Lena Gerdtsen på Svedala kommun menade dock att det kan vara väldigt krävande att hålla medborgardialoger parallellt med det formaliserade samrådet. Hon menar att det är allt för resurskrävande att ideligen svara på frågor som inkommer via bloggar eller via hemsidan och att det är svårt att ge direkta och raka svar på planfrågor då mycket är beroende av politiska beslut som kan ändras i sista minuten. Dock anser Gerdtsen att sådana metoder kan vara effektiva om det i kommunen finns nog med resurser, i form av personal och tid, för att på ett adekvat sätt sköta uppgifterna. I Svedala använder de sig istället av något som de kallar medborgarmöte där

politikerna i hög grad är involverade. Planerare och andra tjänstemän får i mötessammanhanget en mer sekundär, tekniskt betonad roll vars huvuduppgift blir att förklara eller reda ut sakfrågor. Gerdtsen säger dock att en hög representativitet inte per automatik uppnås genom att hålla dessa medborgarmöten:

“De här mötena har man haft för att få ett bredare underlag och för att få veta: Är det här ett bra initiativ eller inte? [...] Så på vissa planer blev det inget planuppdrag utan vi kom, efter att ha haft mötet, fram till att det här projektet var ingen bra idé och drog tillbaka det. Så sådana möten har vi haft ett antal gånger. Och det kan vara ett bra sätt för att få in synpunkter utöver samrådet. Men det är samma sak där, att vissa har starkare synpunkter än andra.” (Lena Gerdtsen, intervju)

4.2.1 En tidig medborgardialog

Med överskriften *Det lönar sig att börja i tid!* skriver Boverket (2015b) om vikten av att fånga upp den enskilde medborgarens kunskap och att tidigt använda den som underlag i planeringen och för olika planers konsekvensbedömningar. Boverket skriver även att den formella processen för medborgardialog är otillräcklig; dialogen måste in i ett tidigt stadium för att ett bra resultat ska uppnås vilket kräver att tjänstemän och politiker *“går utöver det som lagen kräver och påbörjar dialogen redan innan planprocessen börjar”* (Boverket 2015b). Vidare står det att det arbete som görs tidigt i dialogprocessen har man igen senare i planprocessen. Även vikten av att kunskap och information läggs lager på lager, att resultaten från medborgardialog kring översiktlig fysisk planering överförs till framtida detaljplaner betonas. Boverkets rekommendationer och råd, och som dialogen kring kvarteret Bryggeriet ger ett reellt exempel på, kan ses i ljuset av den statliga utredningen *Demokratins infrastruktur* (SOU 1996:126 i Henecke 2006:162) och de resultat som däri kan utläsas. I utredningen understryks att samhällsplaneringen i Sverige är präglad av ett planeringsrationellt tänkande där medborgaren ges en allt för reaktiv och passiv roll då deras synpunkter enbart inhämtas vid samråd och planutställning. Författarna till utredningen förespråkar en mer proaktiv roll för medborgaren samt en utvidgad och breddad dialog mellan planerare, politiker och medborgare (Henecke 2006:162). Kanske är Roger Westins dialogskapande arbete kring ombyggnationen av kvarteret Bryggeriet ett steg på vägen mot att ge medborgaren en ny, aktiv roll i stadens utformning.

Det positiva med att inkludera medborgarna i ett tidigt stadiet genom andra kanaler än genom samrådet är också att planeraren själv blir mer engagerad i dialogarbetet. Även då samtliga planerare såg de demokratiska poängerna med det i planeringsprocessen formaliserade samrådet såg de även faran med att samrådet samtidigt rutiniseras och reduceras till något som påtvingas dem och ökar deras arbetsbörda. Återigen blir det en fråga om hur kraven på effektivitet påverkar planerarens inställning och förmåga att på bästa sätt arbeta med demokratifrågor. Åse Andréasson och Roger Westin, båda i Malmö, utvecklar dessa tankegångar med orden:

“Samrådet är någonting vi måste göra och kanske också gör för att få det överstökad faktiskt. I och med att det är något vi måste göra så finns det en risk att det i vissa fall blir ett moment man bara bockar av. Men när vi går in tidigt är det något vi gör frivilligt och då har vi valt det på ett annat sätt. Och då finns det också

en större vilja att göra en insats. Det är klart att det då finns det en skillnad, syftet är annorlunda, det är frivilligheten som driver en.” (Åse Andréasson, intervju)

“Det känns som om bloggen har tillfört mycket till förslaget. Mest har det kanske handlat om att man känner att man är på rätt väg, sen hoppas man att det finns mervärden på andra håll, att medborgarna kan påverka processen vilket ger en positiv samhällsutveckling i stort.” (Roger Westin, intervju)

4.2.2 Tidig dialog och socioekonomiska faktorer

De olika dialogmetoderna som kan pågå parallellt eller innan ett planarbete påbörjas är även ett verktyg för att försöka utjämna socioekonomiska klyftor och öka medborgarnas möjligheter att göra sin röst hörd, något som flertalet intervjuade planerare ger uttryck för. Det påtalas också att samrådet i sig inte är nog; andra metoder måste till för att försöka fånga upp medborgarnas åsikter, oavsett om denne bor i ett välbeställt villaområde som från sämre bemedlade förorter (Se även avsnitt 5.3 om socioekonomiska faktorer och representativitet).

“Jag tror fortfarande inte att man kan lösa det med ETT sätt. Eftersom vi inte kan hitta ett bra sätt att hålla samråd som lockar och där vi får en hög representativitet så tror jag att vi måste hitta andra sätt att söka upp medborgarna med. Så ser samhället ut idag. Och särskilt i de områden där vi har som svårast att nå ut och få in synpunkter, där måste vi vara mycket mera aktiva. Därför tror jag att vi måste jobba på olika sätt i olika områden i staden. Det är en annan sak i Västra hamnen än i Lindängen.” (Åse Andréasson, intervju)

I den statliga utredningen *Den uthålliga demokratin* (2000:1) står att även om ingen medborgare formellt är utestängd från samhället ger faktorer som klasstillhörighet, ålder och etnicitet ojämlika förutsättningar för att delta i samhällsutvecklingen. Allas delaktighet behövs för att besluten ska bli så bra som möjligt. Just denna delaktighet är medborgarandans mest tydliga kännetecken, och uppnås då varje medborgare är fullt övertygad om att hen har obehindrad tillgång till den gemensamma politiska styrelsen. I demokratiutredningen menas att för att jämlika demokratiska processer ska initieras och följas måste tre villkor uppnås. Dessa är politisk jämlikhet, meningsfullt deltagande samt öppenhet och insyn (SOU 2000:1 :37f). Dessa villkor kan i hög grad appliceras på olika former av medborgardeltagande och samråd. Speciellt det tredje villkoret, att formerna för att delta är, och upplevs, meningsfulla och öppnar upp reella möjligheter till inflytande, är essentiell för medborgarens upplevda delaktighet. Den demokratiska processen blir här legitim (Ibid 2000:1 :38). Vad säger då planerarna om denna upplevda delaktighet hos medborgarna? Existerar den eller ser de tecken på att det dynamiska medborgarskap som demokratiutredningen vurmar för är något som den enskilde medborgaren inte än upplever?

På frågan om hur samrådet som demokratiskt verktyg står sig gentemot andra former av medborgardialoger säger Erik Karlsson, planerare på Burlöv kommun, att:

“Jag identifierar problem med båda sätten, och det är ganska enkelt egentligen. Går jag ut och berättar att: kommunen funderar på att göra detta och detta, så får man svaret att: varför berättar ni det för oss, ni har ju inga klara planer att visa?”

Men kommunen vill ju berätta innan så ni som bor här kan få vara med och besluta!? Då kan ofta den kommentaren komma att: ni måste ha något att visa upp för att vi ska kunna ta ställning! Och det är ju också sant.” (Erik Karlsson, intervju)

Han fortsätter:

“Det andra är det klassiska i samrådet att: ni har ju redan bestämt allt, varför pratar ni med oss nu? Och så kan det också vara ofta, att saker är bestämda och inte går att påverka. Och nästan i det hela kan man ju då som boende uppleva att det är ett spel för galleriet.” (Erik Karlsson, intervju)

Åse Andréasson, Malmö stad, har liknande erfarenheter av att presentera planer i ett tidigt skede:

“Jag tror att när planen har kommit så långt som till samråd, särskilt gäller detta detaljplaner, så är mycket satt. Så det är när vi jobbar i tidigare skeden som medborgaren verkligen har möjlighet att påverka. Så det är en tuff uppgift i sig att förklara för medborgarna när de har en verklig chans att påverka. Och samtidigt så vet vi ju att när planen är i ett så tidigt stadie så är det väldigt diffust. När det inte är ett konkret förslag så är det också svårt för medborgaren att ha synpunkter på det.” (Åse Andréasson, intervju)

Dessa citat visar på de svårigheter som planerarna står inför då de presenterar en plan som är i ett tidigt, och icke fullgånget, stadie. Men citaten visar också på medborgarnas avsaknad av tilltro till den demokratiska processen. Givetvis är denna tilltro till systemet inte konstant i alla samhällsgrupper utan kan bero på socioekonomiska faktorer, något som samtliga planerare vittnar om.

För att relatera detta till en mer övergripande kontext så menar Abdul Khakee (i SOU 2000:1 :153) att trots ambitiös lagstiftning så är samhällsplaneringen idag ingen demokratisk process (se även 4.3.2). Vår tilltro till den representativa demokratin är enligt Khakee allt för stark vilket leder till att många medborgare känner en vanmakt som uppstått då starka institutioner, där stadsplaneraren kan anses vara en av maktens pjäser, motat bort medborgaren från samhällsplaneringen (Ibid 2000:1 : 153).

Att kraven på effektivitet påverkar planerarens möjligheter att arbeta för ökad medborgerligt inflytande är ett återkommande tema som berör många av diskussionerna med planerarna. Vi ska i följande kapitel titta närmare på hur omskrivningen av plan- och bygglagen påverkat planerarnas arbete med samråd och medborgardialog.

4.3 En allt effektivare planprocess

I och med omskrivningen av plan- och bygglagen 2015, som syftade till att effektivisera planprocessen, förändrades också spelplanen för både planerare som för medborgare. Ett nytt helhetsgrepp måste tas av planerarna för att möta de målsättningar som lagändringen syftar till. Men ser planerarna på lagändringen som om den allenarådande kan effektivisera och förkorta planprocesser? Med medborgarens rättsliga säkerhet intakt? Detta är frågor som i detta kapitel kommer att undersökas.

4.3.1 En komplex planprocess för planeraren

"Jag undrar vad de tänker. För mig som tjänsteman så gör de det bara svårare.", säger Erik Karlsson på Burlöv kommun på frågan om förändringarna i plan- och bygglagen. Karlsson menar att då vissa detaljplaner fortfarande handläggs enligt det gamla systemet, och vissa enligt det nya, har hans arbetssituation komplicerats. Erik Karlsson fortsätter tala om sin roll och de nya direktiv de nu jobbar efter:

"Jag har ju svårt att hålla koll på allt, hur ska det då gå för vanligt folk ute på stan. Det blir ju ännu mindre demokratiskt om det inte går att förstå. Kanske spelar det egentligen inte någon roll för de vet ändå inte skillnaden, så framförallt handlar det om att de nya bestämmelserna försvårar för oss planerare. Sen så tror jag att vi ändå kommer att hålla samråd som förut om det visar sig att det är folk som har åsikter om planerna." (Erik Karlsson, intervju)

Åse Andréasson på Malmö stad delar samma grundsyn av den nya planprocessens påverkan på deras möjligheter att arbeta med medborgardialog.

