



"Det är lite klurigt"

— En studie av medborgarinvolverings demokratistärkande förutsättningar inom samhällsplanering

"It's a bit tricky" - A study of the democracy-enhancing potential of citizen involvement in urban planning

Joakim Andersson & Rebecca Fridman Andersen

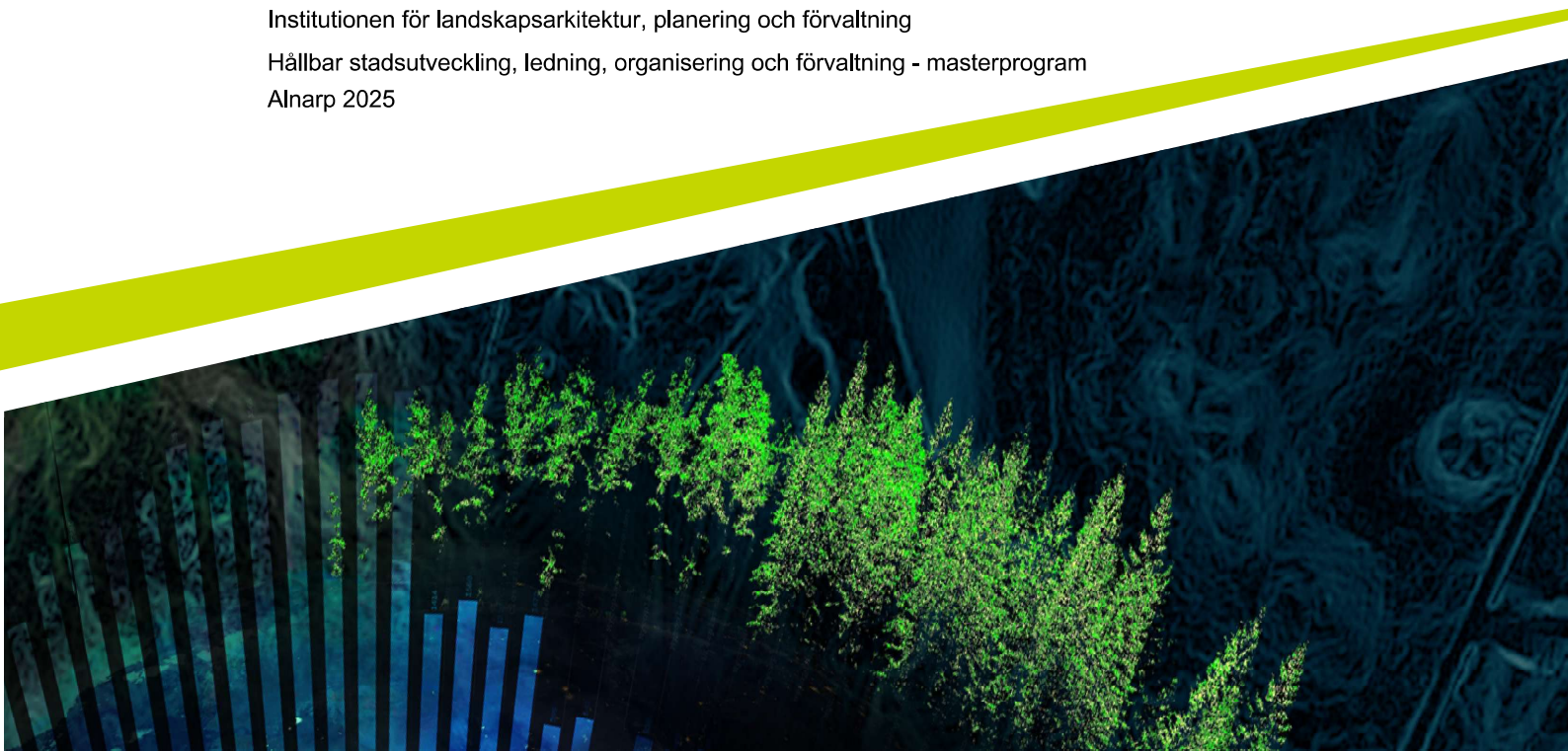
Självständigt arbete • 30 hp

Sveriges lantbruksuniversitet, SLU

Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Hållbar stadsutveckling, ledning, organisering och förvaltning - masterprogram

Alnarp 2025



"Det är lite klurigt" – En studie av medborgarinvolverings demokratistärkande förutsättningar inom samhällsplanering

"It's a bit tricky" - A study of the democracy-enhancing potential of citizen involvement in urban planning

Joakim Andersson & Rebecca Fridman Andersen

Handledare:	Lisa Norfall, Sveriges Lantbruksuniversitet Alnarp, institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Bitr. handledare:	Matilda Alfengård, Sveriges Lantbruksuniversitet Alnarp, institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Examinator:	Gunilla Lindholm, Sveriges Lantbruksuniversitet Alnarp, institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Bitr. examinator:	Sara Ringvall Sundqvist, Sveriges Lantbruksuniversitet Alnarp, institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Omfattning:	30 hp
Nivå och fördjupning:	A2E
Kurstitel:	Independent Project in Landscape Architecture
Kurskod:	EX0859
Program:	Hållbar stadsutveckling, ledning, organisering och förvaltning - masterprogram
Kursansvarig inst.:	Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Utgivningsort:	Alnarp
Utgivningsår:	2025
Nyckelord:	Medborgarinvolvering, medborgardialog, demokrati, deliberativ demokrati, agonistisk pluralism, kommunikativ planering, samhällsplanering, västra Flensburg, Malmö stad

Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap
Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver godkänna publiceringen. Om du kryssar i **JA**, så kommer fulltexten (pdf-filen) och metadata bli synliga och sökbara på internet. Om du kryssar i **NEJ**, kommer endast metadata och sammanfattning bli synliga och sökbara. Fulltexten kommer dock i samband med att dokumentet laddas upp arkiveras digitalt.

Om ni är fler än en person som skrivit arbetet så gäller krysset för alla författare, ni behöver alltså vara överens. Läs om SLU:s publiceringsavtal här: <https://www.slu.se/site/bibliotek/publicera-och-analysera/registrera-och-publicera/avtal-for-publicering/>.

☒ JA, jag/vi ger härmed min/vår tillåtelse till att föreliggande arbete publiceras enligt SLU:s avtal om överlåtelse av rätt att publicera verk.

☐ NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.

Sammandrag

Inom samhällsplanering beskrivs ofta medborgarinvolvering som ett medel för att stärka demokratin. Dock går det att genom tidigare forskning ifrågasätta förutsättningarna medborgarinvolvering har att vara demokratistärkande inom samhällsplanering. Uppsatsen ämnar att skapa en större förståelse kring förutsättningar för demokratistärkande medborgarinvolvering inom planering genom en fallstudie av planprogrammet för västra Flensburg i Malmö. Undersökningen består av en dokument- och intervjustudie av tjänstepersoners möjlighet att förvalta den medborgarinvolvering som utförts i arbetet med planprogrammet. Möjligheterna har vidare genomlysts med begrepp från deliberativ demokrati och agonistisk pluralism för att förstås ur ett demokratiteoretiskt perspektiv. Undersökningen visar att det i Malmö stad finns förutsättningar för utförandet av demokratistärkande medborgarinvolvering genom en påvisad strävan efter kommunikativa planeringsideal. Samtidigt visar undersökningen att tjänstepersonerna behöver förhålla sig till överordnade aspekter i planprocessen vilket försvårat prioritering av medborgarinvolvering. Det pekar i sin tur på svårigheter att utföra och förvalta demokratistärkande medborgarinvolvering inom planprocessen. Utifrån undersökningens fall och de teoretiska perspektiv som applicerats kan det därmed urskiljas tendenser till en konflikt mellan planprocessens logiker och demokratis logiker.

Nyckelord: Medborgarinvolvering, medborgardialog, demokrati, deliberativ demokrati, agonistisk pluralism, kommunikativ planering, samhällsplanering, västra Flensburg, Malmö stad

Abstract

In urban planning citizen involvement is often described as a means of strengthening democracy. However, previous research allows for questioning the conditions under which citizen involvement can truly contribute to democratic strengthening within planning. This thesis aims to create a deeper understanding of the conditions for democracy-enhancing citizen involvement within urban planning through a case study of the planning program for västra Flensburg in Malmö. The study consists of a document and interview analysis examining the ability of civil servants to manage the citizen involvement carried out in the planning program. These conditions are further analyzed using concepts from deliberative democracy and agonistic pluralism, in order to be understood from a democratic theoretical perspective. The study shows that the City of Malmö offers conditions for conducting democracy-strengthening citizen involvement, as evidenced by a demonstrated aspiration toward communicative planning ideals. At the same time, the study reveals that civil servants must respond to overarching aspects of the planning process, which has made it difficult to prioritize citizen involvement. This, in turn, points to challenges in implementing and managing democracy-enhancing citizen involvement within the planning process. Based on the case and the applied theoretical perspectives, the study identifies tendencies toward a conflict between the logics of the planning process and the logics of democracy.

Keywords: Citizen involvement, citizen dialogue, democracy, deliberative democracy, agonistic pluralism, communicative planning, urban planning, västra Flensburg, City of Malmö

Förord

Ett stort tack till intervjustudiens informanter, ert bidrag har gett värdefulla insikter och perspektiv som varit av stor vikt.

Vi vill även tacka våra fantastiska handledare Lisa och Matilda. Utan er hade vi aldrig lyckats. Tack!

Innehållsförteckning

Sammandrag.....	1
Abstract.....	2
Förord.....	3
Innehållsförteckning.....	4
1. Inledning.....	6
1.1 Syfte.....	7
1.2 Frågeställningar.....	7
1.3 Avgränsning.....	8
2. Medborgarinvolvering, demokrati och planprocessen.....	9
2.1 Definitionen och utformning av medborgarinvolvering.....	9
2.1.1 Arnsteins deltagandestege.....	9
2.1.2 Definition av medborgarinvolvering.....	10
2.2 Medborgarinvolvering för demokrati.....	11
2.2.1 SKR om medborgardialog.....	11
2.2.2 Mellanvalsdemokrati.....	11
2.2.3 Medborgardialog i samhällsplanering.....	12
2.2.4 Medborgarinvolvering inom planprocessen.....	12
2.3 Sammanfattning.....	14
3. Planering, planer och planerare.....	15
3.1 Rationellt, kommunikativt och relationellt.....	15
3.2 Planerares roll.....	16
3.3 NPM och nyliberalism.....	18
3.4 Sammanfattning.....	19
4. Metod.....	20
4.1 Kvalitativ forskningsstrategi.....	20
4.2 Forskningsdesign - Fallstudie.....	21
4.2.1 Västra Flensburg.....	21
4.2.2 Val av fall.....	23
4.3 Dokumentstudie.....	24
4.3.1 Dokument.....	24
4.4 Intervjustudie.....	25
4.4.1 Informanter.....	26
4.5 Urval intervju- och dokumentstudie.....	27
4.6 Analysmetod intervju- och dokumentstudie.....	27
4.7 Arbetsfördelning.....	28
5. Teoretiskt ramverk.....	29
5.1 Deliberativ demokrati och kommunikativ planering.....	29
5.2 Agonistisk pluralism.....	32
5.3 Sammanfattning.....	34
6. Resultat & analys.....	36
6.1 Översikt av politiska beslut och planer för västra Flensburg.....	36
6.2 Demokrati i Malmö stads översiktsplan.....	36

6.3 Malmö stads och tjänstepersonernas nulägesbild och vision för västra Flensburg.....	37
6.4 Involvering.....	38
6.4.1 Kommunicera maktdimensioner för ökad transparens.....	38
6.4.2 Vedertagna antaganden riskerar att leda till undantryckta svar.....	41
6.5 Planprocessen.....	43
6.5.1 Politisk viljeriktning begränsar involvering.....	43
6.5.2 Monetära värden och effektivitet svårförenliga med involvering.....	44
6.6 Organisation.....	47
6.6.1 Samarbete, tid och resurser påverkar förutsättningarna för medborgarinvolvering.....	47
6.6.2 Prioriteringar och avvägningar påverkar förvaltningen av medborgarinvolvering.....	49
6.6.3 Möjligheter att utmana den rådande hegemonin.....	52
6.7 Engagemang.....	53
6.7.1 Mindre engagemang men större möjlighet att påverka i tidiga processer.....	53
6.7.2 Medborgare som representanter för enskilda intressen riskerar bli problem.....	55
6.7.3 Ansvarsförskjutning från Malmö stad till medborgare.....	55
7. Diskussion.....	57
7.1 Planprocessen och tjänstepersoners handlingsutrymme formas av mätbarhet, monetära värden och effektivitet.....	57
7.2 Vaga planer och bristande kommunikation hämmar medborgares engagemang.....	60
7.3 Metoddiskussion.....	62
8. Slutsats.....	65
8.1 Vidare forskning.....	67
Referenser.....	68
Bilagor.....	75

1. Inledning

Medborgarinvolvering beskrivs ofta som ett medel för att stärka demokratin (Tahvilzadeh 2015a; Michels 2011). Bland annat beskrivs det kunna möjliggöra för medborgare att bli mer inkluderade, få större inflytande vid beslutsfattande samt bidra med en ökad legitimitet i offentliga beslut (Michels 2011). Det är en ståndpunkt som går att finna även inom en svensk kommunal planeringskontext. Exempelvis menar Sveriges kommuner och regioner samt Boverket att samhällsplanerings legitimitet kan öka då medborgare genom medborgarinvolvering bidrar med lokal kunskap som tjänstepersoner och beslutsfattare annars inte besitter och därmed inte kan ta hänsyn till (SKR 2019; Boverket 2025a). Samtidigt beror kvaliteten på samhällsplanering på hur lokal kunskap förs in i kommunala plandokument (Boverket 2025a).

Inom samhällsplanering ligger ansvaret för att utföra och förvalta medborgarinvolvering ofta hos planerare, vars roll bland annat kan ses som en facilitator av involveringsprocessen (Davoudi & Strange 2009). Samtidigt behöver planerare ofta ta ställning till många olika intressen i sin yrkesroll, vilket kan leda till svårigheter att arbeta med medborgarinvolvering (Sager 2009; Niitamo 2021). Vidare beskrivs processen för hur resultatet från involvering förs in i planer som diffus och otydlig då den i vissa fall saknar insyn (Eriksson 2022; Healey 1997). På grund av denna problematik går det att ifrågasätta hur demokratistärkande en medborgarinvolvering inom planprocessen faktiskt kan vara.

Medborgarinvolvering har i stor utsträckning varit föremål för forskning inom samhällsplanering och blivit ett omdebatterat ämne. En stor del av forskningslitteraturen centreras runt användningen av medborgarinvolvering i beslut- och styrprocesser, där en kritisk inställning till involveringens funktion och handlingsutrymme är vanligt förekommande (jmf. Tahvilzadeh 2015b; Setälä 2017; Soneryd & Lindh 2019; Fung 2015). Trots att forskningen ställer sig kritisk till medborgarinvolveringens förutsättningar att vara demokratistärkande i samhällsplanering, så framställs medborgarinvolvering fortsatt som ett medel för demokrati i praktiken. Mot bakgrund av detta finns ett fortsatt behov av forskning kring relationen mellan demokrati och medborgarinvolvering.

Malmö stad är en kommun som arbetar med demokrati genom olika former av medborgarinvolvering, många gånger i form av medborgardialog. Malmö stad beskriver medborgardialog som ett komplement till den representativa demokratin, och dialogen kan utföras på olika sätt för olika syften. I vissa fall handlar medborgardialog om insamling av

synpunkter, medan det i andra fall handlar om att möjliggöra för medborgare att påverka beslut (Malmö stad 2024a). I översiktsplanen från 2023 beskriver Malmö stad en stark demokrati som ett mål som bland annat kan uppnås genom delaktighet. Delaktighet främjar inte bara medborgares hälsa utan det stärker även staden. Av den anledningen beskrivs det som centralt att involvera medborgare i stadens planering (Malmö stad 2023a).

2021 påbörjades arbetet med ett planprogram för västra Flensburg i Malmö stad till följd av Region Skånes expansion av sjukhuset (Malmö stad 2024b; Malmö stad 2024d). Inför planprogrammet har involveringsprocesser i form av ett enkätutskick och involvering med förskolor genomförts (Malmö stad 2024b). På platsen finns en bredd av verksamheter kopplat till vård, kommunal service, utbildning och näringsliv vilka samexisterar med en rad kultur- och naturvärden (Malmö stad u.å. a; Malmö stad 2024b).

Västra Flensburgs olika intressen och värden har inneburit att tjänstepersonerna som arbetat med planprogrammet har behövt göra många avvägningar för att kunna möta exploateringsanspråket. Därmed uppstår frågor kring hur tjänstepersonernas förutsättningar att utföra och förvalta demokratistärkande medborgarinvolvering har sett ut i västra Flensburg.

1.1 Syfte

Syftet med uppsatsen är att skapa större förståelse kring förutsättningar för demokratistärkande medborgarinvolvering i planprocesser, genom att undersöka möjligheter för tjänstepersoner att förvalta resultatet av medborgarinvolvering. Specifikt undersöks framtagandet av planprogrammet för västra Flensburg i Malmö.