"Men det är också en känsla att det, från övergripande nivå, från en förändrad lagstiftning som tajtar till våra möjligheter att lägga tid på planprocessen, så är det krafter som motverkar varandra och då blir planerarens roll väldigt, väldigt besvärlig. [...] Och i ett modernt samhälle kan man ju inte jobba utan dialog med medborgarna, men samtidigt så ser vi en annan inriktning när det gäller det juridiska. Ja, jag känner att vi kommer i kläm igen." (Åse Andréasson, intervju)

Denna bild av de nya direktiv om planförfaranden som nu nått planerarna och så smått börjat påverka såväl deras administrativa som praktiska arbete med medborgardialog, är en bild som i stort delas av samtliga planerare. Utifrån planerarnas svar och kommentarer om de förändrade planförhållandena är oron påtaglig inför oklara framtidsförhållanden och förhållningssätt. Filip Evander på Vellinge kommun svarar på frågan om hur han ser på den intrikata planprocessen:

"Det är nog så att planprocessen är komplex och svår för medborgare att förstå. Det är ju komplext, det är ju ett så trögt system. Jag tycker att planprocessen fungerar alldeles utmärkt egentligen men den är jättetrög. Och det är många ventilationer mellan oss och kommuninvånare, och mellan länsstyrelsen och myndigheter, nämnder och andra förvaltningar inom kommunen. Men det är ju också meningen att det ska vara en trög process, jag tycker att det finns en bra funktion i att det tar lång tid att få igenom en detaljplan. Jag tycker att det är rätt vettigt att vissa saker behöver smältas när det påverkar de som bor här." (Filip Evander, intervju)

De intervjuade planerarna återkommer ofta till att för att kunna arbeta med medborgardialog på ett tillfredsställande sätt krävs både tidsmässiga som ekonomiska resurser. Både Åse Andréasson och Roger Westin menar att de på Malmö stad har friheten att testa och pröva på många olika sorters metoder utöver det formella samrådet. Det som begränsar deras handlingsfrihet är tillgången till tid. Olika projekt kan ha olika långa genomförandetider vilket kan leda till att dialogarbetet med medborgarna får reduceras i omfattning. Det framkom även av intervjuerna att, vare sig planerarna arbetade i en stor kommun som Malmö eller i de mindre kommunerna Burlöv, Svedala och

Vellinge, saknades det ett systemiserat arbetssätt gällande medborgardialoger. Roger Westin och Åse Andréasson efterfrågar ett mer systemiserat arbete kring dialogfrågor, trots att de arbetar på en relativt resursstark kommun vilken fokuserar på sociala frågor. Roger Westin sammanfattar problematiken: *“man behöver ju inte uppfinna hjulet varje gång.”* (Roger Westin, intervju).

Som så ofta i intervjuerna återkommer samma tema; att det är den samlade erfarenheten hos planerarna, och det aktuella projektets tidsomfång, som avgör vilken form dialogen och samrådet med medborgarna ska ta. Erik Karlsson på Burlöv kommun berättar om när han som nyanställd och entusiastisk planarkitekt vändades över att nå ut till berörda aktörer gällande kungörelsen för en detaljplan. Han berättar om slitningen mellan viljan att göra ett gott jobb och möta de i lagen satta kraven mot bristen på tid och en diffus målsättning om när tillräckligt många sakägare blivit informerade:

“Ska vi prata om känslor så blir jag orolig då det är lätt att missa en sakägare. Sen är det det juridiska med att man ska skicka ut till alla och det är också svårare när det är många sakägare, för det är mer att hålla reda på [...] Dom här utskicken vi gjorde kostar ju pengar också så man får resonera; hur mycket är det värt? Nu kommer jag inte riktigt ihåg men jag kan tänka mig att det första utskicket vi gjorde säkert kostade 100 000 kronor. Det kan man i demokratins namn tycka att det är värt, men det är ändå inte snutet ur näsan bara! [...] Jag hade inte fattat att bara skriva ut allt det där till hundratals människor tog flera dagar; så skrivarna här började ge upp en efter en, jag sprang som en tok här! Sen så tänkte jag att, nu jävlar, nu ligger det i tidningen och kommer ut imorgon så jag måste få iväg det med posten idag! Och där nånstans...det är ju dels en resursfråga, hur många som jobbar med ärendet och dels en erfarenhetsfråga [...] Jag har tidigare jobbat i Varberg som är en större kommun, även om det inte är som Malmö, så har man ändå assistanshjälp vilket gör att man mera kan fokusera på det demokratiska i samrådet än att överhuvudtaget få ut all information till sakägarna i en så här stor fråga. Det är ju det dilemmat jag som tjänsteman står inför, då jag måste resonera om hur mycket jag ska lägga på själva samrådet.” (Erik Karlsson, intervju)

Kan det då finnas en fördel av att en planprocess och dess handläggning får ta tid i anspråk? Kanske det är fördelaktigt för planerarna, att inte hela tiden stressa fram beslut och kunna få tid till att släppa in medborgarna i processen? Vilka förutsättningar för detta ger då den nya lagstiftningen? I nästa avsnitt behandlas detta ämne.

4.3.2 Vinsten av en långsam planprocess

De intervjuade planerarna anser alla att för att göra ett ordentligt arbete, ta in andras perspektiv och bredda sitt beslutsunderlag är det viktigt att planprocessen inte hastas igenom. Samtidigt är detta också något som står i motsats till lagens nya utformning; en lag som mer och mer fokuserar på effektivitet. Detta är något som bland annat Åse Andréasson på Malmö stad är bekymrad över:

“Men det är hela tiden det här: vi behöver planera själva planeringen, både vad gäller medborgardialog och annat och vi behöver börja den planeringen tidigt. Tyvärr finns det sällan tid till det. Vi ska ju snabba på processen istället då planprocessen är utpekad som en av bovarna i att det inte byggs tillräckligt med

bostäder till exempel. Så det är inte så att vi ser att utvecklingen går åt att vi får mer tid att jobba med planeringen, det ska snarare gå snabbare [...] Det kanske går att göra snabbare, men det är också otroligt komplext i stadsplanering. [...] Jag tror att det är medborgarnas inflytande som är en av aspekterna som blir lidande när vi ska snabba på processen. För då gör vi planerare bara det vi måste: vi måste utreda markföreningar, vi måste utreda trafiken. Utöver att vi håller ett samråd under en viss tid så är resten av medborgardialogen frivillig och då är det det frivilliga momentet som kommer att ryka när man ska snabba på.” (Åse Andréasson, intervju)

Då medborgaren i de flesta fall redan är i underläge gentemot planeraren, då det är planeraren som har kontroll över vilka planfrågor och dess tillhörande problematik som ska diskuteras och definieras, förstärks denna maktasymmetri än mer då planerarens möjligheter och tidsramar förminsats (Henecke 2002:28) vilket blir tydligt i Åse Andréassons uttalande. Lena Gerdtsen på Svedala kommun anser även hon att det finns en positiv potential i att planprocessen får ta sin tid. Gerdtsen poängterar, precis som Åse Andréasson på Malmö stad, att en planprocess som får ta sin tid öppnar möjligheter för att bättre behandla det material som kommer in och prata igenom projektet med kolleger för att få ett bra beslutsunderlag. Genom att planhandläggningen inte hastas igenom säkras också att vissa demokratiska aspekter, som att fråga sig vem och hur många som möjligen berörs av en plan, täcks in. Gerdtsen ser inte heller kommunens handläggning som boven i dramat gällande en allt för långsam planprocess:

“Egentligen tror jag inte att den formella planprocessen tar lång tid. Då det i vissa fall tar lång tid så beror det istället på att exploatören vill avvakta eller utreda mer innan denne går vidare. Så det beror inte på kommunens handläggningstid att planprocessen tar lång tid utan på andra saker.” (Lena Gerdtsen, intervju)

Lena Gerdtsen ser även andra brister med den nya planprocessen. Hon menar att för att använda sig av det nya enkla planförfarandet, där en andra utställning inte är nödvändig, måste alla berörda parter vara överens. Gerdtsen ställer sig undrande till hur frågor av denna art ska avgöras: hur, och vem, ska avgöra när alla är överens? Lagtexten är enligt henne allt för luddig i detta avseende. Hennes åsikter och farhågor är liknande de som många remissinstanser gett i propositionen *En enklare planprocess* (2013/14:126 :66ff). Även att nya plan- och bygglagen lägger stor vikt på att kommunen måste ha en aktuell översiktsplan för att detaljplaner ska kunna antas enligt det enkla planförfarandet, anser Gerdtsen kan ligga mindre kommuner som Svedala till last då det krävs både tidsmässiga som ekonomiska muskler att hela tiden hålla översiktsplanen uppdaterad.

Statsvetaren Lennart Lundquist menar att tjänstemännen har ett särskilt ansvar för att se till så att demokratins värden, och därmed även reella medborgardialoger, upprätthålls (Henecke & Khan 2002:29). Men farhågorna om de negativa effekter som kommer utav förändringarna i planprocessen, hur påverkar de planerarens roll som stödjare och lyssnare? Utifrån vad de intervjuade planerarna säger om en allt mer pressad arbetssituation verkar det ofrånkomligen som om plan- och bygglagens fokusering på effektivitet påverkar dem negativt, i alla fall gällande deras förmåga att arbeta med demokratiskt präglade samråd och medborgardialoger. Relaterat till det pekar Khakee (i SOU 1999:113) på den dissonans som finns mellan den officiella retoriken kring medborgardeltagande och hur den faktiskt praktiseras av planerare och politiker. Khakee menar också att hans forskning tydliggör att demokratisträvandena som redogörs i lagstiftningen sällan

uppnås och konkluderar att "*samhällsplaneringen i dag är inte en demokratisk process*" (Khakee i SOU 1999:113 :28f).

5. Samtal, dialog och deltagande i planeringsprocessen

Vi ska i det här kapitlet fokusera på demokratiska värden genom att behandla kommunikation, jämlikhet och det inkluderande samtalet i relation till samrådet i planeringsprocessen. Vi börjar med att beskriva planerarens syn på samtalets potential i en planeringsprocess följt av hur det fungerar och används. Senare i kapitlet sker fördjupningar, bland annat kring kommunikationens roll för möjligheterna till samtal. Dessutom behandlas problematik för samtal och deltagande, utifrån representativitet och civilsamhällets kraft.

5.1 Samtalets form och funktion

5.1.1 Samtalets potential

Deliberativ demokratiteori lyfter samtalets och argumentationens betydelse för demokratisk legitimitet gällande medborgares medbestämmande. Enligt teorin är öppna, jämlika samtal av yttersta vikt för en demokratisk förankring av stadsplaneringen (se Dryzek 2000; Cunningham 2002). Även bland de intervjuade planerarna i denna studie lyfts samtalets möjligheter för det demokratiska systemet. Roger Westin på Malmö stad säger:

“Det finns verkligen en stor potential i samtalet mellan människor, för samtalet bygger ett intresse också, för stadsplanering i stort och för hur staden förändras. Min syn på det här, på planering i stort, är att alla har en åsikt om sin boendemiljö och vad som är en bra boendemiljö, och hur man vill bo. Det är ju inte så jättekonstigt egentligen.” (Roger Westin, intervju)

Han pekar här på samtalets möjlighet att skapa ett intresse för planeringen hos medborgare och i förlängningen en ökad vilja till engagemang. Ett stärkt intresse och vilja till engagemang bör ge mer kunskap och fördjupad förståelse för samhället vilket också Cunningham (2002:166) pekar på som en följd av deliberation.