Med en fördjupad kunskap om möjligheterna ämnar studien vara ett bidrag till vidare forskning och praktisk tillämpning om demokratiska processer inom samhällsplanering.

1.2 Frågeställningar

- Vilka förutsättningar har funnits för medborgarinvolveringen till planprogrammet för västra Flensburg att vara demokratistärkande?
- Vad kan Malmö stads arbete med medborgarinvolvering till planprogrammet för västra Flensburg ge för lärdomar om planprocessen utifrån en genomlysning av begrepp från deliberativ demokratiteori och agonistisk pluralism?

1.3 Avgränsning

För att avgränsa undersökningen görs en kritisk ingång till demokratistärkande medborgarinvolvering inom samhällsplanering, vilket motiverat valet av teoretiska ramverket och tidigare forskning. Undersökningen är också avgränsad till en svensk planeringskontext, vilket har influerat val av fall och beskrivningar av hur medborgarinvolvering kan praktiskt tillämpas.

2. Medborgarinvolvering, demokrati och planprocessen

Kapitlet ämnar att belysa sambandet mellan demokrati och medborgarinvolvering. Kapitlet inleds med en beskrivning av begreppets definition. Sedan ges en bakgrund för hur medborgarinvolvering förekommer i den svenska formella planprocessen samt hur det beskrivs stärka demokratin i praktisk tillämpning.

2.1 Definitionen och utformning av medborgarinvolvering

För att förstå syftet med medborgarinvolvering och hur begreppet används vidare i uppsatsen behövs först en genomgång av vad som ligger till grund för utformningen av medborgarinvolvering och begreppets definition.

2.1.1 Arnsteins deltagandesteg

Vid utformning av medborgarinvolvering tas ofta inspiration av Sherry Arnsteins (1969) deltagandesteg från artikeln *A ladder of Citizen participation* - en artikel som det inom ämnet medborgarinvolvering fortfarande refereras till i stor utsträckning (Bobbio 2019). Deltagandestegen belyser medborgares nivå av inflytande vid medborgarinvolvering, och består av åtta steg indelade i tre segment (Arnstein 1969). Det första segmentet är icke-deltagande som består av stegen manipulation och terapi. Stegen ämnar att belysa involvering som påverkar medborgares uppfattning eller avleder uppmärksamhet från det huvudsakliga problemet istället för att ge inflytande. Det andra segmentet berör symboliskt deltagande och består av stegen information, konsultation och pacificering. Stegen innebär ett visst inflytande, men belyser också involvering som utförs utan att medborgare egentligen blir lyssnade på. Det tredje segmentet benämns som medborgarmakt och belyser formellt inflytande med stegen partnerskap, delegerad makt och medborgarkontroll (Castell 2013; jmf. Arnstein 1969). Med modellen vill Arnstein synliggöra hur medborgarinvolvering kan riskera att missbrukas, och vidare i vilka steg medborgarinvolvering kan stärkas för att uppnå reellt medborgarinflytande (Arnstein 1969).

Kritiker till modellen menar att medborgarinvolvering påverkar och påverkas av fler faktorer än vad som ryms på Arnsteins endimensionella skala om medborgares nivå av inflytande (Bobbio 2019). Bland annat menar Archon Fung (2006), professor i medborgarskap och demokrati, att en hög grad av inflytande inte alltid är eftersträfvansvärt och han beskriver istället att involvering bör ta hänsyn till tre dimensioner: (1) de deltagande, (2) hur beslut

fattas och kommunikation sker, samt (3) deltagarnas nivå av inflytande över beslut. Genom att belysa de dimensionerna möjliggörs en större insyn i hur deltagandeprocessen påverkar demokratiska värden som legitimitet, rättvisa och effektivitet inom offentlig styrning (Fung 2006). Tritter och McCallum (2006) menar i sin tur att deltagandestegen inte heller tar hänsyn till att det för vissa medborgare kan vara ett mål att bara få delta.

Trots kritiken samt åldern på modellen, så används den än idag som inspiration vid utformning av medborgarinvolvering. Modellen är därför viktig att känna till för att ge en bakgrund och kontext till hur medborgarinvolvering ofta utformas.

2.1.2 Definition av medborgarinvolvering

Inom samhällsplanering benämns medborgarinvolvering ofta som medborgardialog. SKR (2019) menar att medborgardialoger måste beröra frågor där det finns möjlighet för medborgare att påverka, samt där beslutsfattare går att påverka. Målgrupp, påverkbarheten, och frågan i sig ska också vara tydligt definierat. SKR (2019) påpekar att medborgardialoger ska ske systematiskt och att resultatet måste användas. Vidare beskriver de att begreppet inte ska användas som benämning för dialoger som berör redan fattade beslut eller tydliga ställningstaganden som inte är möjliga att förändra.

SKR (2019) har utifrån Arnsteins (1969) deltagandesteg utformat sin egen *Delaktighetstrappa*, vilken är tänkt att underlätta kommuners tillämpning av medborgardialog. Modellen beskriver hur en medborgardialog kan omfatta olika nivåer av delaktighet och inflytande för medborgare. Delaktighetstrappan består av fem steg som från lågt till högt benämns som *Information*, *Konsultation*, *Dialog*, *Inflytande* och *Medbeslutande*. SKR påpekar att de övre trappstegen inte är bättre än de nedre, utan att den nivå av inflytande som krävs beror på vilket behov som finns vid respektive medborgardialog (SKR 2019). För uppsatsens fallstudie blir trappstegen *Konsultation* och *Dialog* viktiga att belysa. SKR (2019) beskriver *Konsultation* som att medborgare får tycka till om olika alternativ, vilket sker utan att medborgare möter synpunkter från andra medborgare. *Dialog* är nästa steg på trappan där medborgare bjuds in för att dela sina synpunkter om en specifik fråga. Medborgare får då möjlighet att träffa och ta del av andra medborgares synpunkter, utan att sträva efter konsensus. Synpunkterna blir sedan en del av beslutsunderlaget (SKR 2019).

2.2 Medborgarinvolvering för demokrati

Medborgarinvolvering, ofta i form av medborgardialog, framhävs i olika sammanhang som ett verktyg för att stärka medborgares delaktighet i samhällsutvecklingen och bidra till ett mer demokratiskt planerat och socialt hållbart samhälle (Tahvilzadeh 2015a; Michels 2011).

2.2.1 SKR om medborgardialog

Bakgrunden till varför medborgardialog behövs beskriver SKR (2019) vara på grund av att dagens samhällen är under en pågående förändring mot att bli mer heterogena och socialt polariserade, vilket i sin tur har lett till nya typer av konflikter i samhället. Tillsammans med att lokala samhällen vävs samman med de globala så skapas nya komplexa, lokalt specifika och kontextberoende samhällsfenomen. Idag saknas beprövade erfarenheter inom samhällsinstitutioner om hur dessa problem ska hanteras, vilket medför att de behöver hanteras tillsammans med de medborgare som berörs av problemen, genom till exempel medborgardialog. Medborgardialog blir således även en viktig del i att förbättra och genomföra kommunala handlingsplaner (SKR 2019).

Samtidigt menar SKR (2019) att det syns ett ökat behov från medborgare att få sin röst hörd, vilket grundas i en minskad tilltro till etablerade auktoriteters förmåga att lösa lokala problem. Människor blir mer individualiserade på grund av en större tillgång till information genom olika sociala medier och nätverk, och hittar därigenom även nya auktoriteter att följa. Det förändrar i sin tur det politiska landskapet, där mer direktdemokratiska former efterfrågas från människor för att möjliggöra ett större kollektivt anspråk på den lokala samhällsutvecklingen. En samhällsstyrning som baseras på tillit och medskapande blir därmed viktig för att värna demokratin, samt för att legitimera det representativa politiska systemet (SKR 2019).

2.2.2 Mellanvalsdemokrati

Medborgarinvolvering av olika slag faller inom det som kan kallas mellanvalsdemokrati. Mellanvalsdemokrati är ett alternativ till de representativa beslutsformerna, och handlar om att bredda det folkliga engagemanget och fördjupa den lokala demokratin genom möjligheter för individer att enskilt eller tillsammans utöva inflytande på annat sätt än vid de allmänna valen vart fjärde år. Mellanvalsdemokrati kan utövas genom olika påverkanskanaler, där exempelvis medborgardialog sker i en mer formell och demonstrationer i en mer informell (SOU 2016:5). I uppsatsen är det medborgarinvolvering som sker inom de formella påverkanskanalerna som kommer att få mest fokus.

För att uppnå en jämlik mellanvalsdemokrati med ett högt deltagande krävs insatser för att underlätta och främja individers engagemang. Ett sätt som det kan göras är genom information till individer om engagemang inom de formella påverkanskanalerna såsom medborgardialog, samråd, medborgarråd och medborgarförslag. Information blir på så vis ett steg mot målet att skapa goda förutsättningar för insyn, påverkan och deltagande i beslutsfattande (SOU 2016:5). Mellanvalsdemokrati kan därmed ses som ett viktigt komplement till den representativa demokratin, men för att den ska fylla sin funktion så krävs det medborgerligt engagemang inom bland annat formella påverkanskanaler. Samtidigt finns det ett ansvar bortom medborgare som individ, då offentliga instanser har ett ansvar att informera medborgare om deras möjligheter att engagera sig.

2.2.3 Medborgardialog i samhällsplanering

Även Boverket (2025a) beskriver medborgardialog som ett medel för att stärka demokratin. Medborgares delaktighet i samhällsplanering kan bland annat leda till ett större politiskt och samhälleligt engagemang, stärka den samhälleliga sammanhållningen och skapa ett bättre förtroende mellan medborgare och kommun. En annan aspekt som nämns är att samhällsplanerings legitimitet ökar genom medborgares deltagande och engagemang, då de bidrar med kunskap om lokala förhållanden som beslutsfattare och tjänstepersoner saknar. Samtidigt menar Boverket att samhällsplanerings kvalitet hänger på hur den inhämtade kunskapen från en medborgardialog bearbetas och förs in i planer av kommuner (Boverket 2025a).

2.2.4 Medborgarinvolvering inom planprocessen

För att belysa förutsättningarna för att arbeta med medborgarinvolvering inom planprocessen så behövs först en övergripande förståelse för de lagstadgade krav som kommuner behöver förhålla sig till i linje med plan- och bygglagen (PBL).

PBL innehåller bestämmelser för byggande samt planläggning av mark och vatten. Planläggningen är en kommunal angelägenhet, och bestämmelserna ämnar att främja jämlika och goda levnadsförhållanden samt en långsiktigt hållbar samhällsutveckling (SFS 2010:900). Boverket beskriver det som att den fysiska planeringen med stöd av PBL ska beakta enskilda rättigheter och väga samhällsintressen mot varandra genom öppna och demokratiska processer (Boverket 2021). PBL fyller av den anledningen en viktig funktion inom samhällsplanering genom att se till att samhällsintressen inte bortprioriteras till följd av privata exploatörers intressen.

Enligt PBL utgörs det svenska planeringssystemet av detaljplan, områdesbestämmelser, översiktsplan och regionplan. Detaljplan och områdesbestämmelser är juridiskt bindande medan översiktsplan och regionplan ämnar att vara vägledande för efterföljande beslut och samhällsplanering (Boverket 2021). Översiktsplanen är ett vägledande dokument som visar hur den politiska majoriteten i en kommun vill att mark- och vattenområden samt byggd miljö ska utvecklas, bevaras och användas (Boverket 2024). Även om översiktsplanen inte är juridiskt bindande så är kommuner skyldiga att ha en aktuell översiktsplan för att visa på huvuddragen i användning och utveckling av den byggda miljön samt mark- och vattenområden. Sedan är det i detaljplanen som kommunen i mer detalj reglerar exploatering och gör det bindande inför bygglovsprövningar. I Sverige är det bara kommuner som kan godkänna planer och planläggning (Boverket 2021).

När kommuner lägger fram förslag till nya planer, ska de i enlighet med PBL utföra ett samråd. Ett samråd innebär att informera och samla in synpunkter från sakägare och berörda för att skapa bättre beslutsunderlag och ge utrymme för påverkan och insyn i planprocessen (SFS 2010:900). Samråd kan således ses som en form av medborgarinvolvering, vilken fyller en viktig funktion att demokratisera planprocessen genom att ge utrymme för individer att praktisera sina demokratiska rättigheter i form av påverkan och insyn. Dock lyfter Boverket (2025a) att det formella lagstadgade samrådet sker sent i planprocessen när kommuner redan behövt göra en hel del ställningstaganden. Medborgardialog bör därmed enligt Boverket (Boverket 2025b) påbörjas i ett tidigare skede, helst innan planprocessen ens påbörjats, för att undvika missförstånd senare i processen. Boverket menar således att om en medborgardialog ska generera goda resultat krävs det handling utöver det som är lagstadgat (Boverket 2025a).

Det som ovanstående visar på är att PBL innebär ett kommunalt planmonopol som i många avseenden skapar goda förutsättningar för kommuner att involvera medborgare i samhällsplanering. Dock är samrådet det enda formella och lagstadgade kravet på involvering, och om medborgarinvolvering ska utföras i ett tidigare skede i planprocessen så kräver det att kommuner prioriterar medborgarinvolvering.

2.3 Sammanfattning

Kapitlet behandlar definitionen av medborgarinvolvering samt dess koppling till demokrati inom samhällsplanering.

Arnsteins (1969) deltagandesteg är omtalad såväl teoretiskt som praktiskt. Trots sin ålder och kritik så används deltagandestegen än idag, i många fall som inspiration till medborgarinvolvering. Bland annat till SKRs delaktighetstrappa som är tänkt att underlätta kommuners tillämpning av medborgarinvolvering. Inom samhällsplanering utförs medborgarinvolvering ofta i form av medborgardialog. Medborgardialog beskrivs av SKR och Boverket som ett medel för att bidra till en lokal demokrati som kan komplettera den representativa demokratin genom delaktighet och engagemang. Medborgardialog är ett alternativ till de representativa beslutsformerna, vilket gör att det kan ses som en form av mellanvalsdemokrati där den lokala demokratin fördjupas genom medborgerligt deltagande och engagemang. En förutsättning för medborgerligt deltagande och engagemang är samtidigt att medborgare är informerade om vad mellanvalsdemokrati innebär, vilket är ett ansvar som kan ses som att ligga på offentliga instanser. PBL innebär att kommuner har ett kommunalt planmonopol, det kan skapa goda förutsättningar för kommuner att involvera medborgare i samhällsplanering. I den svenska planprocessen är dock den enda lagstadgade medborgarinvolveringen i form av samråd, vilket Boverket menar ofta sker sent i planprocessen när många ställningstaganden är gjorda. Enligt Boverket krävs således involvering utöver det lagstadgade samrådet för goda resultat, vilket innebär att kommuner måste prioritera medborgarinvolvering.

3. Planering, planer och planerare

Kapitlet ämnar att sätta medborgarinvolvering i en mer övergripande planeringsteoretisk kontext genom tidigare forskning som berör planering, planer och planerares roll i olika avseenden.

3.1 Rationellt, kommunikativt och relationellt

Från mitten av 1900-talet utgick samhällsplanering från ett rationellt planeringsideal med en objektiv syn på verkligheten, där planerare sågs som experter med teknisk kunskap om hur ett bättre samhälle byggs genom planering (Allmendinger 2009; Fainstein & DeFillipis 2016). Under 1960-talet växte dock en kritik fram mot den rationella planeringsidealet. Kritiken grundade sig i ett ifrågasättande av planering som en generell lösning på olika problem i samhället, samt i krav på en mer transparent planprocess (Lindholm et al. 2015). Synen på planering började därmed successivt övergå till en mer kommunikativ planering, med en strävan efter ett större folkligt inflytande för att skapa en god stadsmiljö (Strömgren 2007). Övergången till den kommunikativa planeringen har således inneburit bättre förutsättningar för medborgarinvolvering, genom att innebära ett större erkännande av medborgares röst än vad som fanns i den rationella planeringen.

Samtidigt finns det kritik gentemot den kommunikativa planeringen. Bent Flyvbjerg och Tim Richardson menar att den kommunikativa planeringen inte lyckas belysa planeringens maktdimension. Det gör den kommunikativa planeringen till ett ideal och intention, inte till ett verktyg för att förstå och hantera den riktiga världens utmaningar (Flyvbjerg & Richardson 2002). Med andra ord så erbjuder den kommunikativa planeringen en bild av vad som eftersträvas men den saknar sätt att komma dit. Flyvbjerg och Richardson (2002) tror att en mer konstruktiv och praktisk planering som stärker demokratin är möjlig genom att ta ställning till makt och konflikt. Det är vid konflikt som olika gruppers behov och intressen kan definieras, medan strävan efter konsensus alltid riskerar att utesluta vissa grupper. Därmed krävs en planering som har tolerans för konflikt och olikheter för att garantera ett demokratiskt samhälle (Flyvbjerg & Richardson 2002).