Även andra planerare nämner i intervjuerna det positiva i att dialog skapar kunskap och därmed förståelse för planprocessen, eller andras synvinklar. Åse Andréasson och Filip Evander (Malmö stad, respektive Vellinge kommun) pratar till exempel om detta i förhållande till planprocessen, att beskriva hur planprocessen sker - på ett sätt utbilda medborgarna - ger bättre förutsättningar för vidare diskussioner. Förståelsen och förmågan att delta i deliberation kan alltså sägas öka genom deltagandet i sig, enligt intervjuerna och tankar inom deliberativ demokratiteori. Samtidigt lyfter teoretiker att det viktigaste för en deltagare i ett deliberativt samtal inte är vilka kunskaper hen besitter utan istället sinnelaget och förmågan att delta i ett intellektuellt samtal (Oscarsson 2003:20). Samtidigt bör det dock krävas en viss förförståelse, exempelvis som i fallet med planprocessen.

Ytterligare en poäng Roger Westin lyfter i citatet ovan är den potentiella kunskapen och informationen som finns ute bland medborgare om sin stad och sin närmiljö som han anser bör nyttjas i en planeringsprocess. Även Boverket (2014b) lyfter denna dimension i planprocessen, i vilken samrådet ska förbättra beslutsunderlaget med hjälp av medborgares kunskap och tankar; helt i enlighet med plan- och bygglagens (SFS 2010:900) syfte med samrådet.

Intervjupersonerna behandlar även andra potentialer som kretsar kring medborgardeltagande och samtal mellan kommun och medborgare. Bland annat berättar Roger Westin om ett projekt han var inblandad i där dialogen var en viktig metod för att skapa visionen och planen för ett kvarter. Dialog och samtal fick i detta projekt på olika sätt en långt framskriden roll i planeringsprocessen. Hans lärdomar från det projektet var bland annat att medborgares känsla av att vara en del av ett område och ett samhälle, att känna sig inkluderade, starkt påverkas av deras möjligheter att engagera sig i samhällsprocesserna. Han pekar också på att det är viktigt att dialog sker tidigt i planeringsprocessen (läs mer om samrådets fas i tidsplanen i avsnitt 4.2).

“Så vi ville backa tillbaka, och börja mer strategiskt: vad kan det här området vara och betyda för dem som är i området? Jag tror att det finns mycket att vinna på att börja en diskussion tidigt. Inte bara det att projektet blir bättre men att jag som planerare upptäcker saker som jag inte hade gjort om jag bara hade suttit här på kontoret, saker som folk förmedlar. Det skapar också ett intresse när planen inte är så låst och att man kan ha samråd i olika skeden. Där det är liksom lite löst i kanterna och andra saker mer definierade. Och det tror jag är viktigt: att om man bor i ett område att man känner att man hör hemma där och att man kan påverka samhället, jag tror att det finns långtgående viktiga poänger i det. Att man är en del av samhället påverkar ju folkhälsan också om man känner att man är utanför eller innanför samhället. Jag tror att det finns en potential i det, att kunna diskutera vad som händer i sitt område.” (Roger Westin, intervju)

Planerarna i studien beskriver alltså en naturlig koppling mellan en känsla av inklusion och att medverka kring beslut om sitt närområde genom samtal. Att känna sig inkluderad i samhället och vara en del av det är en viktig demokratisk princip. Demokratiutredningens betänkande *En uthållig demokrati* (SOU 2000:1) skriver exempelvis att *“ju mer medborgaren erfar att hennes och andras deltagande ger inflytande, desto högre blir sannolikheten för att hon vill fortsätta delta”* (SOU 2000:1 :33). Den fastslår också följande:

“Formerna för att delta måste [...] vara sådana att de är meningsfulla, dvs. de kan ge reella möjligheter till inflytande. Om både möjligheterna till deltagande och inflytande är goda, kan de enskilda medborgarna förväntas uppleva delaktighet. Då är deras erfarenheter av den demokratiska processen sådana att de betraktar den som legitim. Det kan leda till dels att deras vilja att delta i processen förstärks, dels att deras värderingar kommer att präglas av större tolerans och deras kunskaper av ett större djup.” (SOU 2000:1 :38)

Deliberativ demokratiteori kan också sägas bygga på att medborgare ska vara faktiskt inkluderade i samhällets demokratiska beslutsprocess, genom öppna och jämlika deliberativa samtal (se Premfors & Roth 2004).

5.1.2 Småskaliga samtal

Hur får man då bäst till dessa samtal med potential till givande utbyte av tankar mellan medborgare och planerare? Enligt de intervjuade planerarna sker detta enklast i små grupper eller person till person. Roger Westin berättar till exempel följande:

“När man är ute och pratar med folk är det personliga mötet det viktiga, det viktiga är att man får prata, att få ställa frågor och att jag kan både förklara och få tillbaka info. Jag tror att med fokusgrupper och smågrupper är det lättare men det funkade hyfsat bra också när man stod ute i folks vardag. Men att ha en dragning och sen säga varsågoda och ställ frågor, då missar man väldigt många personer som inte vill säga något i ett större sammanhang. Ibland kommer det upp folk till en och frågar något men inte alltid.” (Roger Westin, intervju)

Roger Westin pekar här på en svårighet kring samrådets möjligheter att få till ett givande samtal då samråd i de flesta fall, enligt planerarna, sker som ett informationsmöte där planerare presenterar en plan varvid en frågestund hålls. Även vid våra observationer på samrådsmöten framkommer samma sak, det är svårt att få till stånd en dialog vid en sådan presentation. Ett givande och reflektivt samtal skedde vid vår observation först då alla deltagare efter presentationsmötet delades in i smågrupper med varsin planerare för att kunna diskutera vidare.

Erik Karlsson på Burlövs kommun berättar samma sak kring vikten av att samtal sker person till person, i hans exempel efter ett besvärligt och konfliktfyllt samrådsmöte där dialog ersatts av glåpord och attacker:

“Men sen efter mötet upplevde jag i min diskussion med en person som varit ganska hätsk i det stora mötet, att där kom det en idé: har ni tänkt på att ni skulle kunna göra så här? Men va bra idé, tänkte jag. Det var där det konstruktiva kom, där uppstod det. [...] Och nu är den idén upplyft i programmet.” (Erik Karlsson, intervju)

I stor utsträckning menar även deliberativa teoretiker att deliberation bäst sker i små grupper där deltagarna kan mötas ansikte mot ansikte, vissa anser också att deliberation endast kan ske på ett sådant sätt (Oscarsson 2003:19; Henecke & Khan 2002:15). Alla håller dock inte med om det. Iris Marion Young (i Henecke & Khan 2002:15) menar istället att det är för starkt fokus på deliberation i smågrupper. Att kunna få deliberativ demokrati till att bli ett realistiskt alternativ så krävs, enligt henne, att det utformas en modell för deliberation inom det existerande demokratiska systemet, på en högre nivå än ansikte mot ansikte. En sådan lösning kan dock inte sägas behöva utformas på en planerares nivå.

5.1.3 Dialogarbete - vilja och praktik

Planerarna i vår studie visar dock tydliga tecken på att vilja jobba med dialog och deltagande på de sätt de får möjlighet till och känner behövs.

“Jag tror i många fall att det finns en större vilja att jobba kring dialog och använda samrådet i kanske andra skeden på ett sätt som gör att de som påverkas av vår planering också får vara med och påverka den. Den viljan finns men det är mycket som fortfarande inte genomförs.” (Åse Andréasson, intervju)

Dialoger tar nämligen tid och kraft, speciellt om de ska ske i små grupper eller ansikte mot ansikte, och resurser är begränsade. Enligt de intervjuade planerarna är det just resursbrist som är det största hindret för mer utförliga dialogarbeten. Åse Andréasson på Malmö stad tycker att planerarna kommer i kläm mellan effektivitet och satsningar på dialog på grund av bristande tid och personal.

Detta är en bild som ges i samtliga intervjuer (för ytterligare resonemang se avsnitt 4.3). Samtidigt påpekar hon att i Malmö stad finns mer resurser än på många andra ställen.

I intervjuerna kommer det fram att arbete med medborgardeltagande och dialoger ofta sker på många olika sätt. Filip Evander svarar följande på frågan om hur Vellinge kommun främjar medborgarsamtal:

“Man bjuder in till möten, man kan träffa intresseorganisationer, till exempel vägföreningar. Samrådet är ju det formella, men kommer det in folk spontant tar man ett samtal med dem såklart. En plan kan ju ha markägarförhållanden som påverkar nån annan, så då måste man ha en dialog med dem. [...] Är det då enskilda som påverkas så kan man snappa upp det och ha en dialog med dem i riktiga knäckfrågor.” (Filip Evander, intervju)

Vidare utvecklas i intervjuerna att dialog inom bara samrådet inte räcker till utan det behöver kompletteras för att nå alla medborgare och skapa livskraftiga dialoger. Man behöver specifikt riktade insatser, enligt de båda intervjuade i Malmö stad, samtidigt som Åse Andréasson också nämner metoder som även inom ett samråd kan hjälpa till att skapa samtal. Förmingel där medborgare och planerare går ut och diskuterar med varandra är ett sånt exempel. Synen att dialog krävs utanför samrådet stämmer väl överens med det som Boverket (2015a) skriver: att om medborgardialog sker på ett tidigt stadium utanför det formella samrådet *“så kan medborgarnas kunskap, erfarenheter och behov ligga till grund för och väsentligt förbättra beslutsunderlaget”* (Boverket 2015a).

En styrande förutsättning för hur dialog i och utanför samrådet ska ske finns i relation till lagstiftningen. Lagtexten i plan- och bygglagen specificerar nämligen inte på ett utförligt sätt hur samråd eller dialoger bör ske. Främsta syftet med samrådet är nämligen, enligt 3 kap. 9 §, *“att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan”* (SFS 2010:900) och att *“redovisa förslagets innebörd, skälen för förslaget, förslagets konsekvenser och det planeringsunderlag som har betydelse”* (SFS 2010:900). Detta förutsätter i grunden bara att informera medborgare och inhämta synpunkter från dem. Medborgardialog på ett djupare plan, exempelvis genom deliberation, kan därigenom inte anses vara krävt av lagstiftningen och är därigenom frivillig, detta är också något planerarna uttrycker i intervjuerna. Denna frivillighet är en anledning till att dialogarbetet skiljer så mycket från kommun till kommun och fall till fall som planerarna uttrycker som en självklar verklighet.

“alla såna saker [medborgardialoger] är utifrån vilken handläggare som håller i projektet. [...] Det är väldigt olika, det finns ingen likriktning, insatserna blir olika.” (Åse Andréasson, intervju)

Att sättet på vilket kommunen jobbar med dialog och samtal skiljer sig så mycket åt lyfter vissa av planerarna som en ojämlik faktor i en planeringsprocess, alla får inte samma chans att uttala sig. Samtidigt säger exempelvis Roger Westin på Malmö stad att eftersom staden i sig består av en befolkning med varierande förutsättningar krävs mer arbete på vissa håll, en ojämlik arbetsinsats för att skapa en jämlikare stad helt enkelt. Lena Gerdtsson på Svedala kommun menar att det är bra med flexibilitet i planprocessen. Där det är viktigt med snabba processer finns möjlighet till det, och där större satsningar på dialog krävs finns möjlighet för det. Hon vill inte se striktare direktiv. Flera

andra av de intervjuade ser dock att den miniminivå som samrådsbestämmelserna ger är för låg, dialog krävs i högre grad. Då det är upp till planerarna att genomföra detta finns det risk för ojämlig behandling av medborgarna, vilket i så fall kan sägas ha en negativ inverkan på demokratin i samhällsplaneringen.