En förutsättning för det kommunikativa idealet har varit att det funnits en relationell förståelse av plats. Den europeiska samhällsplaneringen har sedan 1990-talet varit starkt influerad av en relationell förståelse av plats, där plats inte ses som objektivt och absolut utan som något skapat av sociala och kulturella processer. Med det relationella synsättet har

planeringen lyckats distansera sig från rationella ideal, men samtidigt har uppfattningen av plats blivit flytande och öppet för tolkning vilket har lett till att nyliberalistiska idéer influerat samhällsplanering i högre grad (Olesen 2014). Den förändrade synen på plats har på så vis öppnat upp för medborgarinvolvering, men även för andra aspekter som konkurrerar med medborgarinvolvering såsom nyliberala intressen.

Davoudi och Strange (2009) menar även att det relationella synsättet, där plats konstant skapas och omskapas genom sociala relationer, gör förståelsen av plats abstrakt. Abstraktionsnivån skapar ett stort behov av, och utrymme för, planerares tolkning vilket lett till att det inom planeringen används vad som benämns som *Fuzzy maps*. *Fuzzy maps* kan vara planer och strategier utan tydliga ramar och regler eftersom sådant som berör plats alltid är öppet för tolkning (Davoudi & Strange 2009). *Fuzzy maps* skapar *Fuzzy boundaries* som med sin öppenhet kan vara möjliggörare för nya idéer inom samhällsplanering, men vagheten kan även användas som en medveten strategi för att främja vissa specifika intressen (Olesen 2014). För att få en tydligare bild av hur främjande av specifika intressen kan ta sig uttryck i relation till medborgarinvolvering inom planprocessen, behövs först en förståelse för planerares roll inom den kommunikativa planeringen.

3.2 Planerares roll

Övergången från den rationella till den kommunikativa planeringen har inneburit att planerare gått från att vara en teknisk expert till att bli en facilitator, organisatör och medlare (Davoudi & Strange 2009). I den kommunikativa planeringen finns en strävan efter en deliberativ demokrati, där beslut fattas utifrån konsensus som skapas genom öppna och transparenta diskussioner mellan representativa grupper. Inom den kommunikativa planeringen blir planerares roll att facilitera diskussionen samt belysa maktdimensioner och medla vid konflikt (Sager 2009). Då planerares roll innebär att vara en facilitator, organisatör och medlare, så blir vidare utförandet och förvaltningen av medborgarinvolvering ett ansvar som många gånger hamnar hos planerare. Bickerstaff och Walker (2005) beskriver att planerare inte kan vara neutrala i rollen som facilitator av lokal kunskap, då planerare är formade av den institution som de arbetar inom. När planerare bestämmer formerna för hur en medborgarinvolvering ska utföras och förvaltas, så menar Bickerstaff och Walker att det kan leda till att medborgarinvolveringens resultat bekräftar den institutionella problembilden snarare än att svaret från involveringen blir representativt för medborgare (Bickerstaff & Walker 2005).

Även om en medborgarinvolvering är inkluderande och representerar många grupper i samhället så finns det andra utmaningar när det kommer till hanteringen av resultatet. Resultatet från medborgarinvolvering kommer alltid att behöva tolkas av planerare för att implementeras, vilket ger planerare ett stort inflytande. Vad som påverkar planerares tolkning och översättning kan vidare vara format av deras subjektiva uppfattning, kommunal policy eller ekonomiska överväganden (Lund et al. 2022).

Processen kring hur planerare tar hand om och översätter materialet från en medborgarinvolvering beskrivs av Healey (1997) som en *black box*, där insyn från medborgare och andra intressenter saknas. Eriksson et al. (2022) har i en studie ämnat att belysa hur processen tar sig uttryck. De menar att processen kan beskrivas som både en avvägning, sållning och kategorisering, men huvudsakligen som en kontinuerlig och föränderlig sorteringsprocess (Eriksson et al. 2022). Löpande under processen fattar planerare flera mikrobeflut, både kollektivt och individuellt, vilka i sin tur påverkar formen som medborgarinvolveringens resultat förmedlas samt vilka delar av resultatet som når beslutsfattarna. Processen beskrivs som konsensusorienterad, att den utförs i olika grad av formalitet samt att den påverkas av en blandning av både politiska och professionella bedömningar. Analysen av processen visar hur planerare innehar en maktposition med möjlighet att påverka hur medborgares synpunkter används. Författarna menar vidare att planerare därför kontinuerligt måste utvärdera och omvärdera sin roll och sina perspektiv för att inte riskera att utesluta grupper ur medborgarinvolvering. Det krävs även en medvetenhet om sorteringsfasens vikt i processen för att resultatet ska bli rättvisande (Eriksson et al. 2022).

Ovanstående belyser hur valet av involveringsmetod, på vilket sätt sorteringsprocessen organiseras och formaliseras inom kommunen, samt hur sorteringsprocessen utförs påverkar både medborgarinvolveringens resultat och i sin tur hur synlig medborgarinvolveringen blir i en plan. I sin tur visar det på ansvaret som faller på planerare i utförande och förvaltning av involvering, där ansvaret innebär en viss maktposition. Makten kan dock ses som informell i och med att planerare är underordnade politiken och PBL som har den slutgiltiga formella makten.

3.3 NPM och nyliberalism

Samtidigt som planerare har en viss makt och inflytande över processen för medborgarinvolvering så behöver de förhålla sig till andra intressen.

Under 1990-talet har ett nyliberalistiskt skifte skett inom offentlig sektor genom New Public Management (NPM). NPM innebär styrning och organisering med fokus på marknadslogik, effektivitet, entreprenörskap och decentralisering. NPM har i större utsträckning gett planerare rollen som experter kring det ekonomiska och juridiska, snarare än att ge dem den kommunikativa planeringens roll som facilitatorer av demokratiska processer (Sager 2009).

Nationalekonomen Tore Sager (2009) menar att det uppstått spänningar mellan planerares professionella autonomi och deras offentliga uppdrag till följd av att övergången till kommunikativ planering skett parallellt med att NPM accepterats i allt högre grad. Planerare förväntas att involvera medborgare för att demokratisera planprocesser men de måste samtidigt rättfärdiga handlingarna med mätbara monetära värden och mätbar effektivitet (Sager 2009). Demokrati, ansvar, solidaritet, autonomi och respekt är några värden som planerare behöver ta hänsyn till i sin roll inom den kommunikativa planeringen. När planprocesser i för stor utsträckning mäts i effektivitet, utilitarism och monetära termer riskerar de värdena att bortprioriteras (Sager 2009). Den kommunikativa planeringens värden blir på så vis motsatsen till de ekonomiska och ideologiska krafterna bakom NPM (Sager 2009).

Annalina Niitamo (2021), doktorand inom urbana studier, har i en studie visat på utmaningar för medborgarinvolvering som går att koppla till planerares förhandling mellan kommunens, medborgares, politikers och privata intressenters ofta motstridiga intressen. Studien visar att planerare uttrycker en vilja att involvera medborgare, men att det ofta inte leder till faktiska möjligheter att påverka planeringen då medborgarinvolvering har en tendens att bortprioriteras till följd av en hög exploateringsgrad. Även här är det möjligt att se tendenser till den spänning som Sager (2009) lyfter, genom att den kommunikativa planeringens mer mjuka värden bortprioriteras till följd av mer hårda värden. Niitamo (2021) menar att problemet delvis kan ses som en följd av planeringsdiskursen, där planerares ansvar som demokratiaktörer inte diskuteras i tillräcklig utsträckning. En del av lösningen menar hon därmed är att prata mer om medborgarinvolvering som en demokratisk handling.

Universitetslektor inom fysisk planering Kristian Olesen (2014) lyfter inflytandet som nyliberala intressen såsom ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft har på samhällsplanering,

och att de tenderar att avpolitiserar. Det innebär att nyliberala intressen övergår från att ses som en politisk vilja till att istället ses som sunt förnuft. Genom avpolitisering av nyliberalismens intressen menar Olesen (2014) att de har blivit en del av en hegemoni. Hegemoni är en benämning för en samhällelig ordning som erhållit suveränitet genom diskurser och sociala praktiker (Mouffe 2013). En hegemoni kan således ses som att ha en informell maktposition genom att ses som den naturliga ordningen och det förnuftiga, snarare än att ha en formell maktposition genom politiska beslut eller lag. Inom en planeringskontext skulle det kunna betyda att det finns överordnade viljor som påverkar planeringen, utan att de är lagstadgade.

Olesen (2014) menar vidare att den nyliberala hegemonin hämmar förutsättningarna att ta hänsyn till synsätt och ställningstaganden som inte ligger i linje med nyliberalismens intressen. Det har lett till att samhällsplanering riskerar att formas av nyliberala viljor, och därmed sätta andra planeringsmässiga faktorer åt sidan (Olesen 2014). Om samhällsplanering påverkas av en nyliberal hegemoni så skulle det i sin tur kunna leda till att även de processer som sker inom planprocessen, såsom medborgarinvolvering, påverkas av den nyliberala hegemonin. Då de nyliberala intressena ses som sunt förnuft skulle det vidare kunna leda till att de ges företräde och prioriteras framför alternativa intressen som kan uppkomma vid en medborgarinvolvering.

3.4 Sammanfattning

Historiskt har det funnits olika syn på planering, planer och planerares roll, vilket i sin tur har påverkat förutsättningarna för medborgarinvolvering i samhällsplanering. Det som kapitlet påvisar är att det finns goda förutsättningar för medborgarinvolvering i och med övergången till den kommunikativa planeringen och den relationella förståelsen för plats. Dock har den mer abstrakta förståelsen av planering och plats samtidigt som den möjliggjort för medborgarinvolvering möjliggjort för nyliberalistiska intressen i planeringen genom både *fuzzy maps* och NPM. Dagens planerare behöver därmed förhålla sig till ett kommunikativt ideal med strävan efter ett folkligt inflytande och en deliberativ demokrati, samtidigt som de behöver förhålla sig till strävan efter effektivitet, monetära värden och hög grad av exploatering. I och med planerares position och systemen som de verkar i uppstår frågor kring medborgarinvolverings faktiska förutsättningar att vara demokratistärkande i samhällsplanering.

4. Metod

Följande kapitel är en beskrivning av uppsatsens forskningsstrategi, forskningsdesign och metoder för insamling och analys av empiri.

4.1 Kvalitativ forskningsstrategi

Nedan följer uppsatsens forskningsstrategi i form av epistemologiskt och ontologiskt ställningstagande samt förhållningssätt till teori. Det epistemologiska och ontologiska ställningstagandet avser att ge en större förståelse för uppsatsens val av metod och teori, medan förhållningssättet till teorin avser att ge en större förståelse för hur teorin använts i relation till det empiriska materialet.

Uppsatsen tog epistemologisk utgångspunkt i interpretivismen. Interpretivismen innebär en syn på kunskap som något som uppstår och ständigt förändras genom sociala sammanhang. Med en interpretivistisk utgångspunkt ämnar vetenskapen att bidra till en ökad förståelse för den sociala världen snarare än att sträva efter en förklaring och generalisering av den (Bryman et al. 2021). Interpretivismen går, på grund av sitt fokus på det sociala och subjektiva, hand i hand med den ontologiska konstruktivistiska synen på verkligheten. Konstruktivismen innebär att det inte finns någon extern objektiv verklighet, utan sociala aktörers handlande och uppfattningar är det som skapar och ständigt omformar verkligheten (Bryman et al. 2021). Interpretivismen och konstruktivismen har format val och användning av metod och teori, där förståelse och tolkning av den sociala världen blivit en röd tråd. Interpretivismen och konstruktivismen ledde även till värdefulla reflektioner över rollen som forskare. Bryman et al. (2021) beskriver det som att en forskare med en interpretivistisk och konstruktivistisk utgångspunkt inte kan ses som att ha en objektiv position, då forskaren alltid är en produkt av en social kontext och egen ontologisk förståelse av världen.

Studien har utförts med ett abduktivt förhållningssätt. Istället för att utgå från en teori för att testa en hypotes (*deduktivt förhållningssätt*), eller skapa teorier utifrån den insamlade empirin (*induktivt förhållningssätt*), innebär det abduktiva förhållningssättet att teori och empiri används samtidigt för att skapa en större förståelse för det fenomen som identifierats (Bryman et al. 2021). Det innebär att det inför uppsatsens empiriinsamling fanns en teoretisk ansats, men samtidigt en öppenhet för att teorin skulle kunna förändras längre fram baserat på den insamlade empirin.

4.2 Forskningsdesign - Fallstudie

Undersökningen som utförts är en fallstudie. Vid genomförandet av fallstudier kan ett fall i en verklig kontext undersökas djupgående, vilket erbjuder holistiska perspektiv som kan skapa en större förståelse för komplexiteten i sociala fenomen (Yin, 2018). Målet med en fallstudie är att belysa aspekter av det valda fallet snarare än att sträva efter generaliserbarhet (Bryman et al. 2021).

4.2.1 Västra Flensburg

Det fall som valdes till studien är planprogrammet för västra Flensburg. Västra Flensburg är en stadsdel i centrala Malmö som ligger söder om Södervärn och norra sjukhusområdet. På platsen finns idag en bredd av verksamheter som drivs av offentliga och privata aktörer. Platsen rymmer förskolor varav en är reserverad för barn med funktionsnedsättningar, barn- och ungdomspsykiatri, äldreboenden, forskningsparken Medeon, en parasporthall, byggnader tillhörande Malmö universitet samt bostäder för särskilda grupper (Malmö stad u.å. a; Malmö stad 2024b). Se fig. 1 på sidan 22.

Västra Flensburg har en brokig historia bestående av en varierad användning. Främst har platsen använts för olika allmänna ändamål såsom förskola, koloniområde och vårdverksamhet, och det var först på 1980-talet som den privata aktören Medeon etablerade sig i området. Trots att en del allmänna verksamheter flyttats eller lagt ner så präglas platsen än idag av dess historia. Det Flensburgska barnsjukhuset som byggdes på 1910-talet står kvar som värdefull kulturhistorisk bebyggelse, och koloniområdet som avvecklades på 1960-talet har lämnat spår i form av historisk grönstruktur och fruktträd (Malmö stad u.å. a; Malmö stad 2024b). Västra Flensburg kännetecknas av sin grönska och sina många gamla träd (Malmö stad u.å. a). Platsen har en uppvuxen park, flera stora träd längs vägar samt en grönskande bullervall som bidrar med viktiga gröna värden i en annars hårdgjord omgivning (Malmö stad 2024b).

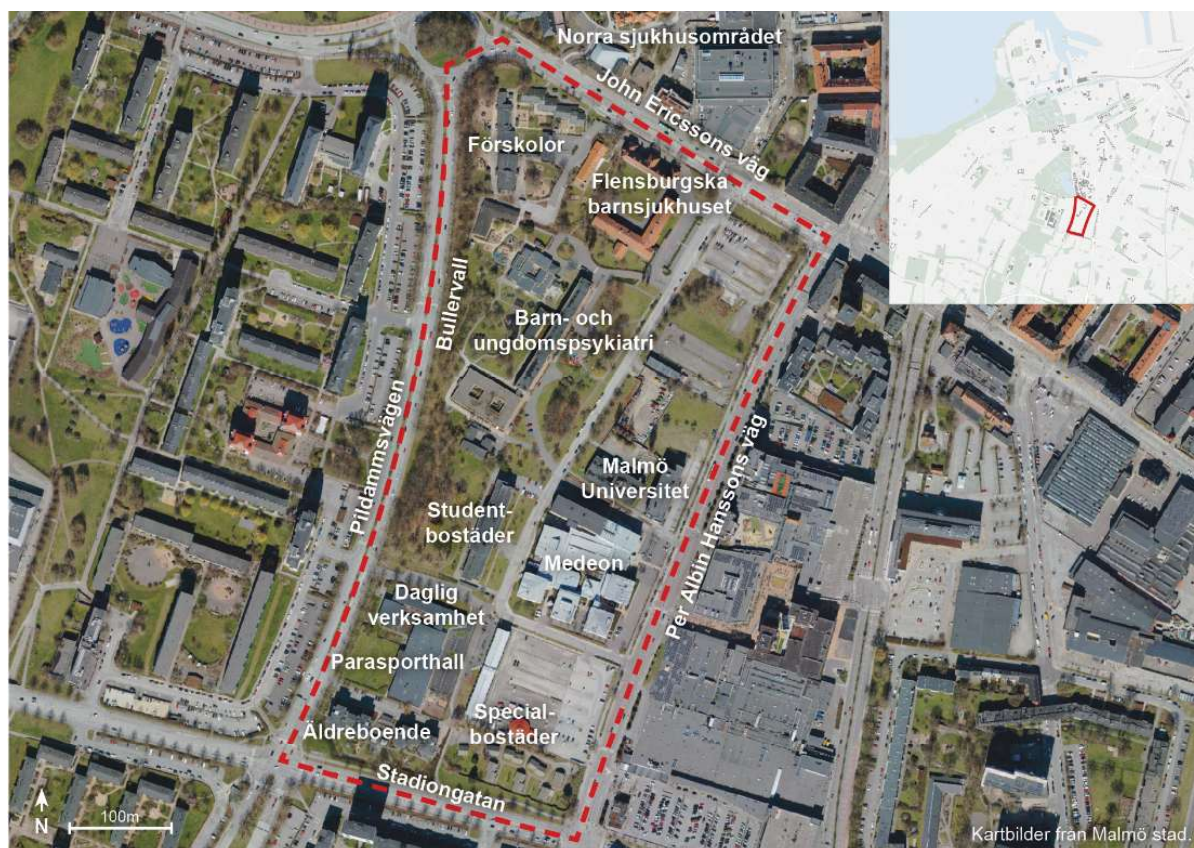


Fig. 1. Karta över västra Flensburgs olika ändamål och aktörer. Kartbilder från Malmö stad. Grafik pålagd av författarna efter en förlaga av Malmö stad.

Den 25 november 2021 fick stadsbyggnadskontoret uppdraget att ta fram ett planprogram för västra Flensburg. Det huvudsakliga syftet var att möta Region Skånes behov av nya byggnader för vårdverksamhet, men uppdraget erbjöd även ett tillfälle att ta ett helhetsgrepp på utvecklingen av området. Exempelvis kunde forskningsparken Medeon's möjligheter att utöka sin verksamhet med Malmö universitet ses över, behovet att bygga nya bostäder för storstadspaketet mötas och platsens grönska tillgängliggöras. En utveckling som skulle ske utan att tränga bort den kommunala verksamheten i form av förskolor och specialbostäder (Malmö stad 2024b; Malmö stad 2024d).

Ett planprogram är en strategisk handling som ämnar att redovisa övergripande riktlinjer och utgångspunkter. Det är inte juridiskt bindande, men är ett första steg i en detaljplaneprocess. Det är vanligt att arbeta fram planprogram inför förändringsprocesser i områden där det finns många och ibland motstående intressen (Malmö stad 2024b). Planprogrammet har tagits fram av främst stadsbyggnadskontoret och fastighets- och gatukontoret, i samarbete med Region Skåne och andra förvaltningar inom Malmö stad (Malmö stad 2024b). Ytan som planprogrammet berör är cirka 22 hektar. Region Skånes vårdverksamhet ska expandera med 65 000 kvadratmeter och Medeon samt Malmö universitets verksamhet med 50 000

kvadratmeter. 320 nya förskoleplatser behövs inom planområdet, och 160 förskoleplatser behöver ersättas utanför planområdet. 850 bostäder och två mobilitetshus med 670 parkeringsplatser ska byggas, medan ungefär 3 hektar ska bli sammanhängande parkrum (Malmö stad 2025). Marken inom planområdet ägs mestadels av Malmö stad (Malmö stad 2024b).

Som en del av planprogrammet har stadsbyggnadskontoret initierat olika involveringsprocesser med syftet att erhålla ”platsspecifik kunskap” och ”användarnas perspektiv på närmiljön”. Involveringsprocesserna har inneburit enkätutskick, samt involvering med förskolor i området (Malmö stad 2024b; Malmö stad 2024d).

Definitionen av involveringsprocesserna ligger i linje med hur SKR (2019) definierar en medborgardialog utförd inom delaktighetsnivåerna konsultation och dialog. Den går även i linje med Malmö stads (Malmö stad 2024a) definition, där en insamling av medborgares synpunkter också benämns som en form av medborgardialog. Baserat på både SKR:s och Malmö stads definition skulle de utförda involveringsprocesserna därmed kunna benämnas som medborgardialoger. Vidare i uppsatsen har dock valet gjorts att använda begreppet medborgarinvolvering då Malmö stad i planprogrammet benämner insatserna som gjorts som ”involveringsprocesser”.

4.2.2 Val av fall

Studiens fall, planprogrammet för västra Flensburg och dess tillhörande involveringsprocesser, valdes utifrån att det är *representativt* eller *typiskt*. Det innebär att det är ett exemplifierande fall, där målet är att fånga de vardagliga omständigheterna och visa hur fallet speglar en bredare kategori snarare än att visa på unikheter (Bryman et al. 2021).

Ett kriterium för det valda fallet var att insatserna för medborgarinvolvering skulle gå att placera på SKRs (2019) *delaktighetstrappa* steg 2 (konsultation) eller högre. Västra Flensburg valdes då delar av involveringsprocesserna (se Fig. 3 på sidan 36) för planprogrammet skett tidigare i planprocessen än ett samråd, vilket möjliggjort för kunskapsutbyte och inflytande utöver att handla om information och synpunkter. För att kunna få djupare förståelse i informanternas egna uppfattningar och upplevelser var det även viktigt att insatsen för medborgarinvolvering och resulterande planer var utförda i närtid, och därmed färskt i minnet hos informanterna.

28 februari 2025 genomfördes ett platsbesök i västra Flensburg. Platsbesöket används inte som en del av studiens resultat, men har bidragit till en större förståelse för de platserna som nämns i dokumenten och intervjuerna som bearbetats i uppsatsen.

4.3 Dokumentstudie

Som en del av uppsatsens undersökning har en dokumentstudie utförts där det tagits del av olika dokument kopplade till västra Flensburg. En dokumentstudie syftar till att undersöka innehållet i dokument av olika former, exempelvis tidningar, böcker, hemsidor, ljud- och bildinspelningar. Genom att systematiskt kategorisera, samla in, analysera och tolka innehållet i dokumenten kan metoden avtäcka empiriska mönster (Grønmo 2019). Syftet med uppsatsens dokumentstudie var främst att få djupare kunskap kring hur involveringen utformats samt hur resultatet förvaltats i den färdiga planen. Dokumentstudien ämnade även att bidra med förkunskap kring platsen västra Flensburg inför intervjustudien.

För att sätta västra Flensburg i en större kontext gjordes en analys av Malmö stads översiktsplaner från 2014, 2018 och 2023. En översiktsplan är ett strategiskt dokument som ger en övergripande målbild av kommunens användning av mark- och vattenområden (Boverket 2024). En inblick i Malmö stads övergripande mål och visioner har gett en djupare förståelse för de värden och intressen som kan ha påverkat ställningstaganden och planerarens handlingsutrymme i utformningen av planprogrammet för västra Flensburg. Det har även gett en fördjupad förståelse för medborgarinvolveringens förutsättningar att påverka det slutgiltiga planförslaget.

De dokument som analyserats är framförallt officiella dokument. Kännetecknen för ett officiellt dokument är att det är administrativ information som kan associeras med administrativa organisationer och som producerats statligt eller privat (Bryman et al. 2021). Studiens dokument faller in under kategorin statliga dokument då det är kommunala planprogram, översiktsplaner, rapporter och samrådshandling som främst studerats.

4.3.1 Dokument

I undersökningen har följande dokument analyserats:

- Del av Flensburg - Planprogram 6056
- Del av Flensburg - Planprogram 6056 - Bilagor.
- Planprogram 6056 Västra Flensburg - Samrådshandling.
- Enkät om upplevelsen av området Flensburg

- Upplevelsen av Flensburg - Sammanställning av enkät till användare och boende i närområdet
- Förskolebarns upplevelser och erfarenheter av sitt närområde - Utredning användarinvolvering i DP Kuratorn
- Översiktsplan för Malmö 2014
- Översiktsplan för Malmö 2018
- Översiktsplan för Malmö 2023

4.4 Intervjustudie

Intervjustudien består av kvalitativa semistrukturerade intervjuer med tjänstepersoner som varit delaktiga i arbetet med planprogrammet för västra Flensburg. Syftet med intervjustudien var att skapa större förståelse för tjänstepersoners upplevelse och uppfattning om arbetet med medborgarinvolvering i planprogrammet för västra Flensburg, samt vilka avvägningar de ställts inför. För att uppnå syftet ansågs semistrukturerade kvalitativa intervjuer vara mest lämpliga.

Den kvalitativa intervjun är en dynamisk och flexibel process, där diskussion uppmuntras och informanten erbjuds mycket utrymme att forma riktningen på intervjun. Vid kvalitativa intervjuer finns ett stort intresse för hur informanten känner och tänker om det ämne som studeras (Bryman et al. 2021), och metoden ämnar att skapa en djupare förståelse för informantens erfarenheter och uppfattningar (Patel & Davidson 2019). Med semistrukturerade intervjuer kan ett specifikt ämne behandlas samtidigt som det finns utrymme för informanten att svara fritt utifrån sina erfarenheter och en flexibilitet för nya riktningar baserat på informantens svar (Bryman et al. 2021; Grønmo 2019).

Inför intervjuerna gjordes intervjuguider. En intervjuguide är en sammanställning av de frågor som önskas behandlas och erbjuder riktlinjer för forskaren under intervjuens gång (Grønmo 2019; Bryman et al. 2021). Studiens intervjuguider gjordes utifrån Grønmos (2019) kriterier. Han menar att det finns tre viktiga kriterier att ta hänsyn till i utformningen av en intervjuguide. Först behövs det ta ställning till vad för information som eftersträvas. Sedan vad för specifika ämnen som ska täckas för att nå den informationen. Slutligen krävs en utvärdering av vad den bäst lämpade formen av kommunikation är för studiens informanter (Grønmo 2019). Då informanterna för uppsatsens intervjustudie har olika befattning, så gjordes flera anpassade intervjuguider med frågor formulerade utifrån den roll och de arbetsuppgifter som informanten haft i arbetet med planprogrammet för västra Flensburg (se

bilaga 1-3). Provintervjuer utfördes med studiekollegor för att få synpunkter på guidernas innehåll och öva på intervjueteknik.

Intervjuerna har transkriberats med hjälp av transkriberingstjänsten *Good Tape*. Tjänsten behandlar alla uppgifter i enlighet med GDPR (Good tape 2025).

4.4.1 Informanter

Nr.	Informant	Plats	Längd	Intervjuguide
1	Planarkitekten	Malmö stadshus	60 min	Bilaga 1
2	Landskapsarkitekten	Malmö stadshus	50 min	Bilaga 2
3	Strategen	Malmö stadshus	50 min	Bilaga 3
4	Trafikplaneraren	Digitalt möte	40 min	Bilaga 2

Fig. 2. Tabell över genomförda intervjuer.

Samtliga informanter har anonymiserats och benämns i studien utifrån sin befattning. Informanterna arbetar alla på Malmö stad, och majoriteten har varit involverade i planprogrammet med olika roller och uppdrag (se Fig. 2). Undantaget är Strategen som arbetat med en områdesanalys av västra Flensburg först efter att planprogrammet var färdigställt. Strategen har använt planprogrammet som underlag till sin analys, och intervjun med Strategen syftar därmed till att ge en inblick i hur resultatet från planprogrammets involvering hanteras i nästkommande processer.

Vid första intervjutillfället intervjuades en tjänsteperson som arbetar som planarkitekt på stadsbyggnadskontoret. Planarkitekten har haft en ansvarig roll i framställningen av planprogrammet för västra Flensburg, och arbetar nu med de följande detaljplanerna för området. Planarkitekten kunde bidra med en övergripande bild av arbetet med planprogrammet och involveringsprocesserna.

Den andra intervjun som utfördes var med en tjänsteperson som arbetar som landskapsarkitekt på exploateringsenheten på fastighets- och gatukontoret. Landskapsarkitektens tjänst innebär att ofta vara med från ett tidigt planeringsstadium till genomförande. I relation till västra Flensburg har Landskapsarkitekten arbetat med att bevaka gröna värden och konkretisera dem i planprogrammet. Landskapsarkitekten kunde således bidra med ett grönt perspektiv och hur gröna värden prioriterats i relation till andra värden och intressen.

Den tredje intervjun var med en tjänsteperson från fastighets- och gatukontoret som arbetar som strateg med fokus på sociala mervärden i markanvisningsprocesser. I utvecklingen av västra Flensburg har Strategen arbetat med att ta fram en områdesanalys inför förhandlingar om markanvisning med byggaktörer. Som nämnt tidigare kunde därför Strategen bidra med en inblick i hur resultatet från planprogrammets involvering hanteras i nästkommande processer. Strategen bidrog även med perspektiv kopplat till social hållbarhet.

Vid fjärde och sista intervjun intervjuades en tjänsteperson som arbetar som trafikplanerare på fastighets- och gatukontoret. Trafikplanerarens tjänst innebär att vara trafikexpert i olika detaljplaner och planprogram, samt att bevaka allmänna behov och intressen. I planprogrammet för västra Flensburg kom Trafikplaneraren in i processen efter att enkäten utförts och har sedan ett tidigt stadie arbetat med trafikfrågor i området. Trafikplaneraren bidrog med en inblick i hur mobilitet och trafik prioriterats i västra Flensburg.

4.5 Urval intervju- och dokumentstudie

Valet av informanter och dokument till studien har gjorts genom ett målmedvetet urval, *purposive sampling*. *Purposive sampling* innebär ett selektivt urval utifrån förväntan att de besitter den information som krävs för att svara på forskningsfrågorna (Bryman et al. 2021). Urvalet har begränsats av forskningsdesignen, där det valda fallet satt ramarna för vilka dokument som undersökts och vilka tjänstepersoner som intervjuats. Informanter till intervjustudien valdes utifrån vilken roll de haft vid arbetet med planprogrammet för västra Flensburg, samt efter befattning för att få en bredd av perspektiv.

4.6 Analysmetod intervju- och dokumentstudie

Dokumenten har i ett första skede lästs igenom med förda anteckningar, för att vid en andra läsning kodas i 20 olika koder. Då intervjuerna spelades in så kunde transkriberingen av intervjuerna på liknande sätt läsas igenom och kodas. De mest framträdande koderna bestod av *konflikt*, *tjänstepersoners roll* och *synen på medborgare*. Koderna från dokument- och intervjustudien kategoriserades sedan och sammanställdes under fyra mer analytiska teman - *involvering*, *planprocessen*, *organisation* och *engagemang*.

4.7 Arbetsfördelning

I arbetet med uppsatsen har arbetsfördelningen mellan oss författare varit jämt fördelad, då ambitionen har varit att tillsammans genom diskussion och skrivande lära oss om det berörda ämnet. Vi har därmed delat på ansvaret att färdigställa respektive del i uppsatsen för att vi båda ska få en djupare förståelse för demokratistärkande medborgarinvolvering inom samhällsplanering.

5. Teoretiskt ramverk

Det teoretiska ramverket ämnar att sätta det empiriska materialet i en demokratisk kontext, vilket därmed skapar en större förståelse för medborgarinvolveringens demokratistärkande möjligheter.

Demokrati i dess ursprungliga mening betyder folkstyre (Nationalencyklopedin u. å). I ett demokratiskt samhälle fattas beslut indirekt eller direkt av en allmän opinion, vilken uttrycks av samhällets medborgare (Weale 1999). Hur demokrati och demokratiskt deltagande uppnås kan dock skilja sig mellan olika demokratiteorier.

Med hjälp av det teoretiska ramverket genomlyses det empiriska materialet ur ett demokratiteoretiskt perspektiv, med utgångspunkt i deliberativ demokrati och agonistisk pluralism. De två teorierna kopplas vidare till medborgarinvolvering inom samhällsplanering och planprocessen genom kommunikativ planering, vilket varit ett dominerande ideal inom planeringsteori sedan 1990-talet (Listerborn 2015). Idealet grundar sig i den deliberativa demokratiteorin (Sager 2009), och för att förstå demokratistärkande förutsättningar för medborgarinvolvering inom planprocessen har det empiriska materialet därför analyserats utifrån begrepp från deliberativ demokratiteori. Samtidigt har den deliberativa demokratiteorin kritiserats, och för att skapa bättre förutsättningar för en nyanserad analys genom andra perspektiv utgörs därmed det teoretiska ramverket av ytterligare en demokratiteori - agonistisk pluralism.

5.1 Deliberativ demokrati och kommunikativ planering

Inom deliberativ demokrati fattas beslut utifrån konsensus, vilket uppnås genom en rationell diskussion mellan representativa grupper (Sager 2009). En framträdande röst inom deliberativ demokrati är filosofen och sociologen Jürgen Habermas (Allmendinger 2009). För att en diskussion ska kunna vara rationell menar Habermas (2022) att det krävs en seriös argumentation. En seriös argumentation kan inte uppstå om det förekommer tvång eller manipulation, om berörda utesluts eller om ställningstaganden och åsikter av relevans blir undantryckta. Habermas (2022) förklarar att även om förutsättningarna i vissa fall inte kan uppnås fullt ut, så kan vetskapen om förutsättningarna ha en reglerande effekt på diskussionens deltagare. Han har tidigare beskrivit förutsättningarna som utgångspunkt för en *ideal talsituation*, men beskriver det numera som en *regulativ idé för deltagarna* (Habermas 2022). Det som ovanstående beskriver är förutsättningar för en rationell diskussion. De är

viktiga att belysa för att förstå medborgarinvolvering utifrån deliberativ demokratiteori och vidare ur ett kommunikativt planeringsideal.