5.2 Kommunikationens roll

Hur kommunikationen sker mellan kommunen och medborgarna påverkar hur utvecklad dialog och samtal är möjliga att bli. Inom deliberativ demokrati är sättet på vilken kommunikation sker en väldigt central faktor för huruvida deliberation kan sägas ske eller inte. Att deliberationen håller en viss kvalitet och att argumentationen är resonabel och reflekterande där en ödmjukhet gentemot varandra genomsyrar samtalet är två av huvudpoängerna som lyfts i tidigare avsnitt, se 2.1.3 (Dryzek 2000:v, 1). I våra intervjuer av planerare har också kommunikation ofta berörts utifrån tanken att den i hög grad påverkar ett rättvist, jämlikt och givande samtal.

En aspekt som lyfts i intervjuerna är den att förklara och berätta för, samt informera medborgarna på ett sådant sätt att de får en högre förståelse och på ett djupare sätt kan delta i samtal. Exempelvis berör flera att en överblick över planprocessen, specifikt kring de möjligheter man som medborgare har att påverka planen och när man har dessa möjligheter, är viktig kunskap att förankra hos medborgarna. För vet inte medborgarna när man kan påverka, hur ska de då kunna göra det? Och vems ansvar att berätta för medborgarna är det, om inte kommunens och planerarnas? Detta är tankar som väcks i intervjuer med flera av planerarna. Åse Andréasson på Malmö stad illustrerar detta med att säga:

“Egentligen skulle man behöva förstå, se helheten [kring planprocessen], för att kunna förstå att det är NU som man verkligen har möjlighet att påverka strukturen och visionen av området. Är det rätt vision, är Östervärn en hotspot, liksom? Det är en uppgift för oss att förklara: det här är ett förslag. Och jag tror att vi är dåliga på det.” (Åse Andréasson, intervju)

5.2.1 Tydlighet och ärlighet

En avgörande faktor som påverkar samtalets kvalitet i fråga om kommunikation är tydlighet och ärlighet från kommunens sida. Roger Westin på Malmö stad utvecklar denna tanke vidare i ett exempel:

“När man går in i en samrådsprocess så finns det vissa saker man har politiska beslut kring. Exempelvis: vi har ju en jättebrist på förskolor i centrum så det måste vi ordna om vi ska fixa förskoleförsörjningen. Så då går jag ut med den här planen under ganska begränsade förutsättningar – jag kan flytta huset lite och sätta upp en häck – men det kommer att vara en förskola i alla fall. Då kan inte jag gå ut och säga att vi ska göra en detaljplan för det här området och fråga: vad kan ni tänka er att vi ska göra? Då kunde medborgarna sagt att det hade väl varit skönt att ha en park där så att man slipper skolan, då kan jag inte anteckna vad de säger och sen ändå köra på en förskola. Så där är ju tydligheten och vad man kan ha dialog om, och vad som är lönt att ha dialog om viktigt. Man ska vara tydlig när man sätter ramarna kring diskussionen och vad den ska handla om.” (Roger Westin,

intervju)

Finns det ingen tydlighet kring begränsningarna som existerar finns det risk att deltagare blir besvikna, menar han vidare. Följden kan i så fall bli att man nästa gång väljer att inte delta eftersom ens åsikter inte får ett värde i processen. Att medborgare uttrycker att de inte känner sig lyssnade på är också något som flera stött på. Erik Karlsson på Burlöv kommun berättar exempelvis om en gång när de stod i ett köpcenter och ville nå ut till folk och prata om en plan, att till och med då när planerarna sökte upp medborgare fick de tillbaka att det inte var lönt att prata med kommunen eftersom kommunen ändå inte lyssnar. Hur ska man i ett sånt fall kunna nå ut till folk, frågar sig Erik Karlsson. Dessutom utvecklar Roger Westin vidare kring tydligheten kring planer att det är också svårt att vara tydlig, han menar att han själv inte heller alltid vet var begränsningarna i en plan egentligen finns.

Erik Karlsson berättar om ett samrådsmöte som gick överstyr och där flera olika grupperingar förväntade sig olika saker av mötet. Resultatet blev ett hetlevrat möte med många känslor där samtal och viljan att lyssna blev starkt begränsat. I efterhand reflekterar han kring hur de som arrangerade mötet borde tänkt för att förbättra förutsättningarna för mötet. Tydligheten är en sån viktig faktor.

“Min personliga känsla är slutligen att vi tydligare borde förklarat vad det här mötet är, och vad de - deltagarna - och vi - kommunen - kan få ut av det och vari det här demokratiska sen kan uppstå.” (Erik Karlsson, intervju)

Vad planerarna menar här är alltså att tydlighet och ärlighet kan minska konflikter, skapa bättre förutsättningar för samtal och i förlängningen bidra till att deltagarna känner sig delaktiga. En naturlig fortsättning på en sådan argumentation är att deltagandet i sig får möjlighet att öka, på grund av upplevelser av ett mer givande deltagande.

5.2.2 Ödmjukhet

En annan viktig faktor att fundera kring när det kommer till kommunikationen i samtal där planerare och medborgare medverkar är ödmjukhet.

“Det är jätteviktigt att folk inte sätter sig på varandra som folk kan ha tendenser till när man tycker olika. Att: jag är lite bättre än dig, så därför är min åsikt den som går före. Och det kan ju vara både från mitt håll och från medborgarhåll. Så man måste vara väldigt ödmjuk, för man pratar ju med olika människor med olika bakgrund. Man måste ju anpassa sig så att de kan komma fram med sina åsikter oavsett hur välformulerade dom är.” (Erik Karlsson, intervju)

Det Erik Karlsson på Burlöv kommun uttrycker är alltså att om man går in med en ödmjukhet inför andra förbättras möjligheten för ett gott samtal, det kan dessutom räknas som ett krav för att kunna få fram åsikter och få så många som möjligt involverade i samtalsprocessen, då alla inte har samma förutsättningar, uttrycksförmåga eller kunskap. Att inte trycka ner andra ser han som en huvudfaktor. Ödmjukheten är dessutom viktig att den kommer från alla håll, gentemot alla andra i processen; såväl medborgare som kommunrepresentanter. Filip Evander på Vellinge kommun har en annan vinkel på varför ödmjukhet är essentiell, nämligen omständigheten att planeraren kanske inte har all information i en fråga.

“Vi får ju tänka att även om vi har varit ute på platsen några gånger och skissat, så finns det ju människor som har bott där i hela sina liv, som har väldigt bra lokalkännedom och som VET. Så det måste vi vara ödmjuka inför, det är de som bor där som vi är till för. Och det är mycket lyssna in, vad tycker medborgarna, vad anser de?” (Filip Evander, intervju)

Det är precis detta deliberation syftar till: att genom samtalet ge människor ny information och nya perspektiv som kanske förändrar åsikterna hos någon eller båda av parterna (se Dryzek 2000; Cunningham 2002). Även övriga tankar om ödmjukhet ovan hänger tätt ihop med deliberativa samtals procedurmässiga villkor kring att samtalet ska vara sansat och uppbyggt av rimliga argument där deltagarna reflekterar och låter sig påverkas av andras tankar. Cunningham (2002:164) trycker på denna ödmjukhet och ömsesidighet som att: om inte jag använder rimliga argument och är öppen för att ändra åsikter, då kan jag inte begära det av andra. Detta hänger tätt ihop med att vilja lyssna på och förstå andra. Roger Westin beskriver en risk med att inte ha den inställningen i samråd och andra dialoger:

“Sen är det det här med kommunikation: att tolka rätt. Det är ju en jättestor risk med samrådet, att man verkligen måste förstå vad folk säger. Att man tar in vad folk säger och inte en omedveten manipulation av det de säger sker.” (Roger Westin, intervju)

Sammanfattningsvis finns det en stark vilja och ingående reflektioner hos planerarna i vår studie kring kommunikations roll för hur samtal bör och kan ske samt vad för olika faktorer som påverkar detta. De lyfter dock problematik kring förutsättningarna som finns för hur de kan lyckas. Främst handlar det om resursfrågor i form av tid och personal.

5.3 Representativitet

Frågor om rättvisa, deltagande och inflytande har under lång tid varit väsentliga inslag i demokratidebatten (Johansson & Khakee 2008). Att delta på lika villkor är en demokratisk grundbult, ingen ska anses vara mer värd än någon annan. Dessutom är lika möjligheter att delta i beslutsprocessen en ytterligare essentiell faktor. Med andra ord, inga intressen bör förbises, alla måste kunna vara representerade i en demokratiskt legitim process. Det är just genom mångfalden av intressen som ett demokratiskt legitimt beslut kan tas (Johansson & Khakee 2008:65). De deliberativa teoretikerna är i princip överens om utgångspunkten att alla som berörs av en fråga ska ha möjligheter att delta i deliberation på lika villkor (Henecke & Khan 2002:15f; Dryzek 2000:1). Att samtalet är öppet och jämlikt är av yttersta vikt för en fullgod demokratisk förankring, enligt Premfors och Roth (2004:12).

5.3.1 Bristande representativitet

Intervjuerna visar dock att det är väldigt svårt att få en bred representativitet i verkligheten, speciellt när det kommer till samrådet. Alla planerarna i studien uttrycker detta förhållande.

“Ofta är representativiteten inte tillräckligt bred. Det kan vara svårare för vissa grupper att komma ifrån och delta i möten, t.ex. har småbarnsföräldrar det svårt så det kan vara att man når en viss krets med sådana möten, men samtidigt kan det vara bra att ha möjligheten att träffas och diskutera.” (Lena Gerdtsson, intervju)

“Ett problem som jag har upptäckt med samråd tidigare, bland annat gällande översiktsplaner, är att när man har stormöten så hur man än gör så kommer det inte så jättemånga. Och om man ska generalisera så är det rätt många pensionärer som dyker upp, pensionärer och äldre män hittar dit.” (Roger Westin, intervju)

“Ibland är det mycket folkstorm, det kan vara mycket och ibland är det färre. Det varierar mycket, svårt att avgöra. Ibland är det bara en som dyker upp, ibland ingen alls överhuvudtaget.” (Filip Evander, intervju)

“Samrådsmötet i sig, så som vi jobbar att bjuda in en kväll, det har sina kända nackdelar. Det är en viss grupp som kommer. Barnfamiljer kommer inte, ungdomar kommer inte, vi når bara vissa människor.” (Åse Andréasson, intervju)

“Vi kan säga som så att det är en väldigt stor skillnad i hur mycket människor engagerar sig beroende på sin socioekonomiska position.” (Erik Karlsson, intervju)

Resultatet av den här studien kan alltså sägas konstatera att det är väldigt svårt att locka en bred grupp av människor till att medverka i dialog och samtal i planeringsprocessen. Utöver att det är väldigt svårt upplever planerarna att de inte lyckas med att locka vissa grupper, i huvudsak på grund av tidsbrist eller socioekonomiska orsaker. Undantaget är Filip Evander i Vellinge kommun som ändå tycker att kommunen generellt sett når tillräckligt många med planerna. Även Lena Gerdtsson på Svedala kommun menar att samrådet i de flesta fall räcker till. Att inte nå vissa grupper ser deliberativa teoretiker (se Cunningham 2002:163) som en stor fara för den demokratiska legitimiteten. Även planerarna lyfter risker med detta. Erik Karlsson på Burlöv kommun konstaterar till exempel att en snedrepresentativitet blir orättvist. Vidare ser han svårigheter med hur man skulle kunna nå ut till fler, samtidigt som han kan tycka att kommunen och planerare bör ta det ansvaret, specifikt gällande grupper med socioekonomiskt präglade begränsningar.

“Det blir ju orättvist [med snedrepresentativitet]. Det är ju ett problem på det sättet. Men i mitt dagliga arbete så vet jag inte riktigt, [...] det är svårt att få folk att tycka till om de inte gör det av sig själva. Det är inte så att kommunen springer ut och: nu får ni yttra er! Även om vi kanske borde göra det, när man pratar om de grupper i samhället som har inställningen: det är ingen som bryr sig om vad vi säger, vi skiter i det här!” (Erik Karlsson, intervju)

Samtidigt säger Erik Karlsson att man ska försöka ge alla möjligheten att delta, men det är också en fråga om resurser.

5.3.2 Varierade arbetsmetoder och förenkling

Det finns dock flera sätt man kan arbeta på för att jobba mot ett bredare deltagande, enligt de intervjuade planerarna. Ett sätt som Roger Westin på Malmö stad starkt förordar är att sänka tröskeln för att kunna delta, att förenkla för en individ att faktiskt ta steget mot att vara delaktig i ett samråd eller en medborgardialog. Planerarna och kommunen bär ansvaret för att åstadkomma det, tycker han.

“Jag tror att det här med att sänka tröskeln är vårt ansvar, att den är väldigt låg och att vi rör oss ute bland medborgarna, att vi har ett sånt moment. [...] Nyckeln är just det här med folks vardag. [...] Och vårt ansvar är att titta på vilka grupper som kan påverkas av planen, vilken grupp som påverkas väldigt mycket så att vi når ut till den.” (Roger Westin, intervju)

Dessutom, trycker planerarna på, bör man jobba med varierande metoder för att nå fler och nå en bredare grupp, inklusive de som är svåra att inkludera. För samrådet i stort, och samrådsmötet specifikt, lyfter flera som problematiskt just kring representativitet. Det är bara vissa som kommer, och väl på plats är det ytterligare bara ett fåtal som uttalar sig, menar de. Därför behöver samrådet kompletteras med andra metoder och dialoger (se mer om detta även i 4.2). Varierande arbetsmetoder sätt kan för det första bidra till att kommunen når ut bättre och gör det enklare att delta, enligt Roger Westin. Det kan också locka en bredare grupp av människor och förhoppningsvis skapa en vilja till engagemang. Åse Andréasson menar att en komplettering av samrådet gör att man når svårnåbara grupper. Varierande arbetsmetoder skapar alltså en tydligare demokratisk förankring, utifrån hur planerarna resonerar.

“Jag tror fortfarande inte att man kan lösa det med ETT sätt. Eftersom vi inte kan hitta ett bra sätt att hålla samråd som lockar och där vi får en hög representativitet så tror jag att vi måste hitta andra sätt att söka upp medborgarna. Så ser samhället ut idag. Och särskilt i de områden där vi har som svårast att nå ut och få in synpunkter, där måste vi vara mycket mera aktiva. Därför tror jag att vi måste jobba på olika sätt i olika områden i staden. Det är en annan sak i Västra hamnen än i Lindängen.” (Åse Andréasson, intervju)

Att skapa en bred delaktighet från många olika samhällsgrupper för att öka den demokratiska legitimiteten i en beslutsprocess är det många inom litteraturen som berör, så även i relation till deliberativ demokratiteori (se Cunningham 2002:163ff). Tillvägagångssättet att just använda sig av varierade metoder för att bredda deltagandet är något som Heather Campbell och Robert Marshall (2002:120) utvecklat ett koncept kring. Detta koncept utgår från ett antal olika specifika arbetsmetoder som används sida vid sida. För att undvika problematik kring en snedförskjutning av medborgarintressen genom bristande representativitet menar författarna att det är av yttersta vikt att alla dessa olika sorters metoder måste nyttjas (Ibid:120-127). Det finns alltså ingen universalmetod, istället fördelas risken med felbedömningar på flera metoder som individuellt skulle ge problematiska resultat. Slutresultatet ska därför bli mer korrekt än annars, enligt författarna (Ibid). Som exempel kan nämnas att en deliberativ deltagarprocess finns med som en av Campbell och Marshalls metoder, men att nyttja bara en sådan metod kommer ge ett orättvist resultat, menar de, trots att metoden i sig är byggd på demokratiska grunder.

En sådan princip om att nå bredare genom att nyttja flertalet metoder, såsom Campbell och Marshall (2002) rekommenderar, resonerar flertalet av planerarna om, tydligast de i Malmö och Burlöv. Samtidigt är inte planerarnas metoder specificerade på samma sätt som Campbell och Marshalls koncept, utan planerarna jobbar utifrån de metoder de i stunden känner är mest effektiva i sitt syfte. Dessutom jobbar de inte likadant inom alla projekt, som tidigare konstaterats, det skiljer från projekt till projekt, vilket Åse försvarar enligt följande:

“Alla har inte samma möjlighet att påverka, eller få insyn. Och det är ju en

allvarlig brist egentligen. Sen är frågan: ska vi göra mindre generellt så att alla ligger på samma dåliga nivå, eller ska vi liksom få låta vissa projekt få lite större satsningar? Jag tror ju att man absolut kan jobba på olika sätt i olika områden, men det behöver vara mer medvetet än vi gör idag. Så att vi vet varför vi går ut extra i vissa områden och varför vi väljer vissa kanaler, vissa sätt att informera.”
(Åse Andréasson, intervju)

Åse antyder dessutom i citatet ovan ytterligare ett sätt att motarbeta bristande representativitet, att göra medvetna riktade insatser där man anser att det behövs. Detta är en princip som planerarna i Malmö och Burlöv såg som viktiga komplement till samråd för att nå ut till de som annars inte deltar.

5.3.3 Riktade insatser

I Malmö stad och Burlöv kommun presenterar de intervjuade planerarna sin kommun som i viss mån socioekonomiskt segregerad. Dessutom ser de ett samband mellan deltagande i samråd och dialoger och socioekonomisk situation, de icke-privilegerade är de som är minst delaktiga i processen.

“Socioekonomiska faktorer spelar in om man är engagerad i en sån här dialogprocess eller inte. Om vi är i ett område där det en del akademiker som är vana vid att skriva eller att engagera sig på olika sätt i samhället behöver vi inte göra lika mycket för där kommer det igång av sig själv. Sen finns det andra delar av stan där det finns fler problem, där är man inte lika van vid att engagera sig skriftligt eller vara med i diskussioner.” (Roger Westin, intervju)

För att uppnå en jämlik demokratisk beslutsprocess i planeringen menar planerarna att dessa icke-privilegerade grupper med lågt deltagande måste inkluderas genom att specifikt fokusera på dem genom extra åtgärder utöver det som görs annorledes. Detta menar åtminstone de intervjuade planerarna i Malmö och Burlöv. Bara då kan man se till att alla berörda verkligen får möjlighet att med politisk jämlikhet delta i beslutsprocessen. Riktade insatser handlar alltså om att med en ojämlig arbetsmetod skapa en jämlikare och rättvisare planeringsprocess. Detta är en åsikt som delas till exempel av James Bohman i sin bok *Public deliberation* som skriver att det krävs speciella åtgärder för att uppväga existerande politiska ojämlikheter (Bohman 1996:106f).

Det viktigaste sättet att nå ut till folk är att vara där de är, finnas i deras vardag, menar Roger Westin. Men det hjälper inte heller alltid. Erik Karlsson berättar om en gång då de ville nå ut bredare med en plan och gav sig ut till ett köpcentrum:

“Då var vi på Burlöv center och där försökte vi prata med alla. Då pratade vi med några ungdomar, i det här fallet 14-åriga tjejer och som var av blandad etnicitet. De gav då intrycket av att: det spelar ingen roll vad vi säger för det är ingen som lyssnar på oss ändå! Nu var ju vi faktiskt där och lyssnade, och om inställningen ändå är att ingen lyssnar så är det ju svårt för oss att få in synpunkter. I det ligger ju ett demokratiskt problem!” (Erik Karlsson, intervju)

Erik Karlsson pekar här på en stor svårighet som finns, hur man kan inkludera grupper som inte anser sig vara lyssnade på och ser sig som exkluderade av samhället. I intervjuerna finns

genomgående resonemang kring hur svårt det är att få till en bred representation av medborgarna i samråd och övriga dialogprocesser. Samtidigt finns en medvetenhet om dessa problem och i stort en vilja att försöka bryta igenom dem, för att kunna bidra till en process med högre demokratisk legitimitet.

5.4 Civilsamhällets kraft

Många berör civilsamhällets möjlighet att vara en resurs i demokratiskapandet, så även deliberativ demokratiteori (Cunningham 2002:163ff). Med civilsamhälle menas här aktörer såsom individer och icke-statliga sammanslutningar. Hur ser då de intervjuade planerarna på civilsamhällets engagemang? De pratar alla om vikten att få in medborgares åsikter i planeringsprocessen, samtidigt lyfter de problematik kring medborgardeltagande som de stött på i olika projekt. Roger Westin på Malmö stad talar om att det finns en verkligt stor potential bland civilsamhället att genom deltagande dialoger påverka planprocessen positivt. Han lyfter bland annat olika samarbetsgrupper eller intresseföreningar ute i samhället som möjliga platser där dialogprocesser kan uppstå och vars resultat kan tas med till kommunikationen med kommunen i en planprocess. Deliberationen kan i ett sånt exempel sägas ske utanför planprocessen och därmed utanför kommunens insyn för att i ett senare skede möjligen förmedlas in i processen. Demokratiutredningens betänkande lyfter, precis som Roger Westin, att *“arenor där opinioner kan bildas, debatteras och ifrågasättas”* (SOU 2000:1 :22f) är viktiga för en demokrati baserad på deliberation. Iris Marion Young pekar också på civilsamhällets avgörande roll för att uppnå idealet om deliberativ demokrati (Young i Henecke & Khan 2002:15f) Hon menar att de demokratiska processerna inte bara består av de politiska institutionerna utan även utgörs av kommunikation mellan en mångfald av andra sektorer i samhället. Den deliberation som sker inom olika intresseorganisationer kan alltså enligt denna synen vara väldigt viktig för en demokratisk förankring. Men som vi ska se finns det också möjliga negativa följder av civilsamhällets kraft.

5.4.1 Påverkan från informella håll

I flera fall har det i intervjuerna kommit fram fall där gensvaret från medborgare varit översvallande för de inblandade kommunanställda och i flera fall kommit från oväntade håll. Filip Evander på Vellinge kommun beskriver ett projekt i Höllviken där flerbostadshus skulle uppföras i anslutning till ett villaområde:

“Då blev det en facebookfolkstorm, om man säger så. Det var ett ovanligt fenomen för politiken att hantera, upplever jag. Det blev väldigt stor press när 1200 personer skrivit under på facebook på rörelsen som några grannar startade, och som i princip gick ut på ‘inga höghus i Höllviken’.” (Filip Evander, intervju)

Han fortsätter med att klargöra att både han och kommunen anser att det är positivt att folk engagerar sig och att det är syftet med samråd att folk får komma till tals, trots att folkstormen i just det här fallet åstadkom att projektet inte blev av. Samtidigt ser han svårigheter med att hantera kraftfulla åsiktsyttringar som uppstår utanför den formella processen. För det första åsidosätts den formella samrådsprocessen och dessutom sker debatten ofta genom media, utanför kommunens kontroll. Han pekar dessutom på att politiken kan blandas in i sådana folkstormar, och att politiken ger olika syn på projektet till medborgarna jämfört med till planerarna. Folkstormar kan därigenom styra projekten utanför den formella processen.