Ytterligare en förutsättning för att uppnå den rationella diskussionen är att deltagarna både ges möjlighet och aktivt bildar sin egen uppfattning och åsikt om det ämnet som ska behandlas i den rationella diskussionen. Det skulle till exempel kunna handla om att sätta sig in i ett planärende vid en planprocess. Habermas (2022) argumenterar för att medborgares egna åsikter måste uppkomma av att de deltar i en gemensam masskommunikation (Habermas 2022). Det förklaras med att medborgare måste ha möjlighet att aktivt ta del av information bearbetad av en tredje part, vilken ursprungligen förmedlats av exempelvis politiska partier, intresseorganisationer eller civilsamhället. Bearbetningen av en tredje part bidrar med en mångfald av åsikter och ställningstaganden, vilket i sin tur ämnar ge medborgare möjlighet att enskilt bilda sina egna uppfattningar och argument om ett ämne inför en rationell diskussion (Habermas 2022). En förutsättning för att medborgare ska kunna bidra till en deliberativ rationell diskussion i en medborgarinvolvering vid en planprocess skulle därmed vara att medborgare har möjlighet att ta del av nyanserad information kring planförslaget. Både från kommunen och medier.

Habermas (2022) menar att den rationella diskussionen ska äga rum i offentligheten. När medborgare deltar i den offentliga opinionsbildningen kan konsensus uppnås mellan enskilda och allmänna intressen. När konsensus har uppnåtts genom deltagande i offentligheten, kan medborgare vidare fatta sitt beslut individuellt och oberoende (Habermas 2022). Det kan förstås som att medborgare både behöver ges möjlighet att delta, men också att det är upp till dem att aktivt delta. Det belyser dels medborgares individuella rättigheter och skyldigheter, dels offentliga institutioners ansvar att möjliggöra för medborgares deltagande samt erbjuda forum för den rationella diskussionen. Dock menar Habermas (2022) att en förutsättning för att medborgare ska vara motiverade till att använda sina demokratiska rättigheter för allmänhetens intresse är att medborgare har möjlighet att också utöva sina lagstiftade medborgerliga rättigheter (Habermas 2022). Utifrån det resonemanget skulle det kunna ses som att medborgares individuella rättigheter behöver säkras innan motivationen att ta hänsyn till allmänhetens intresse kan uppstå hos medborgare.

Inom samhällsplanering har Habermas syn på deliberativ demokratiteori kommit att avspeglas i den kommunikativa planeringen (Sager 2009). Likt inom den deliberativa demokratin så finns det inom den kommunikativa planeringen en strävan efter att uppnå samverkan genom konsensus, snarare än genom förhandling mellan konkurrerande intressen.

Det förväntas i sin tur öppna upp för nya sätt att organisera och styra samhället (Healey 1997).

Planeringsteoretikern Patsy Healey (1997) beskriver att den kommunikativa planeringen utgår från antagandet att all kunskap är socialt konstruerad, och grundas i de sociala sammanhang som individer rör sig inom. En individs åsikter och intressen uppstår inte isolerat och oberoende av andra individer, utan genom interaktion i sociala relationer och sammanhang (1997). Utifrån detta synsätt skulle till exempel kunskapen om en plats se olika ut för människor baserat på de människor som de möter på en plats, eller hur människor pratar om en plats. Healey (1997) menar att det för samhällsplanering betyder att kunskapen om en plats inte går att betrakta eller samla in objektivt som utomstående part, utan kunskapen skapas genom sociala relationer och interaktion tillsammans med de individer som har intresse av platsen (Healey 1997). Vid en medborgarinvolvering i en planprocess skulle det kunna betyda att lokal kunskap om en plats inte går att samla in. Lokal kunskap skapas istället till exempel i den sociala interaktionen mellan de som brukar platsen, eller genom den sociala interaktionen mellan brukare och kommunen som utför en medborgarinvolvering.

Genom att förstå kunskap som skapad genom sociala interaktioner ges ett erkännande till att olika individer skapar olika typer av intressen och förväntningar på samhället, och att även dessa skapas genom social interaktion. Dock kan dessa intressen och förväntningar i sin tur utnyttjas eller tryckas undan av maktrelationer, till exempel genom fördelning av materiella resurser eller förankring av antaganden som vedertagna (Healey 1997). Således skulle det kunna finnas en problematik i hur till exempel medborgarinvolvering bedrivs och vem som formar den, då detta kan påverka medborgares möjligheter att uttrycka sina intressen och förväntningar.

Healey (1997) menar att planeringen påverkas av den sociala kontext som den bedrivs i, samtidigt som kontexten påverkas av planeringen. Det belyser i sin tur att planeringens praktik och de sociala relationernas kontext är sammanflätade och inte går att särskilja (Healey 1997). Det skulle kunna innebära att en medborgarinvolvering inte bara påverkas av hur kommunen formar just involveringen, utan även påverkas av att planeringen bedrivs inom en planeringsmässig kontext, vilken i sin tur formats av PBL.

5.2 Agonistisk pluralism

Det finns kritik gentemot den deliberativa demokratin och den kommunikativa planeringens ideal. En del av kritiken står den politiske teoretikern Chantal Mouffe för. Mouffe förespråkar en alternativ demokratiteori, *agonistisk pluralism*, vilken ämnar att uppnå demokrati genom fokus på meningsskiljaktighet och konflikt istället för rationalitet och konsensus (Mukhtar-Landgren & Svärd 2013).

Agonistisk pluralism är i grunden en kritik mot liberal demokrati. För en större förståelse av Mouffes demokratiteori och kritiken mot deliberativ demokrati behövs därmed först en förståelse av kritiken mot den liberala demokratin. Den samtida liberala demokratin lider enligt Mouffe av *den demokratiska paradoxen* genom att vara en förening av två historiska traditioner, den liberala och den demokratiska. Den liberala traditionen har utgångspunkt i en stark rättsstat och individuell frihet, medan den demokratiska traditionen har utgångspunkt i medborgares jämlikhet och autonomi. De båda traditionerna står därmed för olika ideologier med olika prioriteringar, och bara för att de två traditionerna sammanförs så tar det inte bort den inneboende skillnaden. Den liberala demokratin har därmed aldrig varit en enkel samhällsformation, utan inneburit ständiga kamper mellan grupper som önskat skapa en hegemoni av sin tolkning av traditionerna (Mukhtar-Landgren & Svärd 2013). Mouffe menar vidare att framväxten av den rådande nyliberala hegemonin lett till att liberalismen med individens valfrihet fått växa på bekostnad av demokratiska värden såsom jämlikhet och folklig suveränitet (Mouffe 2013). Utifrån ovanstående resonemang så kan demokratistärkande medborgarinvolvering så länge den sker inom ramarna för en liberal demokrati komma att påverkas av *den demokratiska paradoxen*, och därmed behöva ta ställning till de två olika ideologierna samtidigt.

Mouffe menar att demokratiteorier som tar avstamp i liberalismens rationalitet, såsom Habermas deliberativa demokrati, har *avpolitiserats* genom att de börjat beskrivas i moraliska termer. Det har lett till att det politiska ställningstagandet kring *höger och vänster* istället bytts ut till ett moralistiskt ställningstagande mellan *rätt eller fel*. Det försvårar skapandet av politiska kollektiva identiteter i form av ett *vi och de* och riskerar att övergå till en fråga om *vän och fiende*. Detta hämmar i sin tur förutsättningarna för en konstruktiv politisk konfrontation (Mouffe 2005). Med andra ord skulle det kunna beskrivas som att liberalismen i sin strävan efter att undvika konflikt rationaliserar bort alternativa röster, vilket istället riskerar att leda till mer konflikt då vissa grupper inte känner sig hörda eller missförstådda.

Mouffe anser att den deliberativa demokratin på grund av sitt fokus på liberalismens rationalitet, förnuft och konsensus inte tar tillräcklig ställning till samhällets pluralism med en mångfald av individer, grupper, värden och perspektiv. Pluralismen gör ett samhälle utan konflikt omöjlig, och istället för att försöka undvika och bortse från konflikt så behöver den accepteras och hanteras (Mouffe 2013).

Mouffe använder begreppet antagonism för att beskriva de meningsskiljaktigheter som alltid kommer att vara en del av samhället. Genom politiska institutioner som kan hantera antagonismens fientliga tendenser kan antagonism övergå till agonism där meningsmotståndare behandlar varandras olikheter med respekt (Mukhtar-Landgren & Svärd 2013). Utförandet av medborgarinvolvering i planprocesser skulle framförallt kunna ses som en kommunal angelägenhet i och med det kommunala planmonopolet. Med den utgångspunkten så blir det kommunen som politisk institution som behöver bemöta och hantera antagonismen när involvering utförs inom planprocessen.

Politiska institutioners förutsättningar att bemöta och hantera antagonismen kan vidare ses som att påverkas av samhällets rådande hegemoniska ordning. Mouffe (2013) menar att en värld med en hegemonisk ordning, där endast en ekonomisk och politisk modell anses legitim, skapar en grogrund för fientlig antagonism. En hegemonisk ordning kan nämligen endast uppstå genom uteslutning av andra ordningar, vilket därmed alltid kommer riskera att undertrycka alternativa förhållningssätt (Mouffe 2013). För att uppnå en *agonistisk pluralism* föreslår Mouffe en värld som består av flera hegemoniska ordningar och inte endast en (Mouffe 2005). Varje hegemoni är subjektivt skapad genom en rad praktiker, och därmed kan en hegemoni alltid upplösas och ersättas genom vad Mouffe benämner som *kontrahegemoniska praktiker* (Mouffe 2013).

Trots utmaningarna som den liberala demokratin rymmer så menar Mouffe inte att lösningen ligger i att förkasta den, utan snarare i att förbättra den inifrån genom medborgerligt politiskt engagemang i samspel med politiska institutioner som accepterar och hanterar de meningsskiljaktigheter och den konflikt som följer dem. Enligt Mouffe är det nämligen först när institutioner accepterar och hanterar meningsskiljaktigheter som representation i sann bemärkelse är möjlig, då det är först då som medborgare kan göra val mellan reella alternativ och inte endast val som bekräftar den rådande hegemonin (Mouffe 2013). Mouffe ställer sig kritisk till vad syftet är med dialog och överläggning om de som deltar i diskussionen inte har möjlighet att besluta mellan tydligt olika alternativ (Mouffe 2005). När politiska institutioner lägger för mycket vikt vid konsensus kan det skapa en ovilja att delta i det politiska livet då

det undertrycker alternativa förhållningssätt (Mouffe 2013). Medborgarinvolvering skulle utifrån Mouffes resonemang kunna ses som ett sätt att möjliggöra för medborgerligt politiskt engagemang, och därmed vidare stärka demokratin. En förutsättning för att det ska lyckas är dock att de institutioner som initierar och utför medborgarinvolveringen snarare än att sträva efter konsensus tar hänsyn till meningsskiljaktigheter, konflikt och öppnar upp för ställningstaganden mellan tydliga alternativ.

Mouffe beskriver Habermas deliberativa vision för demokrati som fri från makt, vilket den blivit genom rationell argumentation. Mouffe anser att frigörelsen från makt är en illusion, och att maktrelationer istället ska erkännas och omformas för en sann demokrati (Mouffe 1999). Mouffe (1999; jmf. Zizek 1992) beskriver det som att bland en mängd olika signifikanter, så krävs det alltid en huvud-signifikant som initierar ett samtal. Huvud-signifikanten applicerar därmed en riktning på samtalet, och skapar en auktoritär position i förhållande till andra signifikanter. Mouffe menar att det skapar hinder för att föra ett deliberativt samtal (1999). Maktdimensionen gör vidare den ideala talsituationen, en fri och obegränsad offentlig överläggning, ouppnåelig (Mouffe 1999). Utifrån det resonemanget skulle medborgarinvolvering inom planprocessen aldrig kunna ses som fri från maktrelationer, då det alltid finns en aktör som initierar involveringen och sätter dess riktning.

5.3 Sammanfattning

Inom deliberativ demokratiteori fattas beslut genom en rationell diskussion med syfte att leda till konsensus. En förutsättning för diskussionen är att inga relevanta ställningstaganden eller berörda utesluts. Vidare krävs att medborgare aktivt bildar sin egen uppfattning om ämnet för diskussionen samt deltar i diskussionen. Det förutsätter att medborgare ges möjlighet att (1) delta och (2) ta del av information från både offentliga källor och information bearbetad av tredje part. Habermas argumenterar för att den rationella diskussionen behöver äga rum i offentligheten. Först då kan konsensus uppnås mellan enskilda och allmänna intressen. Vidare har deliberativ demokratiteori kommit att avspeglas i den kommunikativa planeringen. Healey beskriver att kommunikativ planering ser kunskap som konstruerad genom social interaktion, och att kunskap därmed inte går att samla in eller betrakta utifrån. Det synsättet erkänner individers olika intressen och förväntningar på samhället, men belyser också risken för att de kan undantryckas genom bland annat vedertagna antaganden.

Mouffes agonistiska pluralistiska demokratiteori handlar om att erkänna de meningsskiljaktigheter som alltid kommer att existera mellan grupper. Med politiska institutioner som erkänner och hanterar konflikt kan en respektfull meningsskiljaktighet uppstå mellan grupper, då alla känner sig sedda och hörda. Politiska institutioner har ett stort ansvar i att hantera meningsskiljaktigheterna, men medborgare har också ett ansvar att organisera sig politiskt och utöva sina demokratiska rättigheter och skyldigheter. Mouffe menar att konsensus varken är möjligt eller målet, då det grundas i moralistiska idéer om rationalitet och förnuft istället för i det politiska som består av konflikt och pluralism. Strävan efter konsensus innebär därmed en avpolitisering av demokratin, och riskerar att exkludera minoritetsgrupper genom att de rationaliseras bort i den breda massan. Mouffe lyfter vikten att belysa maktrelationer, vilket den deliberativa demokratin inte lyckas med på grund av sitt fokus på rationalitet. Enligt Mouffe skapar en ensam hegemoni dåliga förutsättningar för demokrati, då en hegemoni endast kan uppstå genom uteslutningar vilket alltid riskerar att utesluta alternativa förhållningssätt.

6. Resultat & analys

Kapitlet innehåller en analys av det empiriska material som samlats in vid dokument- och intervjustudierna. Först presenteras en översikt av politiska beslut och planer för västra Flensburg i en tidslinje, följt av en introduktion till Malmö stads arbete med demokrati i den översiktliga planeringen. Därefter presenteras Malmö stads och tjänstepersonernas nulägesbild och vision för västra Flensburg som framkommit vid dokument- och intervjustudierna. Sedan följer en analys av förutsättningar för medborgarinvolveringen att vara demokratistärkande, vilken presenteras under fyra teman - involvering, planprocessen, organisation och engagemang.

6.1 Översikt av politiska beslut och planer för västra Flensburg

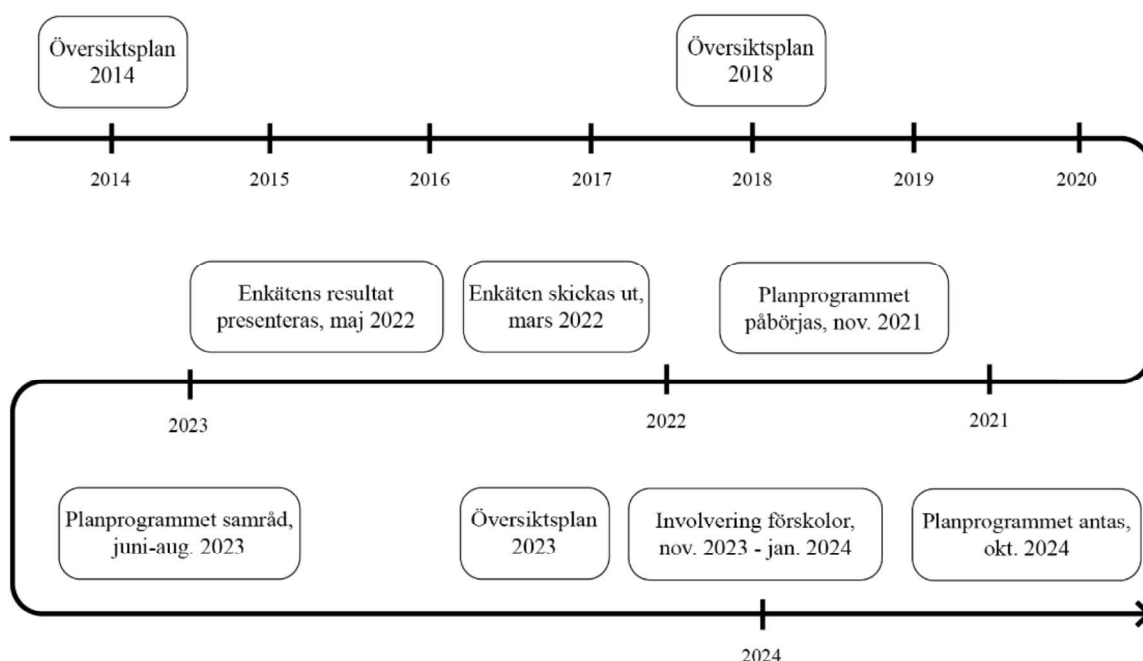


Fig. 3. Översikt av politiska beslut och planer för västra Flensburg.

6.2 Demokrati i Malmö stads översiktsplan

Det svenska kommunala planmonopolet innebär att Malmö stads översiktsplan sätter ramarna för arbetet med västra Flensburg. För att få en större förståelse för demokratistärkande medborgarinvolvering i västra Flensburg, behövs först en inblick i hur Malmö stad beskriver sitt arbete med demokrati på strategisk nivå i översiktsplanen.