Vid ett projekt angående en preliminär flytt av en väg för angöring till en skola i Burlöv berättar Erik Karlsson om ett möte som gick överstyr. Det var ett extra möte efter samrådsmötet som kommunen kallade till för att specifikt kunna informera boende djupare i anslutning till vägen som projektet berörde. Mötet ägde rum på grund av stort intresse från de boende i kombination med att planerarna sett ett behov av ytterligare samtal. Detta visar på att medborgare, när de går samman, kan få gensvar hos kommunen för att träffas och diskutera planer. Mötet blev dock inte den förankring av projektet hos fåtalet boende som planerarna hoppades på. Erik Karlsson berättar:

“Det var så här att vi hade bjudit in till det här mötet och sen så hade det bjudits vidare genom facebookgrupper för att det var många som tyckte att de var berörda, för de hade barn på den här skolan. Och dem hade inte vi bjudit.” (Erik Karlsson, intervju)

Resultatet blev ett möte där det kom runt 100 personer och där planerarna förberett sig för att informera en väldigt specifik målgrupp, som nu var i minoritet på mötet. Det fanns på mötet flera högljudda grupperingar vilket gjorde att mötet fick en helt annan vändning än planerat, enligt Erik Karlsson. De boende som mötet var ämnat för kände också att deras möte hade blivit kapat, vilket enligt Erik Karlsson ytterligare spädde på den aggressiva stämningen. Detta exempel visar, precis som det i Vellinge, på hur sociala medier kan vara en arena där medborgare kan mötas och hitta gemensamma intressen, på gott och ont. När det gäller mötet i Burlöv kan det sägas ha orsakat en del besvär för planerarna, men också för dialogen som skulle ske mellan boende och kommunen. I intervjuerna med planerarna har det från flera håll också lyfts tankar om att det genom grupperingar bland medborgare på sociala medier, eller via ryktesvägen, kan uppstå civilsamhälleliga krafter som är svåra att kontakta, få överblick över och starta dialog med ur planerares synvinkel. Samtidigt ser planerarna också självklara demokratiska fördelar med att debatt och dialog sker medborgare till medborgare, enligt vår undersökning. Ju bättre informerade och medvetna invånare är, desto bättre möjlighet till givande dialoger, menar Roger Westin.

5.4.2 Förvirring och felaktig information

Det finns också en risk att folk reagerar starkt utifrån information som inte är korrekt av olika anledning. Filip Evander på Vellinge kommun nämner när en visionsbild av ett projekt kommuniceras ut trots att vissa förutsättningar förändrats sen bilden gjordes. Detta orsakade mycket stora diskussioner kring en fråga som i grunden inte var relevant för projektet i sig. Folk tolkade naturligtvis bilden som att den stämde överens med det förväntade slutresultatet medan planerarna visste att det handlade om en generell visualisering där många av detaljerna inte skulle implementeras i slutversionen. Erik Karlsson på Burlöv kommun nämner ett fall där det kom in mycket klagomål kring ett projekt som helt grundade sig i felaktig information som hade uppstått i informella nätverk. Istället för studentboende som fastighetsägaren ville skapa, gick rykten om att det skulle bli en flyktingförläggning vilket orsakade mycket åsikter från kommuninvånare.

“Det blir många gånger att folk pratar med varandra, [...] så växer det till något väldigt stort som kanske inte riktigt är det som kommunen har pratat om från början, som en visklek.” (Erik Karlsson, intervju)

Dessutom hade samråd kring projektet redan varit, berättar Erik Karlsson, där inga synpunkter inkommit alls. Det är på grund av sådana missuppfattningar som orsakar så mycket problem, både

kring extraarbete för planerarna, men också kring att försämra dialogen med medborgarna, som tydlighet i kommunikationen från kommunen är så viktig (se avsnitt 5.2 för utförligare beskrivning av kommunikationens roll).

5.4.3 Stark opponering

Det finns en sorts stark lokal opponering från civilsamhället i planeringsprojekt som kallas Nimby, vilket är en akronym för *Not In My Backyard* och som beskrivs som följande av Cars och Hedström i *Nya villkor för den kommunala planeringen*:

“Uttrycket står för att vi alla har en insikt att vi behöver vissa kollektiva nyttigheter för att vårt samhälle ska fungera, exempelvis vägar, flygplatser, sopanläggningar, fängelser eller daghem. Vårt dilemma är dock att vi inte vill ha dem i vår egen närmiljö.” (Cars & Hedström 2006:167).

Därmed finns det risk att medborgare skapar stora protester, ofta genom olika samarbeten för att få en stark röst, för att undvika att projektet genomförs (Ibid). På ett sätt kan man se det som att medborgare engagerar sig i en demokratisk beslutsprocess för att påverka och att det därigenom är ett positivt fenomen. Men det lyfts dock flera negativa effekter, både inom litteraturen och i denna studies intervjuer. Den första gäller representativiteten. Cars och Hedström menar nämligen att en *“stor lokal samstämmighet i en viss fråga inte med självklarhet kan ses som ett uttryck för demokrati och folkvilja”* (Cars & Hedström 2006:167). De pekar på den stora skillnad som finns vad gäller olika gruppers möjligheter att gå samman och driva en kampanj och därmed påverka beslut. Följden av sådana samarbetens starka röst kan vara att andra intressen förbises. En viss grupps intressen skriker så högt att andra tystas. Det menar till exempel Filip Evander på Vellinge kommun. Dessutom, fortsätter han, är det ofta de negativa rösterna som tar över, trots att det finns många positiva röster representerade också.

Det andra problemet Cars och Hedström (2006:167f) lyfter kring stark lokal opponering är att planeringsprocessen kan bli väldigt utdragen i tid. Överklaganden, protester och kompletterande utredningar kan kosta mycket pengar och tid, menar de. Denna syn finns däremot inte med tydlighet representerad hos planerarna i vår studie. Deras största problem med stark opponering är främst att det tar utrymme från andras åsikter och att grupper som skriker högt ofta inte kan ses som representativa för befolkningen i stort. Att en process tar tid som följd av intensiva dialoger och samrådsprocesser ses i intervjuerna i stort istället som positivt då det garanterar att många har kommit med åsikter. Den demokratiska förankringen blir genom det tydligare menar de (se avsnitt 4.3 för en fördjupning). Det är inget negativt i sig att processen tar tid, snarare positivt i de flesta fall, menar exempelvis Åse Andréasson på Malmö stad.

När det uppstår stark lokal opponering genom samverkan mellan medborgare finns det dock en risk att det kommer ur en ovilja till förändring snarare än att man är mot projektet i sig, menar Åse Andréasson. Resultatet kan därvid bli att några få får makt att stoppa ett projekt, genom åsikter som inte grundar sig i projektet och dess följderna i sig utan i en princip. Roger Westin hoppas på att genom att öppna upp dialoger tidigt i en planprocess fokuserad kring visionsarbete så kan det bli större fokus på möjligheter istället för negativa och okonstruktiva åsikter. Han menar nämligen att istället för att medborgarna ställer sig frågan hur projektet påverkar dem själva så hoppas han att de *“tänker att man lever i en stad och att det finns ett sammanhang där staden utvecklas och att de har*

ett ansvar i det här att acceptera en del förändringar” (Roger Westin, intervju).

Sammanfattningsvis finns det både positiva och negativa effekter av ett civilsamhälle med starkt engagemang. Kopplat till representativitet och snedfördelning kan man till exempel se risker med högljudda grupperingar, som verkar ha gemensamma värderingar och bakgrund.

6. Avslutande diskussion

6.1 Diskussion

Vi har i vår studie genomgående problematiserat kring hur medborgardeltagande ska och kan ske i planprocessen, både inom samrådet och i andra deltagarformer. Ett resultat kan sägas vara att planerare idag i hög grad vill jobba med dialog och samtal i planprocessen. De ser många fördelar kring en djupare demokratisk förankring och legitimitet då medborgare ges möjlighet att påverka stadsutvecklingen. Ju mer diversivt detta deltagande kan vara, desto bättre möjligheter till ett fullgott deltagande gällande representativitet och faktiskt inflytande. Planerarna i vår studie lyfter också nackdelar med ökat deltagande, men inte i en sådan grad som viss litteratur gör. De intervjuade planerarna är generellt inte bekymrade över långa handläggningstider, utan ser en långsam process snarare som en möjlighet att tydligare förankra beslut och låta medborgare komma till tals, i enlighet med vad lagstiftningen kräver av processen. Planerarna är inte heller så oroliga för starka åsikter från stora grupper av samordnade medborgare, som litteratur i viss mån kan uttrycka. Visst uppstår sådana situationer, men de får hanteras så bra det går. Alternativet att minska medborgardeltagandet för att slippa konflikter är från planerarnas synvinkel inte acceptabelt. En stor nackdel de dock lyfter med medborgardeltagandet idag är den otillräckliga representativiteten. Det är, enligt dem, bara vissa grupper av människor som kommer till tals i planeringsprocessen.

I vår studie är det även tydligt att planerarna är väl införstådda med vad lagstiftning och annat offentligt utredningsmaterial menar krävs i form av medborgarinflytande för att en fullgod demokratisk förankring ska ske. Snarare är det så att flera av planerarna istället går än längre och i allt högre grad vill skapa dialogarbete med medborgare.

Det blir utifrån våra intervjuer tydligt att då dialog och samtal sker är det i stora delar på frivillig basis och bara i de projekt som anses kräva det. Det är planerarna själva som utifrån egna åsikter, och de kommunala resurser som finns tillgängliga vid tillfället, som avgör vilka projekt och planer som behäftas med extra medborgardialog utöver samrådet. Det framkommer även att det är skillnad mellan kommuner och mellan planerare samt mellan olika projektgrupper inom en kommun, hur – och även om – ett dialogarbete med medborgarna ska beslutas om och sedermera påbörjas. Ingen av de kommuner vi besökt har heller några fasta direktiv kring hur beslut och avväganden kring medborgardialog görs. Samtidigt kan det vara stora skillnader inom en kommun eftersom det är planeraren i sig som ofta får göra dessa avvägandena. Samtidigt ser vi i våra fem intervjuer att planerarna resonerar olika och på olika nivåer kring deltagande och demokrati. Så det kan sägas att deras egna påståenden stämmer: att hur man jobbar kring deltagande skiljer sig starkt åt från fall till fall. Det verkar utifrån vår studie som om detta i stort beror på kommunens resurser och den enskilde planerarens samlade erfarenheter och arbetssätt.

Den kritik som riktats mot planprocessen i exempelvis remissyttranden pekar också just på en risk med omständigheten att ansvaret för avväganden i processen är odefinierat och ospecificerat i lag och att ansvaret för avväganden kring medborgardialog faller ner på enskilda planerare. Även vi ser allvarliga risker med ett sådant förfarande då det öppnar för en ojämlig behandling av medborgare. Lösningen att skapa en striktare lagstiftning med tydligare krav kring medborgardialog finns det dock motstånd till i vårt resultat. Planerarna ser nämligen också klara fördelar med en flexibel

planprocess som ger dem möjligheter att göra satsningar i de projekt och de områden där de ser ett större behov av det. Att lagstifta kring ytterligare dialogprocesser i planeringen hade mycket väl kunnat inskränka på denna flexibilitet.

Det som går att utläsa ur både lagstiftningen, som ur offentliga dokument och riktlinjer, är att medborgardialogen är en prioriterad och nödvändig del av planeringsprocessen. Detta är en bild som delas av de intervjuade planerarna, samtidigt som de känner att de genom lagstiftning och krav på effektivitet inte ges möjlighet att lyssna in och samtala med medborgarna i tillräcklig mån. Vi frågar oss om det ändå inte kan skapas en tydligare överensstämmelse mellan å ena sidan lagstiftningen och å andra sidan riktlinjer från Boverket och exempelvis demokratiutredningen, då vi upplever att där finns en stor diskrepans kring satsningar på medborgardeltagande.

En lösning på detta glapp mellan retorik och praktik som uttrycks av planerarna kan vara att såväl inom som mellan kommuner skapa en tydligare samordning kring hur samråd och medborgardialog bör ske. Det finns inte i någon av våra studerade kommuner specifika styrdokument kring hur samråd ska ske. Inte heller verkar det utifrån våra intervjuer finnas ett starkt och systematiskt utvärderingsarbete som sker efter hållna samråd. Den utvärdering som dock sker verkar även den styras av dels planerarnas egna intresse och engagemang, dels av de begränsade tidsresurser som planerarna blir tilldelade. Utvärderingen som ändå sker verkar även vara utformad som informella samtal planerarna emellan, något som givetvis är positivt då upplevelser och insikter från samråd och andra dialoger med medborgarna kan spridas mellan planerarna. Vi ser dock en fara i att dessa samtal, och den värdefulla kunskap som därigenom utvinns, inte sprids utanför det egna kontorets väggar. Det är i vårt tycke viktigt att det som framkommer av de informella utvärderingssamtalen planerarna emellan förmedlas vidare, gärna genom skriftligt förfarande. Det verkar enligt oss som att det här, genom att införa en mer strukturerad systematik kring samråd och medborgardialoger, finns möjligheter att både effektivisera arbetet med medborgardeltagande och samtidigt förstärka de positiva effekterna som kan utvinnas av samtalet med medborgaren. I Malmö stad verkar det dock finnas diskussioner kring en ny tjänst som bara ska ha samordning av samråd och dialoger med medborgare som ansvarsområde, vilket av planerarna är efterlängtat. SKL har idag också på en högre nivå en viss betydelse här genom sina publikationer och kan med största sannolikhet även utöka denna roll i framtiden. Även att lagstiftningen nu i dagens tappning av plan- och bygglagen tillskriver länsstyrelsen en större roll som processtöd i frågor som kan gälla medborgardeltagande och samråd kan förändra, och kanske även systematisera, planerarens arbete med medborgardialog.

Även genom att inkludera medborgare i ett så tidigt skede som möjligt i planprocessen kan dialogen få ett större genomslag. Genom att släppa in medborgarnas åsikter tidigt i planprocessen kan större möjligheter till förankring av beslut hos medborgare skapas och dessa tidigt insamlade åsikter kan på ett bättre sätt tas tillvara. En samtalsplattform som ackumulerar kunskap för deltagande skapas. I stor grad pekar vår studie på att sådana tidiga dialoger sker utanför samrådets formella ramar. Flertalet av de intervjuade planerarna pekar på att när en plan väl har nått samrådsstadiet så finns det små chanser för medborgarna att förändra eller påverka planen på ett mer övergripande plan. Detta är en syn som också förmedlas i litteraturen kring medborgardeltagande; medborgaren har genom samrådsförfarandet förpassats till en reaktiv roll som enbart får möjlighet att reagera på planer i efterhand och inte får något inflytande i de formande, tidiga stadierna. Det förespråkas i både litteraturen som av planerarna en mer proaktiv roll för medborgaren samt en utvidgad och breddad dialog mellan planerare, politiker och medborgare. Det finns dock undantag från denna

tolkning. Roger Westins dialogskapande arbete kring ombyggnationen av kvarteret Bryggeriet – där han genom att frekvent träffa och samtala med medborgarna i deras vardag samt genom ett aktivt bloggande om projektet – kan ses som ett exempel på att ge medborgaren en ny, mer deltagande roll i stadens utformning.

Trots det trycker planerarna på att samrådet innehar en viktig roll för att skapa en lägstanivå för medborgarinflytande och att en större ojämlikhet av deltagande riskeras att spridas om det vore så att samrådet inte alls existerade i lag. Även andra positiva poänger finns att finna i de mer flexibla, oformaliserade medborgardialogerna. Om ett projekt, och tillika kommunens resurser, tillåter en tidig medborgardialog utöver det formaliserade samrådet kan det innebära att planeraren själv blir mer engagerad i dialogarbetet vilket är något som framkommer i intervjuerna. Även då samtliga planerare såg de demokratiska poängerna med det i planeringsprocessen formaliserade samrådet såg de även faran med att samrådet samtidigt rutiniseras och reduceras till något som påtvingas dem och ökar deras arbetsbörda. Återigen blir det en fråga om hur kraven på effektivitet påverkar planerarens inställning och förmåga att på bästa sätt arbeta med demokratifrågor.

Denna fråga om effektivitet blir än mer aktuell då man sätter den i relation till den nyligen genomförda omskrivningen av plan- och bygglagen. Det blir genom en översyn av lagen tydligt att dess karaktär onekligen förändrats. Syftet med 1987 års plan- och bygglag gällande att skapa en tydligare förutsättning för ett ökat medborgardeltagande kan sägas ha fått ett positivt resultat. Medborgardeltagande har genom samrådet blivit en verklighet även om det idag från många håll lyfts än högre visioner och mål för framtiden, åtminstone inom demokratiteori, från planerarens synvinkel och olika statliga utredningar och myndigheter. Samtidigt lyfts i politiken idag högre krav på effektivitet och en snabbare planprocess, vilket blev tydligt i den senaste omskrivningen av plan- och bygglagen. Detta ser vi som den stora problematiken inför framtiden. Styrkan i visioner om effektivitet i planeringsprocessen, i stor grad från statligt håll, och resursbrister på planeringskontoren i kommunerna är nämligen, enligt vår studie, de största problemen för en fördjupad dialog med medborgare. Planerare känner sig klämda mellan direktiv från ovan om effektivitet och krav på demokratisk förankring, både från lagstiftning, kommunen och sin egen moraliska övertygelse. Detta ser vi som en stor risk för framtiden. För att ett fullgott, rättvist resultat ska nås ser vi utifrån vår studie att planprocessen i många fall kan gagnas av att inte hastas igenom.

Även det faktum att planerare lyfter att den nya plan- och bygglagen inte nämnvärt kommer underlätta, och kanske snarare komplicera, deras planhandläggningsarbete visar på den spricka mellan det explicita syftet med omskrivningen, att effektivisera planprocessen vilket i sin tur ska ge incitament för ökat bostadsbyggande, och planerarnas erfarenheter och åsikter.

När det gäller deliberativa samtal i planeringsprocessen, i enlighet med deliberativ demokratiteori, kan det sägas att sådana inte sker i särskilt hög grad. Planerare vill utöka samtalsmöjligheterna men känner sig begränsade i sina möjligheter att så göra. Speciellt i samrådet finns små möjligheter att få till ett deliberativt präglat samtal då samråden oftast sker som en formell informationspridare och åsiktsinsamlare i slutet av planprocessen. Möjligheten för deliberativa samtal finns dock i tidiga dialogprocesser, men då dessa är av frivillig art, där det är upp till den enskilda planeraren och kommunen att använda sig av där de ser det som nödvändigt, finns det en risk att dialogprocessen antingen begränsas av kostnads- och tidsskäl eller att de aldrig ens äger rum. Vi ser ändå att det finns en stor potential kring samtalsmöjligheterna, speciellt med tanke på den debatt som idag förs

och planerarnas positiva inställning. Det finns samtidigt också en stor risk med det starka fokus på effektivitet som på senare tid även fått utrymme i debatten. Effektivitetskravet präglar enligt vår studie planerarens arbete på en mängd sätt men kanske främst genom att än mer inskränka på kommuner och planerarens tidsmässiga möjligheter till deliberativa samtal mellan planerare och medborgare.

6.2 Slutsatser

Enligt studien har samrådet genom sin formella roll i planprocessen både inbyggda nackdelar och fördelar. Då samrådet ligger i ett ganska sent skede i planprocessen är det svårt att genomföra ett konstruktivt dialogarbete eftersom utvecklingen av planen gått så långt. Det finns helt enkelt inte utrymme till att resonera kring och påverka den aktuella planen då den i det närmaste är klar vilket medför att samrådet främst kan ämna till att förankra beslut och ta emot åsikter. Det är också väldigt svårt att få till bra diskussioner inom samrådsmöten på grund av att de ofta arrangeras som presentations- och informationsmöten med diskussioner i storgrupper. Småskaliga möten har visat sig i högre grad främja deliberativa samtal. Vidare finns det en risk att samrådet bara snabbt och slentrianmässigt går igenom utan att möjlighet till faktisk påverkan ges till deltagarna, även om det i vår studie genomgående finns intresse från planerare att gynna ett sådant deltagande.

Samrådets fördel är att det faktiskt är ett lagstiftat krav i beslutsprocessen, trots att det idag finns resonemang från statlig nivå gällande snabbare planprocess som sannolikt kan inverka på samrådets omfång. Samrådet ger alltså en miniminivå av medborgardeltagande, ett deltagande som efterfrågas av alla instanser. Denna miniminivå framträder som önskvärd och demokratiskt väsentlig, men samtidigt lyfts frågan om denna miniminivå är tillräcklig för en fullgod demokratiskt legitim beslutsprocess. I många fall anses den inte tillräcklig, i stort på grund av snedrepresentativitet bland deltagare, bland annat utifrån socioekonomiska faktorer.

Ett sätt att öka möjligheterna till dialogarbete, som studien berör, är att genomföra planprogram innan den riktiga, formella processen påbörjas, då man där jobbar mer visionsbaserat. I sådana processer kan dialogarbete bättre komma till sin rätt och kan dessutom inkluderas i samrådet. Det finns dock inte alltid möjlighet, vilja eller resurser att ha ett planprogram. Då krävs andra dialogmetoder på frivillig basis i de fall planerarna känner att det krävs för processen, till exempel för förankring eller för att förbättra beslutsunderlaget genom att få in tankar och åsikter. Detta är i enlighet med vad samrådets syfte också är, fast tidigare i processen och mer informellt. Dessutom är dessa tidiga frivilliga metoder flexibla, vilket har kommit fram som ett önskemål i studien. De kan därigenom nyttjas med små resurser i tid och personal och få ett resultat.

Vi kan då säga att samrådet och andra tidiga strategiskt inriktade dialoger och samtal kan komplettera varandra för att få en stark demokratisk förankring med bredd i planprocessen. Nackdelen med dessa tidiga dialoger grundar sig i att de är frivilliga och därför kanske inte alltid äger rum i rätt tid på rätt plats. Det är upp till varje projekt och kommun att ta dessa beslut och som vi konstaterat skiljer det sig åt mellan, och inom, kommuner hur satsningar på dialogprocesser sker. Studien visar därmed att det här finns en möjlig demokratisk försvagning och risk för ojämnt behandlande av medborgare i planeringsprocessen. Vi kan dock konstatera att just en blandning av metoder för att inkludera medborgare i planprocessen, på formella som informella vis, i tidiga och i sena skeden, bör ge en säkrare process demokratiskt sett. Detta är åtminstone en syn som förmedlas från flera håll. Samrådet kan alltså behöva kompletteras av andra samtalsformer för deltagande.

Sammanfattningsvis har det i studien kommit fram en syn på samrådet som en del i planeringsprocessen med ett specifikt och avgränsat syfte. Detta syfte stämmer väl överens med lagstiftningens beskrivning av samrådet, det vill säga att få in åsikter från medborgare, förbättra beslutsunderlag och förankra planeringen hos medborgare. På grund av detta specifika syfte, i kombination med samrådets sena placering tidsmässigt i planprocessen har det i studien kommit fram att det är svårt att genomföra dialogprocesser i form av deliberativa samtal inom just samrådet. Planerarnas syn på samtalets roll i planeringsprocessen stämmer dock väl ihop med deliberativ demokratiteori, även om individers sätt att resonera om det skiljer sig åt. Planerarna i studien vill alltså genomföra planering med ett utvecklat medborgardeltagande där samtal i deliberativ anda får en stor roll. Även Boverket och statliga utredningar lyfter samtalet - eller deliberationen - som viktig för demokratisk förankring. Men i samrådet kan det inte sägas att detta samtal får plats eller möjlighet att utvecklas. Då retoriken bland planerarna i studien och flera statliga utredningar och instanser så tydligt trycker på att medborgardeltagande genom samtal och dialoger bör ske, uppstår alltså dessa i de flesta fall, i den mån det sker, utanför samrådet. Dessa dialoger är på så sätt baserade på frivillighet i det hänseendet att de inte är lagstiftade.