I översiktsplanen från 2023 beskriver Malmö stad en strävan efter att vara en kulturell och demokratisk livsmiljö som arbetar med delaktighet och tillit för att skapa en stark demokrati.

Stadsrummet är viktigt för att främja demokrati och delaktighet, och det behöver därför planeras och utformas för att skapa förutsättningar för möten över sociala och kulturella barriärer. En känsla av sammanhang och delaktighet är av vikt för medborgares goda hälsa, men medborgares delaktighet stärker även staden genom kunskap som skapar förutsättningar för att planera en stad som fungerar för alla dess invånare. Det gör det väsentligt att inom den fysiska planeringen involvera medborgare i förändringsprocesser (Malmö stad 2023a). Utifrån beskrivningen kan demokrati ses som både ett medel och mål för Malmö stads samhällsplanering. Demokrati kan stärka staden, men staden ska även stärka demokratin. Beskrivningen vittnar om ett synsätt där demokrati, delaktighet och involvering ses som att höra ihop, och där det ena förväntas leda till de andra.

6.3 Malmö stads och tjänstepersonernas nulägesbild och vision för västra Flensburg

I följande delkapitel presenteras bilden av och visionen för västra Flensburg som förmedlats av informanterna och i dokumenten, med syfte att skapa en större förståelse för de ställningstaganden som gjorts kring området och planprogrammet. De fyra informanterna benämns Planarkitekten, Landskapsarkitekten, Strategen och Trafikplaneraren.

I planprogrammet ges en nulägesbild av västra Flensburg som en ”grön oas med hälsa och innovation i fokus” (Malmö stad 2024b). Efter ombyggnationen är Malmö stads vision för västra Flensburg att det ska vara ett område där alla människor kan vistas och mötas på sina egna villkor. Platsen ska knytas samman med omgivande stadsdelar genom gång- och cykelstråk samt vara en grönskande plats med hög krontäckning och bilfri kärna där vård, forskning, bostäder och samhällsservice kan mötas (Malmö stad 2024b).

Flera av studiens informanter lyfte Flensburgska Barnsjukhuset som en del av västra Flensburgs identitet och som ett exempel på något som värnats i hög grad av såväl Malmö stad som av de medborgare som hörts i enkäten och samrådet (Intervju 1, 2 och 3). Strategen ser västra Flensburgs lokala natur- och kulturvärden som viktiga att bevara i den fortsatta utvecklingen av området. Strategen lyfter också en önskan från Malmö stad att västra Flensburg i större utsträckning ska vara en mötesplats som binder ihop staden genom att minska trafikbarriärer som försvårar rörelse in och ut från området (Intervju 3). Det har varit en prioritet även för Trafikplaneraren som bland annat arbetat med att koppla ihop västra Flensburg med resterande av Malmö genom cykelstråk (Intervju 4). Landskapsarkitekten lyfter att platsen rymmer många värdefulla träd och uppvuxen grönska. Det finns utöver ett

grönt värde ett historiskt värde i de uppvuxna träden samt spår från tidigare koloniträdgårdar som är viktigt att försöka bevara (Intervju 2).

Ovanstående visar på att västra Flensburg beskrivs i såväl dokument som av intervjuernas informanter som en mångfacetterad plats, där hälsa och vård möter natur- och kulturvärden. Grönska, mobilitet och att minska barriärer lyfts återkommande och kan ses som en löpande röd tråd genom bilden av och visionen för västra Flensburg.

6.4 Involvering

Det första temat berör de involveringsprocesser som utförts inför planprogrammet för västra Flensburg, vad syftet varit, hur det utfördes och vad resultatet blev. Involveringsprocesserna består av en enkätundersökning och en involvering med tre av områdets förskolor.

6.4.1 Kommunicera maktdimensioner för ökad transparens

I intervjuerna tog flera av informanterna upp vikten av att ha, och kommunicera, ett tydligt syfte med medborgarinvolvering. Trafikplaneraren ser exempelvis positivt på medborgarinvolvering då det hjälper Malmö stad att göra ett bättre jobb, men menar att Malmö stad behöver vara försiktig med vad de lovar i involveringsprocesser då de behöver ta hänsyn till allmänna behov och stadens mål framför egenintressen (Intervju 4). Landskapsarkitekten menar att det kan vara viktigt att det finns transparens kring vad en medborgarinvolvering ska ha möjlighet att påverka (Intervju 2). Strategen lyfter vikten av att inte skapa förväntningar som inte kan infrias och understryker att medborgarinvolvering inte får ersätta handling då det kan skapa en misstro hos medborgare gentemot kommunen (Intervju 3). Ovanstående visar att det finns en medvetenhet hos informanterna kring vikten av transparens kring syftet och handlingsutrymmet vid utformning samt genomförande av medborgarinvolvering.

Malmö stads stadsbyggnadskontor har ett involveringsteam som arbetar med att utföra involvering, och i västra Flensburg är det involveringsteamet i samarbete med Planarkitekten som stått för utformning, utförande och sammanställning av involveringsprocesserna (intervju 1).

I enkäten presenterades att Flensburg ska genomgå en förändringsprocess som bland annat innebär att sjukhuset ska expandera och att det kan tillkomma nya bostäder. I relation till förändringen syftade enkäten till att samla in ”boendes och besökares upplevelse av området” samt deras ”tankar och idéer” (Malmö stad u.å b). Enkäten skickades ut i mars 2022 till 7200

hushåll i västra Flensburg och områdena runt omkring planområdet. Enkäten bestod av ett antal frågor kring användningen av västra Flensburg med omnejd, och en numrerad karta för att visa mer i detalj vilka platser frågorna berörde. Enkäten innehöll 11 frågor där 8 stycken var ”kryssfrågor” med förformulerade svarsalternativ och 3 stycken var frågor som kunde besvaras med fritextsvar. Majoriteten av frågorna berörde rörelse och förflyttning till, från och inom området. Utöver det innehöll enkäten en fråga om målpunkter, en om vilka kvaliteter som är viktiga att bevara i området och slutligen ett öppet bidrag (Malmö stad u.å b).

Enkäten ger ett transparent intryck genom att presentera de kommande planerna för sjukhusets expansion, samt att syftet med involveringen är att samla in upplevelser, tankar och idéer inför områdets kommande förändringsprocess. Genom att beskriva projektet och de förutsättningar som finns skulle medborgare individuellt och oberoende kunna bilda sin egen åsikt om västra Flensburg och planprogrammet, vilket Habermas (2022) lyfter som ett viktigt steg för att medborgare ska kunna forma seriösa argument till en rationell diskussion. Samtidigt kan enkätens demokratistärkande potential problematiseras utifrån Habermas bild av deliberativ demokrati. Enligt Habermas (2022) är en viktig förutsättning för demokrati ett offentligt forum för samtal och diskussion, där berörda parter får lägga fram sina olika argument och politiska viljor för att tillsammans nå konsensus. En enkät kan ses som en envägskommunikation, där medborgare inte erbjuds det offentliga forum som Habermas (2022) menar krävs för att förena enskilda intressen till ett större allmänt intresse. Enkäten möjliggör inte heller för den sociala interaktion som Healey (1997) lyfter är av vikt i den kommunikativa planeringen. Istället ges endast möjligheten att ge synpunkter och svar på ämnen och frågor som i detta fallet initierats och utformats av Malmö stad.

Att Malmö stad har initierat och utformat enkäten skulle vidare kunna ses som problematiskt utifrån Mouffes (1999) demokratiperspektiv, eftersom Malmö stads främsta mål med planprogrammet är att expandera sjukhuset i västra Flensburg (Malmö stad 2024b). Utifrån Mouffe (1999; jmf. Zizek 1992) skulle Malmö stads mål att expandera sjukhuset kunna förstås som enkätens huvud-signifikant, då sjukhusets expansion är anledningen till att Malmö stad initierat enkäten. Målet att expandera sjukhuset kan därmed ses som att ha en auktoritär position i enkäten genom att det sätter riktningen för samtalet om västra Flensburgs utveckling. Sjukhusets auktoritära position skulle kunna göra att samtalet om västra Flensburgs utveckling i enkäten inte kan betraktas som neutralt. Å ena sidan skulle enkäten således enligt Mouffe (1999) kunna rymma maktdimensioner, där Malmö stad kan ses som att

erhålla en maktposition genom att de med sitt planeringsuppdrag representerar målet att expandera sjukhuset och utifrån den positionen initierat enkäten. Maktdimensionen och huvud-signifikaten i enkäten skulle i sin tur kunna leda till att undantrycka argument som pekar åt att inte expandera sjukhuset. I och med risken för undantryckta argument så skulle det utifrån Mouffes (2013) bild av representation genom valmöjligheter vara möjligt att ifrågasätta enkätens demokratistärkande potential. Å andra sidan är det en del av Malmö stads uppdrag att initiera och utföra involvering av medborgare. Av den anledningen skulle det vara möjligt att se ett behov av att Malmö stad adresserar maktdimensionen genom att tydligare kommunicera under vilka förutsättningarna som involveringen utförs inom och vilka möjligheter den har att påverka.

Enkäten var bara en av metoderna som användes för involvering i västra Flensburg. Stadsbyggnadsnämnden har lyft barns upplevelser kopplat till mobilitet som fokusområde i utvecklingen av västra Flensburg. Det föranledde en involveringsprocess med tre av områdets förskolor där barn, föräldrar och pedagoger fick i uppdrag att dela med sig av sina upplevelser av närområdet genom intervjuer, kartläggning och dokumentation. Stadsbyggnadskontoret, fastighets- och gatukontoret och förskoleförvaltningen utförde även två platsbesök där förskolornas barn fick dela med sig av sin upplevelse av området (Malmö stad 2024c). Involveringen som utförts med västra Flensburgs förskolor kan utifrån Habermas (2022) bild av en deliberativ demokrati ses som att ha skapat bättre förutsättningar än enkäten att vara demokratistärkande. Dels genom att erbjuda deltagande i offentligheten, dels genom möjliggörandet av ett informationsutbyte mellan Malmö stad och medborgare i form av förskolornas barn, föräldrar och pedagoger. Det går således även att se hur metoden stärker en kommunikativ planering, då den möjliggör för social interaktion mellan individer med intresse av platsen (Healey 1997). Metoden för, och utförande av, involveringen med förskolorna kan på så vis ses som att ha goda förutsättningar för att vara demokratistärkande. Det innebär att involveringen med förskolorna kompletterat vissa av enkätens påvisade begränsningar, vilket leder till att involveringsprocesserna som en helhet kan ses som mer demokratistärkande.

Planarkitekten formulerar syftet med involveringen i västra Flensburg som ett ”kunskapsinhämtande” snarare än att samla in en ”önskelista” från medborgare. Vidare menar Planarkitekten att det har varit värdefullt att resultatet från involveringen kom in i ett tidigt skede av planprocessen, för att på så vis fungera som en ”ovärderlig bakgrundsinformation” (Intervju 1). Trafikplaneraren beskriver medborgarinvolvering som ett sätt att få

lokalkännedom, och att involveringen i västra Flensburg erbjudit viktig lokalkännedom som endast de som bor och vistas på platsen kontinuerligt kan inneha (Intervju 4). Informanternas bild av syftet med involveringen i västra Flensburg beskrivs här i många avseenden likt den information som kommunicerats till medborgare kring involveringsprocesserna, vilket indikerar att den transparens som informanterna tidigare understrukt är av vikt vid involveringsprocesser har åstadkommit i västra Flensburgs involveringsprocesser. Involveringen skulle också kunna ses som att ha uppfyllt det beskrivna syftet genom att det bidragit till att Malmö stad fått ta del av värdefull platsspecifik kunskap som annars varit svår att erhålla. Dock kvarstår att Malmö stad både initierat och utformat involveringsprocesserna, vilket återigen lägger vikt vid att Malmö stad utöver att vara transparenta med involveringens syfte även behöver tydligt kommunicera förutsättningarna för involveringens utförande samt vilka möjligheter den har att påverka.

6.4.2 Vedertagna antaganden riskerar att leda till undantryckta svar

För att förstå hur medborgarinvolveringens resultat har förvaltats vidare i planprocessen behövs först en överblick av svaren och synpunkterna som kom in under involveringen. Av de 7200 utskickade enkäterna inkom 374 svar, vilka sammanställdes i en rapport som är en del av underlaget inför västra Flensburgs planprogram. Rapporten består av diagram och valda citat som presenteras under rubrikerna: (1) Gå och cykla - nära och gent, (2) Grönska och lugn, (3) Minnen, (4) Bilar och trafik, (5) Målpunkter och (6) Skötsel. Möjlighet till cykel- och gång, lite biltrafik, öppenhet, låga byggnader, gröna ytor, mycket träd och den äldre bebyggelsen var några positiva aspekter som lyftes från enkätens svar. Högtrafikerade vägar runt området, få infarter och skräpigt var några negativa aspekter som lyftes (Malmö stad 2022).

Perspektiven som erhöles genom involveringen med områdets förskolor sammanställdes i sin tur i en rad teman med rubrikerna (1) Grönska, (2) Levande publika platser och mötesplatser samt (3) Mobilitet & Tillgänglighet. Några aspekter som uppskattades i området var bland annat en lekplats, variation i grönska, topografi, samt den bullervall som ligger utmed Pildammsvägen (se Fig. 1 på sidan 22). Saker som var mindre uppskattade var den bristande tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning, otrygghet till följd av parkerade bilar samt avsaknad av gång- och cykelbanor. Involveringen med förskolorna ämnar att, likt enkätens svar, vara underlag för den fortsatta utvecklingen av västra Flensburg (Malmö stad 2024c). I sammanställningen av både enkäten och involveringen med förskolorna så kan värden som grönska, mobilitet och minskade barriärer identifieras som framstående.

Planarkitekten tycker det är tydligt hur enkätens resultat implementerats i planprogrammet. Där ryms värden om grönska, mobilitet och att bevara platsens brokiga karaktär. Planarkitekten förklarar dock att resultatet från involveringen lägger vikt vid samma värden som redan identifierats av Planarkitekten och planprogrammets projektgrupp (Intervju 1). Trafikplaneraren menar att resultatet är ganska typisk för vad en involvering tenderar att resultera i, och lyfter likt Planarkitekten att involveringens resultat stämmer väldigt bra överens med Malmö stads uppfattning kring hur de vill förvalta och utveckla västra Flensburg (Intervju 4). Eftersom resultatet från involveringen överensstämde med grundprinciperna som Malmö stad redan arbetar efter, så menar Landskapsarkitekten att det underlättade det fortsatta planarbetet då det inte fanns några motsättningar mellan medborgares och kommunens viljor (Intervju 2). Även om resultatet upplevs som positivt av informanterna, så skulle det genom det teoretiska ramverket vara möjligt att ifrågasätta varför resultatet lägger vikt vid samma värden som Malmö stad. I enkäten efterfrågas synpunkter på de värden som Malmö stad ser som viktiga för västra Flensburg. Trots att enkäten ställer flera frågor som ger utrymme att svara i fritext, så skulle de frågor med förformulerade svarsalternativ kring vissa värden kunna påverka medborgare att lägga vikt vid samma värden snarare än att tänka fritt. Utifrån Healey (1997) skulle enkätens resultat av den anledningen kunna riskera att bli en omedveten förankring av Malmö stads redan vedertagna antaganden. En annan aspekt är att enkätens resultat i sammanställningen delvis presenteras genom valda citat, vilket kan innebära att Malmö stad behövt göra avvägningar kring vad som ska komma med i det slutgiltiga resultatet från enkätundersökningen. Således skulle det kunna finnas en risk för att alternativa svar omedvetet undantrycks som en följd av såväl enkätens utformning som av sammanställningen av dess resultat. Undantryckta svar kan enligt Habermas (2022) förstås som ett hinder för en *ideal talsituation* eller *regulativ idé för deltagarna* genom att det riskerar att leda till att vissa ställningstaganden och åsikter inte belyses. Även enligt Mouffe (2013) innebär undantryckta svar en risk då det försvårar sann representativitet, och därmed hämmar förutsättningarna för demokrati. Även om det finns en möjlig problematik med enkäten, så finns det fortfarande andra aspekter som kan vara demokratistärkande med den såsom att medborgare känner att de fått vara delaktiga i samhällsplaneringen. Det skulle i sin tur kunna stärka demokratin genom att leda till ytterligare samhälleligt och politiskt engagemang i andra projekt och processer.

6.5 Planprocessen

Involveringen i västra Flensburg har genomförts inom ramen för framtagandet av ett planprogram. Under intervjuerna lyftes det att förvaltandet av resultatet från en medborgarinvolvering påverkas av olika aspekter inom planprocessen, vilket därmed utgör analysens andra tema.

6.5.1 Politisk viljeriktning begränsar involvering

Dokumentstudien visar på att det funnits planer för västra Flensburg under en längre tid. I Översiktsplanen 2014 under rubriken ”*Malmö 2032 – en stadsbyggnadsvision*” nämns Medeon, och hur en ny stadsdel med fokus på medicinsk forskning och hälsa ska växa fram söder om sjukhuset (Malmö stad 2014). I översiktsplanen 2018 nämns återigen Medeon, fast den här gången i relation till strategier för utveckling, högre utbildning och forskning genom att inkubatorer och uppstartsmiljöer likt Medeon fortsatt ska stöttas och utvecklas (Malmö stad 2018). I samrådsförslaget för planprogrammet (Malmö Stad 2023b) presenteras mer detaljerad information från översiktsplanen 2018. Det beskrivs att området ska planeras för en blandad stadsbebyggelse, och att det finns möjlighet att bygga tätare och samtidigt behålla en institutionell stadskaraktär. Ny bebyggelse ska framför allt byggas längst kringliggande gator och Malmö stad vill att området bryts upp i mindre delar samt att det skapas nya öst-västliga förbindelser. Vidare nämns att tillgängligheten ska stärkas, de befintliga gröna rummen ska bevaras och förädlas, samt att en ny mindre parkyta ska anläggas i områdets södra del (Malmö Stad 2023b).

I översiktsplanen 2023 lyfter kommunstyrelsen tre exempel på behov av revideringar från översiktsplanen 2018, där den tredje handlar om att Malmö i takt med att staden växer behöver planera tätare och högre bebyggelse i stationsnära lägen (Malmö stad 2023a). Ett större övergripande fokus på förtätning kan vara en aspekt som påverkat planprogrammet för västra Flensburg, då det tidigare benämnts som ett område inriktat på vård och hälsa, till att i planprogrammet rymma många fler intressen. I översiktsplanen 2023 är västra Flensburg utpekad som utbyggnadsområde där utrymme ska ges till ”kunskapsintensivt företagande, utbildning, bostäder och servicefunktioner” (Malmö stad 2023c). Översiktsplanen möjliggör också för en utbyggnad av universitetets och sjukhusets forskningsverksamhet, samt nämner att en expansion av sjukhuset ska utredas vid behov. Vidare anges att möjligheten för ny bebyggelse längs båda sidor av Pildammsvägen ska tillvaratas, att tillgängligheten ska förbättras och att nya öst-västliga förbindelser ska skapas. Återigen beskrivs även att västra

Flensburgs gröna rum ska förädlas och bevaras, samt att det ska anläggas en park i områdets södra del (Malmö stad 2023c).

Översiktsplanerna visar på att det finns långtgående politiska viljeriktningar med platsen västra Flensburg kopplat till bland annat vård, forskning, näringsliv, grönska, minska barriärer och mobilitet. Utifrån PBL så behöver tjänstepersonerna förhålla sig till översiktsplanens ställningstaganden, vilket vidare skulle kunna påverka hur tjänstepersonerna utformar medborgarinvolvering. Enkäten inför planprogrammet kan ses som att gå i linje med Malmö stads politiska viljeriktning och översiktsplan genom att främst ställa frågor som berör mobilitet, grönska och barriärer. Om tjänstepersonerna inte utformat enkäten med tidigare politiska ställningstaganden i åtanke, så skulle resultatet från involveringen kunna riskera att inte gå i linje med översiktsplanen och därmed bli svårt att implementera i planprogrammet. Tjänstepersonerna kan därmed ses som att ha utformat enkäten baserat på det handlingsutrymme som de har i planprocessen kopplat till översiktsplanering. Samtidigt så finns återigen risken att enkäten utifrån Healey (1997) skulle kunna förankra redan vedertagna antaganden, då enkäten berör frågor kring Malmö stads översiktliga politiska vilja snarare än att öppna upp för nya perspektiv och viljor. Det kan i sin tur leda till att alternativa förhållningssätt som inte går i linje med översiktsplanen faller bort, vilket utifrån Mouffe (2013) skulle kunna ses som missgynnande för demokratin då uteslutandet av alternativa förhållningssätt riskerar att leda till ett mindre medborgerligt politiskt engagemang.

Å ena sidan visar ovanstående att det finns ett begränsat handlingsutrymme att utföra demokratistärkande medborgarinvolvering inom planprocessen, som en följd av PBLs formella makt. Å andra sidan så skulle översiktsplanerna kunna ses som den politiska majoritetens vilja med platsen genom att vara ett resultat av den representativa demokratin. I och med den representativa demokratin så skulle översiktsplanen därmed kunna ses som en produkt av medborgares politiska vilja och således vara demokratisk. Dock kvarstår att planprocessen rymmer hinder för just demokratistärkande medborgarinvolvering genom risken att undantrycka alternativa förhållningssätt.

6.5.2 Monetära värden och effektivitet svårförenliga med involvering

Även Planarkitekten beskriver att det finns inbyggda svårigheter i planprocessen för att arbeta med medborgarinvolvering. Malmö stads planprocesser ska vara tidseffektiva och det är mycket stora monetära värden och intressen inblandade, vilket kan beskrivas som en motsats till medborgarinvolveringens långsamma processer samt låga monetära värden och låg formell makt. Även om involveringsprocessen initieras samtidigt som planarbetet påbörjas, så

tar det lång tid innan resultatet från involveringen är färdigt. Planarkitekten menar att de brukar räkna med minst ett halvår innan resultatet kan presenteras, och att de då redan har gjort vissa ställningstaganden i planerna, vilket därmed gör det svårare att ta hänsyn till medborgares perspektiv (Intervju 1). Landskapsarkitekten beskriver involveringen i västra Flensburg som en tidig engångsinhämtning av information snarare än som en kontinuerlig dialog, och att det vid en sådan engångsinhämtning alltid kan finnas en risk att åsikterna försvinner under planprocessens gång: ”... någonstans halvvägs till slutprodukten så har man liksom knådat om så mycket att de där åsikterna liksom försvann lite, och då har inte de [medborgare, red. anm.] ett nytt tillfälle att komma in” (Intervju 2). Det informanterna belyser ovan visar på en bortprioritering av medborgarinvolveringens resultat till följd av planprocessens prioritering av monetära värden och strävan efter effektivitet. Planprocessens prioriteringar skulle även kunna vara en bakgrund till att medborgarinvolveringen blir en engångsinhämtning av kunskap, då det skulle kunna ses som mer resurseffektivt än en kontinuerlig involveringsprocess. I sin tur beskrivs risker med engångsinhämtning av kunskap, då kunskapen eventuellt inte integreras i planprocessen på grund av att medborgare inte deltar kontinuerligt under processen.

Ovanstående pekar på att planprocessens fokus på effektivitet och monetära värden riskerar att hämma förutsättningarna för medborgarinvolvering inom planprocessen. Det finns en vilja att involvera samtidigt som tjänstepersonerna behöver förhålla sig till monetära värden och effektivitet, vilket försvårar medborgarinvolvering som tycks behöva det motsatta. Det skulle kunna tolkas som att planprocessen formas av en hegemoni, vilket Mouffe (2013) beskriver som en samhällelig ordning som erhållit suveränitet genom diskurser och sociala praktiker snarare än genom formell makt. Mouffe (2013) menar vidare att en ensam hegemoni kan leda till fientlig antagonism genom att osynliggöra alternativa förhållningssätt. Om planprocessen formas av en hegemoni bestående av bland annat monetära värden och effektivitet så skulle det kunna riskera att medborgare inte känner sig hörda, då alternativa förhållningssätt inte adresseras. I sin tur kan det riskera att leda till fientliga meningsskiljaktigheter, snarare än att bidra till en förståelse för olika synsätt. I förlängningen skulle hegemonin därmed kunna hämma förutsättningarna för medborgarinvolvering att vara demokratistärkande i planprocessen.

Planarkitekten beskriver att utgångspunkten för planprogram är att alla önskemål ska mötas, men desto längre processen går desto svårare blir avvägningarna. Planarkitekten ställer sig frågan hur mycket av de värden som lyfts i planprogrammet som kommer att synas i de

färdigbyggda projekten eftersom ett planprogram är mer en viljeriktning eller första studie, och det är först i detaljplanen som det blir tydligare. Planarkitekten lyfter hur de detaljplaner som arbetas fram i nuläget avviker från planprogrammets ambitioner genom bland annat att fler träd kommer att fällas och parkytor bli mindre. I sin roll kan Planarkitekten ge förslag och möjliggöra, men har inte mandat att bestämma det slutgiltiga utfallet. Planarkitekten tycker att medborgarinvolvering blir svår och splittrad i planprocesser, och att det är lättare att hantera medborgarinvolvering som ett demokratiuppdrag i andra områden (Intervju 1). Planarkitekten tycker det är svårt att beskriva sin roll som tjänsteperson i en involveringsprocess. Planarkitekten upplever sig som att företräda särskilda intressen genom sin position och menar att medborgarinvolvering kräver ett öppet sinne och opartiskhet, vilket Planarkitekten inte kan erbjuda då det finns intressen som sätter ramarna för planeringen redan innan medborgarinvolvering har initierats. Av den anledningen tycker Planarkitekten att det är värdefullt att stadsbyggnadskontoret har ett involveringsteam som kan arbeta mer riktat med involvering som ett demokratiskt uppdrag (Intervju 1).

Eftersom planprogrammet bara är en viljeriktning är det inte heller något som Malmö stad måste följa i senare skeden. Det resulterar i att detaljplaner, vilket är en juridiskt bindande plan, kan avvika från till exempel planprogrammets strävan efter att bevara träd. Planprocessen tillsammans med att rollen som planarkitekt inte ger befogenhet att fatta slutgiltiga beslut hämmar således möjligheten för en medborgarinvolvering att vara demokratistärkande. Som tidigare nämnt så tryckte resultatet från involveringen på samma värden som Malmö stad redan identifierat. Planarkitekten menar att involveringen blir en bekräftelse på att Malmö stad gjort en god kvalificerad bedömning, men samtidigt att bekräftelsen kan bidra till en känsla av att involveringen är överflödig: ”Det är lite klurigt för det kan ju också få en att vilja hoppa över det här steget nästa gång” (Intervju 1). Planarkitekten resonerar här kring att resultatet å ena sidan är relevant och kan ses som positivt, men å andra sidan kan väcka frågor kring om involveringen faktiskt behöver genomföras. Även här skulle planprocessens fokus på effektivitet kunna ses som en påverkande faktor. Det skulle kunna anses vara mer effektivt att inte genomföra en involvering om resultatet ändå bara bekräftar vad Malmö stad redan vet. Dock skulle det i sin tur kunna innebära att Malmö stad inte heller genomför en del av sitt demokratiska uppdrag. Uttalandet skulle kunna ses som att rymma en bild av medborgarinvolveringen som en enkelriktad kommunikation från medborgare till Malmö stad, snarare än att innebära ett utbyte mellan Malmö stad och medborgare. Även om Malmö stad upplever att resultatet bara bekräftar vad de redan vet, så skulle involveringen kunna ge andra demokratiska fördelar, så

som att medborgare känner sig delaktiga i samhällsplaneringen. Återigen är det möjligt att urskilja en hegemoni (Mouffe 2013) i planprocessen genom prioritering av effektivitet, vilket väcker frågor kring om planprocessen är rätt forum att bedriva medborgarinvolvering inom om den ämnar att vara demokratistärkande.

6.6 Organisation

Under intervjuerna lyftes förutsättningar för medborgarinvolvering som på olika sätt kan kopplas till Malmö stads organisationsstruktur.

6.6.1 Samarbete, tid och resurser påverkar förutsättningarna för medborgarinvolvering

Strategen uppfattar inte att det råder någon brist på information och kunskap om vad medborgare vill, utan svårigheten ligger i användningen och struktureringen av informationen. Strategen lyfter vikten av samarbete över yrkesprofessioner och förvaltningsgränser för att långsiktigt förvalta de värden som Malmö stad önskar. Dock menar Strategen att samarbetet försvåras på grund av kommunens storlek och byråkratisering. Det är svårt att arbeta med hela processen när det är uppdelat på olika förvaltningar med olika kulturer och språk. Strategen menar samtidigt att det inte räcker med omorganisering och utveckling av organisationerna, utan det som krävs är utveckling av Malmö stads sätt att arbeta (Intervju 3). Planarkitekten menar att storlek på en kommun kan vara mer eller mindre fördelaktigt. Malmö stad har större resurser än en mindre kommun, vilket innebär att de kan ställa mer krav på privata exploatörer och fastighetsägare. Det ger kommunen större möjligheter att stå upp för mindre intressen. Samtidigt är det lättare att ha en samsyn mellan förvaltningar i en mindre kommun (Intervju 1). Strategen upplever ett visst motstånd hos anställda att jobba gränsöverskridande mellan förvaltningar, vilket Strategen tror kan vara ett resultat av "mänskliga egenskaper" (Intervju 3). Trafikplaneraren tror också att mycket beror på samarbetet mellan personerna som arbetar i ett projekt och hur lyhörda de är snarare än att handla om den organisatoriska utformningen (Intervju 4). Förutsättningarna som lyfts ovan kan alla ses som kopplade till Malmö stad som kommunal organisation, men till olika aspekter av organisationen. Det finns exempelvis en högre nivå inom organisationen som berör kommunens organisering i förvaltningar, och en lägre nivå som berör tjänstepersonernas personliga egenskaper. För att påverka förutsättningarna för medborgarinvolvering så skulle det således kunna vara nödvändigt att påverka förutsättningarna på de olika nivåerna. Exempelvis genom organisatoriska förändringar för stärkt samverkan mellan förvaltningar, men även åtgärder för ökad samverkan mellan tjänstepersoner.

Planarkitekten tycker att det är viktigt att involvera, men att förberedelser och genomförande tar mycket tid och resurser utan att få så bra uppslutning. Involvering behöver göras på bättre sätt vilket Planarkitekten ser som en utmaning då det finns begränsade resurser och ett ständigt behov att nå resultat (Intervju 1). Planarkitekten förklarar att stadsbyggnadskontoret har ett involveringsteam som arbetar mer med att utföra involveringar vilket underlättat arbetet med planprogrammet. Planarkitekten beskriver att planeringen för involveringen av förskolorna var en omfattande process med flera möten med personal innan involveringen väl kunde genomföras. Planarkitekten menar att utan involveringsteamet hade involveringen riskerat att inte bli genomförd, och beskriver vidare att som vanlig projektgrupp "...klarar man ju bara sex möten och sen ger man upp, för man har inte mer tid och kapacitet" (Intervju 1). Här är det möjligt att urskilja goda förutsättningar för medborgarinvolvering i Malmö stads arbetssätt och organisation genom att det finns ett involveringsteam. Samtidigt vittnar uttalandena om att Malmö stads förutsättningar att arbeta med medborgarinvolvering är beroende av involveringsteamet, då det annars kan vara svårt att motivera resurser för involvering. Förutsättningarna för medborgarinvolvering skulle således kunna förstås som bunden till specifika tjänstepersoner men även till olika förvaltningar, arbetssätt och prioriteringar.

Det som ovanstående visar på är några av Malmö stads mer generella organisatoriska förutsättningar som finns på olika nivåer, både på en högre nivå kopplat till förvaltningsstruktur och till en lägre nivå kopplat till tjänstepersoners samarbete. I förlängningen skulle dessa kunna förstås som förutsättningar som även påverkar medborgarinvolvering. När Malmö stad har organisatoriska utmaningar i form av svagt samarbete mellan förvaltningar eller tjänstepersoner så kan arbetet med medborgarinvolvering försvåras exempelvis genom att medborgarinvolveringens resultat inte förmedlas eller följs upp mellan förvaltningar eller tjänstepersoner inom organisationen.

Organisatoriska utmaningar som försvårar medborgarinvolvering kan i förlängningen förstås som demokratiska utmaningar, eftersom medborgarinvolvering utgör ett sätt för Malmö stad som politisk institution att ta del av medborgares meningsskiljaktigheter. Mouffe menar att en stark demokrati förutsätter politiska institutioner som kan bemöta och hantera medborgares meningsskiljaktigheter (Mouffe 2013). Ett system som inte möter medborgares meningsskiljaktigheter riskerar i sin tur att hämma medborgares vilja att engagera sig (Mouffe 2005). Om Malmö stad inte har de organisatoriska förutsättningarna för att bemöta och hantera medborgares meningsskiljaktigheter, så skulle det kunna hämma

förutsättningarna för involveringen att vara demokratistärkande genom bland annat att i förlängningen riskera ett minskat medborgarligt engagemang.

6.6.2 Prioriteringar och avvägningar påverkar förvaltningen av medborgarinvolvering

I västra Flensburgs finns en del målkonflikter som inneburit att prioriteringar och avvägningar krävts inför utvecklingen av området, vilket empirin visat i sin tur skapat svårigheter för förvaltningen av medborgarinvolveringens resultat.

Planarkitekten förklarar att planprogrammet är en beställning från fastighets- och gatukontoret, och i rollen som planarkitekt blir det som beställaren vill ha på platsen det centrala. Samtidigt ingår det i rollen som planarkitekt att ta hänsyn till medborgares viljor, men Planarkitekten menar att de kan vara svåra att prioritera i relation till fastighets- och gatukontorets viljor. Planarkitekten understryker att det i västra Flensburg behöver byggas ett sjukhus, och att det övertrumfar allt annat (Intervju 1). Planarkitektens uttalanden kan förstås som ett uttryck för en tydlig prioritet i västra Flensburg i form av sjukhusets expansion, vilket vidare kan påverka möjligheten att ta hänsyn till medborgarinvolveringens resultat. Som tidigare nämnt är sjukhusets expansion en del av Malmö stads översiktsplan, vilket här återigen synliggör hur tjänstepersoner behöver förhålla sig till tidigare politiska ställningstaganden i linje med PBL.