6.3 Avslutande reflektioner

Vi anser att ytterligare studier behövs kring deltagande och samtal i anslutning till samrådet. Särskilt motsättningen mellan ökat deltagande och ökade krav på effektivitet i planeringsprocessen bör tjäna på att studeras vidare. Idag finns en tendens att processen drar åt båda hållen samtidigt; det ökade medborgerliga deltagandet kräver en planhandläggningsprocess som lyssnar in och reflekterar kring åsikter och samtalets resultat, något som blir allt svårare att göra på grund av effektivitetskrav. Vilka följder som blir härav är oklart och behöver studeras i ett större perspektiv. Vi anser även att det bör ske en samordning av hur samråd och andra former av dialogarbete sker, både på kommunal som nationell nivå. Bara genom att öka möjligheten att så många planer som möjligt får samma förutsättningar kan en demokratisk legitimitet skapas. En vilja från planerare till starkare demokratisk förankring genom medborgardeltagande är enligt oss tydlig. En sådan vilja är också synlig i demokratiteorier och i offentliga utredningar. Det gäller bara att se till att viljan kan tas tillvara och föras in i en praktisk verklighet.

Avslutningsvis konstaterar vi att planering för markexploatering i kommuner är väldigt komplext. Det finns många berörda enskilda att ta hänsyn till samtidigt som kraven på en långsiktigt hållbar utveckling måste tillgodoses. Många aktörer påverkar och påverkas av planprocessen. Därför blir avvägningar mellan olika värden ofta en central del av planering. Två sådana avvägningar som berörts i denna studie är de om effektivitet kontra medborgarinflytande, samt resurser kontra dialogprocesser. Svaret på frågan om hur sådana avvägningar bör ske kan aldrig bli lätta att formulera. Vi ämnar heller inte komma med ett sånt svar. Istället vill vi bara konstatera att de olika värden som finns måste diskuteras på ett öppet och inkluderande vis, hur planering sker kan inte bara överlåtas till anställda planerare eller politiska beslut, en utveckling måste hela tiden få möjlighet att ske för att i så hög grad som möjlighet tillgodoses så många värden som möjligt. I ett demokratiskt samhälle är medborgares medverkan i en sådan diskussion en självklarhet. Den svåra frågan är i vilken grad medborgare bör få delta och få påverka planeringen. Eller så kan det också uttryckas som följande: *"det är rätt enkelt: berörs man av något ska man också ha möjlighet att påverka det"* (Åse Andréasson, intervju). Kanske är det inte svårare än så.

Källförteckning

- Arnstein, Sherry (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. Hämtad från: <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>
- Benhabib, Seyla (1996). "Toward a deliberative model of democratic legitimacy," i Benhabib, Seyla, red. (1996). *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press.
- Bohman, James (1996). *Public Deliberation - Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge: MIT
- Boverket (2014a). *Allmänt om PBL - PBLs syfte, innehåll och definitioner*. Hämtad från <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/pbls-syfte-innehall-och-definitioner/>
- Boverket (2014b) *Samråd om översiktsplan*. Hämtat från <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Oversiktsplanering/processen-for-oversiktsplanering/samrad/>
- Boverket (2015a). *En dialog som går utöver samråd enligt PBL*. Hämtat från <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/medborgardialog1/vad-ar-medborgardialog/en-dialog-som-gar-utover-samrad-enligt-pbl/>
- Boverket (2015b). *Det lönar sig att börja i tid!* Hämtad från: <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/medborgardialog1/varfor-satsa-pa-utokad-medborgardialog/fa-bättre-underlag-och-darmed-bättre-resultat/>
- Campbell, Heather & Marshall, Robert (2002). "Utilitarianism's Bad Breath? A Re-Evaluation of the Public Interest Justification for Planning" i Fainstein, Susan S. & Campbell, Scott, red. (2012). *Readings in planning theory*. Chichester: Blackwell Publishin Ltd.
- Cars, Göran & Hedström, Reigun Thune (2006). "Nya villkor för den kommunala planeringen" i Blucher, Gösta & Graninger, Gösta (2006) *Planering med nya förutsättningar - Ny lagstiftning, nya värderingar*. Linköping: Linköping University Electronic Press
- Cunningham, Frank (2002). *Theories of Democracy - A Critical Introduction*. London: Routledge
- Dryzek, John S. (1990). *Discursive democracy: Politics, policy, and political science*. Cambridge: Cambridge University Press
- Dryzek, John S. (2000). *Deliberative Democracy and beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press
- Henecke, Birgitta & Khan, Jamil (2002). *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen - en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik*. Sociologiska institutionen Lunds universitet
- Lidholm, Andreas (2014) *Plan- och bygglagen!* Hämtad från: <http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/SiteCollectionDocuments/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/planfragor/Delregionala%20träffar/Boråsregionen/Boråsregionen%202014-11-14/enklare-planprocess.pdf>
- Oscarsson, Henrik, red. (2003). *Demokratitrender*. SOM-rapport 32. Göteborg: SOM-institutet

- Johansson, Marcus & Khakee, Abdul (2008). *Etik i stadsplanering*. Lund: Studentlitteratur AB
- Khakee, Abdul (2006). "Medborgardeltagande i samhällsplaneringen" i Blucher, Gösta & Graninger, Gösta (2006) *Planering med nya förutsättningar - Ny lagstiftning, nya värderingar*. Linköping: Linköping University Electronic Press
- Kvale, Steinar (1997). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur AB
- NE 2015a uppslagsord: deliberation
- NE 2015b Uppslagsord: deliberativt samtal
- Ny PBL på rätt sätt (2012) *Översikt kurs om nyheterna i PBL 2011*. Hämtad från:
http://www.nypbl.se/wp-content/uploads/HL_Kursmaterial_slut-3.pdf
- Premfors, Rune & Roth, Klas (2004). *Deliberativ demokrati*. Lund: Studentlitteratur AB
- Schumpeter, Joseph A. (1943/2003) *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge
- Sohlberg, Peter & Sohlberg, Britt-Marie (2009) *Kunskapens former. Malmö: Liber*
- Strömberg, Andreaz (2007). *Samordning, hyfs och reda, stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945- 2005*. Hämtad från: <http://uu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A170079&dswid=1602>
- Sveriges riksdag (2014) *Betänkande 2013/14:CU31 En enklare planprocess – Nej till delar i regeringens förslag om plan- bygglagen (CU31)*. Hämtad från:
<http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Arenden/201314/CU31/>
- Theodorsson, Annika (2004). "Deliberativt deltagande och dess effekter" i Premfors, Rune & Roth, Klas, red. (2004). *Deliberativ demokrati*. Lund: Studentlitteratur AB
- Tonell, Lennart & Nyström, Jan (2012). *Planeringens grunder - en översikt*. Lund: Studentlitteratur AB
- VR (2015). *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Hämtad 2015-03-14 från: <http://www.codex.vr.se/texts/HSFR.pdf>

Lagtexter, propositioner och utredningar

- Proposition 2013/14:126 *En enklare planprocess*. Hämtad från:
<http://data.riksdagen.se/fil/C6447FB1-5FAA-4AE1-A392-CF706EFBC51E>
- SFS 2010:900. Plan- och bygglagen - PBL. Hämtad från: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900/
- SFS 2014:900 Lag om ändring av Plan- och bygglagen (2010:900). Hämtad från:
<http://rkrattsdg.gov.se/SFSdoc/14/140900.PDF>
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati - politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Demokratiutredningens slutbetänkande. Hämtad från: <http://www.regeringen.se/sb/d/134/a/624>
- SOU 1999:113. Medborgarnas erfarenheter. Demokratiutredningens forskarvolym, del 3. Hämtad från: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utdredningar/Statens-offentliga-utredningar/sou-1999-113-d3_GNB3113d3/

SOU 1974:50. *Information och medverkan i kommunal planering. Utredningen om den kommunala demokratin.* Hämtad från:http://weburn.kb.se/metadata/775/SOU_7257775.htm

Bilaga A - Intervjupersoner

Åse Andréasson - Arkitekt på planavdelningen, stadsbyggnadskontoret i Malmö stad sedan 4 år.
Tidigare i Lomma kommun.
Utbildad landskapsarkitekt.

Filip Evander - Planhandläggare/planarkitekt i Vellinge kommun sedan 3 år.
Utbildad fysisk planerare.

Lena Gerdtsen - Samhällsbyggnadschef, chef för bygg- och miljökontoret i Svedala kommun.

Erik Karlsson - Planarkitekt i Burlöv kommun sedan 2,5 år.
Utbildad fysisk planerare.

Roger Westin - Samhällsplanerare, detaljplanehandläggare, planprogramhandläggare på stadsbyggnadskontoret i Malmö stad sedan 5 år.
Utbildad kulturgeograf.

Intervjuerna är genomförda mars-april 2015 på intervjupersonernas respektive arbetsplats.

Bilaga B - Intervjuguide

STUDIE:

Samrådet som demokratiskt verktyg i planeringsprocessen – en studie av planerarens syn på samrådet och dess roll i stadsplaneringen

Studien syftar till att undersöka samrådets roll i planeringsprocessen. Fokus ligger på samrådet som demokratiskt verktyg för medborgardeltagande, specifikt ur perspektiv som rör dialog och kommunikation. Teoretisk utgångspunkt är samtalets roll för demokratisk förankring genom deliberativ demokratiteori.

KORTFATTAT INTERVJUUPPLÄGG

Bakgrund IP och planerarens roll i samråd

Jobbeskrivning, rollen i samråd.

Synen på samrådets syfte och hur det uppfylls.

Vilken roll bör planeraren ha i samrådet? Informatör/moderator?

Planerarens viktigaste funktion?

Vilka ramar och riktlinjer finns, krävs balans mellan kommun/politiker/medborgare?

Dialog och representativitet

Vilka medborgare uttalar sig i samrådet, och på vilket sätt? Dialog, debatt, bråk, öppenhet, jämlikhet?

Vilken roll har samtalet med medborgaren idag för planerare?

Kommunikation mellan planerare och medborgare: hur ser den ut?

Kommunikationsbrister mellan planerare och medborgare? Lösningar? Planerarens ansvar? Om konflikter uppstått, hur löstes dem?

Nås tillräcklig demokratisk förankring genom information till medborgare och synpunktsinsamlande tillbaka till kommunen?

Hur bör kommunen jobba för ökad dialog, förbättrad representativitet och djupare demokratisk förankring genom samråd?

Samrådet i en demokratisk planeringsprocess

Vad betyder det för samrådet att det är en lagstiftad procedur i planeringsprocessen?

Vad är samrådsmötets största för- och nackdelar gällande planeringsprocessen?

Vad ser du för kopplingar mellan samrådet och en fungerande demokratisk planeringsprocess?

Hur kan samrådet förbättras för att skapa en tydligare demokratisk förankring?

Samråd kontra andra former/metoder

Hur ställs samrådsmötet gentemot andra former av medborgardialoger?

Fördelar/nackdelar med det traditionella samrådsmötet?

Vad är resultatet av samrådet?

Vad bidrar samrådet till i planeringsprocessen, specifikt ur demokratiskt hänseende?

Vad ger deltagande i samrådet för en medborgare?