Trafikplaneraren menar att det finns målkonflikter i planprogrammet, men att Västra Flensburgs centrala läge medför att en hög exploatering prioriteras framför till exempel en ökad krontäckningsgrad. Det kan i sin tur resultera i att medborgares önskemål inte kan tas hänsyn till fullt ut då Malmö stad måste se till hela stadens behov: ”Vi ska ha en hög exploateringsgrad samtidigt som vi ska, säger planprogrammet, bevara träd och uppfylla målet om 3-30-300 - vilket är helt omöjligt, det går inte ihop” (Intervju 4). Landskapsarkitekten tar upp att det varit svårt att förhålla sig till de önskemål som inkommit under involveringen om att bevara bullervallen längs Pildammsvägen och dess uppvuxna miljö. Landskapsarkitekten förklarar att bullervallen är en unik miljö, men att den samtidigt tar upp en stor yta i området, och bevarandet av den krockar med Malmö stads planer på exploatering (Intervju 2). Trafikplaneraren och Landskapsarkitektens beskrivning av målkonflikterna nämns även i planprogrammet. Där står det att byggnationen av sjukhusets vårdbyggnader kommer att kräva fällning av träd vilket påverkar målet om krontäckningsgrad negativt (Malmö stad 2024b). I en av planprogrammets bilagor beskrivs det att ambitionen kring en ökad krontäckningsgrad kommer vara svår att nå då ungefär 200 av områdets cirka 500 träd kan behöva tas ner (Malmö stad 2024d). Informanterna och

planprogrammet berör här målkonflikter mellan Malmö stads planer på exploatering och bevarandet av träd. Angående bevarandet av träd beskrivs målkonflikten som att handla dels om att uppnå ökad krontäckning och 3-30-300, dels om att möta medborgares önskemål kring bevarandet av träd. Informanternas beskrivning av dessa målkonflikter skulle därmed kunna ses som en indikator på att målkonflikterna rymmer flera försvårande dimensioner då informanternas avvägningar inte endast ställs mellan exploatering och träd, utan även i förlängningen mellan exploatering och medborgarinvolvering genom att medborgare efterfrågat bevarandet av träd. Bevarandet av träd blir på så vis en fråga kopplat till tjänstepersonernas demokratiska uppdrag och inte endast en fråga om träd.

Planarkitekten ser medborgarinvolvering som viktig och som en stor del av Malmö stads demokratiska uppdrag, men menar samtidigt att det är både resurskrävande och svårt. På grund av att resultatet från medborgarinvolvering ofta inte väger lika tungt som andra aspekter förhåller sig Planarkitekten ”försiktigt skeptisk” till medborgarinvolvering (Intervju 1). Planarkitekten uttrycker även att det var svårt vid involveringen som utförts med förskolorna i västra Flensburg. Barnen fick gå och visa vilka platser som var viktiga för dem, medan Planarkitekten visste att det med det rådande kravet på exploatering inte skulle vara möjligt att bevara platserna. Med vetskapen att de inte kan tillgodose barnens önskemål ställer sig Planarkitekten något kritisk till involveringen, men anser trots det att det varit en viktig insats (Intervju 1). Planarkitekten beskriver avvägningarna mellan värden i västra Flensburgs som ”att jämföra äpplen och päron”, och menar vidare att det är en svår process med risk för att mätbara värden prioriteras framför omätbara (Intervju 1).

”Den överhängande risken är ju att den som inte har siffror och väldigt tydliga krav och specifikationer får stryka på foten, till exempel användarinvolvering. Det är ju mer en ’good to have’. Det är ju inte ’must have’” (Intervju 1, Planarkitekten).

Även dessa uttalanden skulle kunna ses som en bekräftelse på att exploatering och mätbara värden prioriteras så att hänsynstagandet till medborgarinvolvering försvåras. Utrymmet som mätbara värden får i planprocessen skulle kunna kopplas till den demokratiska paradoxen. Enligt Mouffe så har det inom den liberala demokratin möjliggjorts för liberala rationella värden att växa på bekostnad av politiska demokratiska värden (Mukhtar-Landgren & Svärd 2013; Mouffe 2013). Planprocessens prioritet av rationella mätbara värden framför medborgarinvolveringens demokratiska värden skulle på så vis kunna ses som en effekt av den demokratiska paradoxen. Utförandet av medborgarinvolvering i ett system där det

mätbara får företräde framför medborgares röst kan vidare ses som att skapa sämre förutsättningarna för en demokratistärkande involvering. Prioriteringen av exploatering och mätbara värden som framkommer i Planarkitektens uttalanden skulle även kunna ses som att stärka bilden av att det finns en rådande hegemoni som tidigare nämnts.

Landskapsarkitekten påpekar att samtidigt som det krävs avvägningar mellan olika experters synpunkter ska Landskapsarkitekten förhålla sig till den politiska viljan då det är politiken som i slutändan ska fatta det slutgiltiga beslutet (Intervju 2).

”Vi kan ju tycka att vi ska bevara alla de här träden, de är jättefantastiska. Men sen så finns ju ett politiskt intresse i att exploatera väldigt mycket och få in många bostäder. Vi behöver ju också få ekonomi i projektet. För att kunna finansiera allt det här så måste man sälja mark till bostäder” (Intervju 2, Landskapsarkitekten).

Ovan beskriver informanterna olika prioriteringar och avvägningar som de ställs inför i sina roller. Mätbarhet, monetära värden och resurseffektivitet är några aspekter som återkommande lyfts som att prioriteras inom planprocessen framför bland annat resultatet från medborgarinvolvering. Det indikerar återigen att det finns vad Mouffe (2013) benämner som en hegemoni som formar planprocessen. Hegemonin skulle kunna ses som bestående av mätbarhet, monetära värden och resurseffektivitet då det är några av de aspekter som påvisats sätta ramarna för de prioriteringar och avvägningar som gjorts vid planprogrammet i västra Flensburg. Informanterna är medvetna om vad prioriteringen och avvägningen innebär för följder i form av bland annat lägre krontäckningsgrad och förlust av några av barnens favoritplatser, men de har ett begränsat handlingsutrymme att möta de följderna på grund av den hegemonin som formar planprocessen och ställer krav på mätbarhet, monetära värden och resurseffektivitet. Planarkitekten uttrycker själv svårigheter att genomföra kommunens demokratiuppdrag inom planprocessen som en följd av prioriteringen av mätbarhet, monetära värden och resurseffektivitet. Återigen är det möjligt att se en vilja hos Malmö stad att utföra demokratistärkande medborgarinvolvering inom planprocessen genom kommunikativ planering, men viljan samexisterar med en hegemoni som begränsar handlingsutrymmet inom planprocessen genom att prioritera mätbarhet, monetära värden och resurseffektivitet. Mouffe menar att en hegemonisk ordning alltid riskerar att utesluta alternativa förhållningssätt (Mouffe 2013). Hegemonin kan på så vis ses som ett hinder för att uppnå Mouffes bild av demokrati, då hegemonin prioriteras framför att möta medborgares pluralism.

6.6.3 Möjligheter att utmana den rådande hegemonin

Trots att fokuset de senaste åren legat på att exploatera snabbt och mycket ser Planarkitekten att träd har fått en mer framträdande roll och att de väger tyngre än tidigare i de avvägningar som görs, och poängterar att det är möjligt att förändra vilka värden som prioriteras (Intervju 1). Även Landskapsarkitekten upplever att det har blivit enklare att motivera bevarandet och kompensation av träd då "...krontäckningsfrågan blivit väldigt het här i huset" (Intervju 2). Informanternas upplevelse av att träd prioriteras i större utsträckning skulle kunna ses som ett utmanande av den hegemoniska ordning som formar planprocessen, och att den därmed kan vara möjlig att förändra. Att gå från en prioritering av exploatering till prioritering av krontäckning skulle således kunna förstås som det Mouffe beskriver som en *kontrahegemonisk praktik* (Mouffe 2013). Eftersom många medborgare önskat att bevara träd, så blir prioriteringen av träd också ett sätt att lättare tillgodose medborgares önskan. Det skulle vidare kunna göra medborgarinvolveringen i västra Flensburg mer demokratistärkande genom att medborgare känner sig hörda. Resonemanget förutsätter dock att exploatering ses som en åtgärd i linje med den tidigare nämnda hegemonin, bestående av mätbarhet, monetära värden och resurseffektivitet. Exploatering kan också utföras av andra anledningar, där det i vissa fall kan handla om att tillgodose vad som kan ses som medborgares intressen. Med den bakgrunden blir även exploatering ett demokratiskt uppdrag. Beroende på vad exploatering syftar till så skulle alltså även det kunna vara en kontrahegemonisk praktik.

Samtidigt kan det ifrågasättas vad som egentligen krävs för att en kontrahegemonisk praktik ska institutionaliseras. En anledning till att krontäckning kunnat prioriteras i högre grad i västra Flensburg skulle kunna härledas till Malmö stads användning av modellen 3-30-300, vilken innebär att medborgare ska se minst tre träd från sin bostad, arbetsplats eller skola. Därtill ska krontäckningsgraden i alla stads kvarter vara minst 30 procent, samt ska medborgare ha max 300 meter till närmsta grönområde (Malmö stad 2024e). Här skulle än en gång ett fokus på mätbarhet kunna urskiljas. Att endast prioritera det som kan mätas skulle återigen kunna ses som ett uttryck för den rådande hegemonin med strävan efter effektivitet. Trots detta kan det ökade fokuset på träd peka på att en förändring av hegemonin är möjlig, vilket innebär att flera kontrahegemoniska praktiker skulle kunna leda till en faktisk förändring av den rådande hegemonin så att demokratistärkande medborgarinvolvering kan prioriteras.

6.7 Engagemang

Under intervjuerna belyste informanterna olika faktorer inom planprocessen som både kan hämma och stärka medborgares engagemang, vilket därmed utgör analysens fjärde och sista tema.

6.7.1 Mindre engagemang men större möjlighet att påverka i tidiga processer

Strategen värnar mycket om den representativa demokratin och att medborgare får sina röster hörda genom politiken. Strategen påpekar dock att medborgare behöver ta ansvar under alla delar av en planprocess, och bidra till att skapa en idé om staden. Strategen lyfter att medborgare ofta är mindre engagerade i översiktliga planer och mål där de faktiskt har en möjlighet att påverka, och desto mer engagerade längre fram i processen där det ofta finns mindre utrymme att påverka. En anledning till att det blir så tror Strategen handlar om att det är svårt att konkretisera det översiktliga medan det i senare skeden och vid genomförandet blir synligt och tydligt (Intervju 3).

Strategen förklarar att de olika planerna som kommunen tar fram, såsom översiktsplan, planprogram och detaljplan, visar kommunens intentioner med en plats i olika detaljeringsgrad. Strategen menar dock att det finns utvecklingspotential i hur de kommuniceras till medborgare (Intervju 3).

”Man kan inte bara vara fast i gamla mönster när det gäller kommunikation. ’Nu sätter vi upp en plan här på väggen med några obegripliga symboler på, några olika färglagda områden här, och vill att folk ska ha synpunkter på det’, för det kommer de kanske inte att ha” (Strategen, intervju 3).

Även Landskapsarkitekten kan se svårigheter för medborgare att förstå hur en ombyggnad av ett område kommer att bli enbart genom att titta på en karta, och menar att det är svårt för medborgare att veta vad de tycker om ett förslag innan det är klart (Intervju 2). Det efterfrågas således ett större medborgerligt engagemang tidigare i samhällsplaneringsprocesser, samtidigt som det påpekas att det finns en problematik i att planer är mer abstrakta tidigt i processen. Abstraktionsnivån kan vidare göra det svårt för medborgare att ta till sig och ha en åsikt om det tidiga skedet i en process. Således skulle medborgares engagemang i planprocessen kunna ökas genom ett förtydligande av vad medborgare ska ta ställning kring. Dock är det här värt att uppmärksamma analysens tidigare resonemang om riskerna med att påverka medborgares ställningstaganden. Att låta medborgare ta ställning kring ett för

specifikt förslag skulle kunna riskera att leda medborgare att tycka en viss sak, medan ett för vagt förslag skulle kunna hämma medborgares engagemang.

Ett lågt engagemang skulle kunna grundas i flera aspekter utifrån både deliberativ demokrati och agonistisk pluralism. Habermas (2022) lägger vikt vid att medborgare måste ha möjlighet att ta del av information från en tredje part för att individuellt skapa sig en uppfattning och göra ställningstaganden innan de vidare deltar i en rationell diskussion med målet att uppnå konsensus. Mouffe (2013) i sin tur ifrågasätter konsensus och menar att det trycker undan alternativa förhållningssätt vilket kan leda till ett minskat politiskt deltagande. Ett lågt engagemang skulle således kunna förstås som en följd av både informationsbrist och en brist på förhållningssätt att ta ställning kring.

Strategen tar upp att planprogrammet inte är juridiskt bindande (Intervju 3), vilket även framgår i planprogrammet som beskriver att planen visar en möjlig framtida utveckling av platsen som kan komma att påverkas av nya behov som kan uppkomma (Malmö stad 2024b). I planprogrammet finns även beskrivningar av Malmö stads viljeriktningar med västra Flensburg, som i flera fall kan uppfattas som tvetydiga och vaga. Till exempel beskrivs att en viktig ambition är att ”bevara så många träd som möjligt” och att ”så mycket som möjligt av grönsstrukturen ska sparas”. Det beskrivs även att ”delar av bebyggelsen kan vara något lägre eller något högre” (Malmö stad 2024b). Att planprogrammet beskrivs visa en möjlig utveckling samt innehåller tvetydiga och vaga formuleringar skulle kunna göra det svårt att se intentionen med planprogrammet, och därmed försvåra för medborgare att ta ställning till det. Mouffe (2005) menar att bristen på tydliga alternativ kan försvåra för medborgare att ta ställning i en fråga, då det inte framgår vad man ska ta ställning till. Ett system som inte lyckas möta medborgares synpunkter skulle utifrån Mouffe (2013) vidare kunna ses som att skapa sämre förutsättningar för demokrati genom att hämma ytterligare engagemang. När medborgare inte engagerar sig så leder det till att inte alla röster blir hörda. I ett system där inte alla röster blir hörda riskerar meningsskiljaktigheter vidare att leda till antagonism.

Att planprogrammet inte är juridiskt bindande skulle kunna ses som en bidragande faktor till de tvetydiga och vaga beskrivningarna. Samtidigt kan det innebära en öppenhet som möjliggör för fler alternativ att synliggöras i planprocessen, vilket skulle kunna leda till fler alternativ för medborgare att ta ställning till.

6.7.2 Medborgare som representanter för enskilda intressen riskerar bli problem

Planarkitekten tycker att en fördel med enkäten är att den lyfte fram människors positiva bild av västra Flensburg, medan ett traditionellt samråd tenderar att endast bestå av få yttranden i form av klagomål som representerar enskilda intressen (Intervju 1). Även Landskapsarkitekten lyfter upplevelsen av att många synpunkter som kommer in på planförslag vid samrådet tenderar att beröra enskilda intressen, och ger som exempel villaägare som vill säkerställa att tomten inte kommer skuggas (Intervju 2). Planarkitekten tycker det är viktigt att få veta vad människor tycker är bra så de som tjänstepersoner slipper gissa, och att enkätens fokus därmed blir ett viktigt komplement till det lagstadgade samrådet. Planarkitekten uttrycker en önskan om att medborgare generellt skulle ta ett större ansvar och höra av sig till Malmö stad med sånt de är nöjda med och inte endast sådant de är missnöjda med. Samtidigt menar Planarkitekten att planprocessen inte är utformad för att ta hand om den typen av nöjda yttranden (Intervju 2). Planarkitekten och Landskapsarkitektens uttalanden kan tolkas som att rymma en bild av medborgare som representant för enskilda intressen snarare än som representant för det allmänna. Det skulle i sin tur kunna vara en bild som de erhållit genom medborgares deltagande i det lagstadgade samrådet. Att medborgare fokuserar på enskilda intressen skulle utifrån Habermas (2022) resonemang kunna härledas till att det inte finns ett offentligt forum där medborgare kan diskutera sina enskilda intressen för att vidare nå konsensus kring det allmänna. Enkäten skulle utifrån Habermas resonemang kunna ses som ett otillräckligt komplement till samrådet, då det är mer av en envägs kommunikation än att vara ett forum för den offentliga rationella diskussionen. Ett sätt för Malmö stad att uppmuntra medborgare att i högre grad forma och uttrycka allmänna intressen skulle därmed kunna vara att i högre grad erbjuda andra former av forum för involvering än samråd och enkät. Till exempel skulle involveringen med förskolorna kunna ses som ett sådant forum.

6.7.3 Ansvarsförskjutning från Malmö stad till medborgare

Trafikplaneraren tycker att medborgare själva får avgöra hur aktiva de vill vara i involveringsprocesser. Malmö stad försöker att nå ut till olika målgrupper, men vissa engagerar sig mer än andra. Graden av engagemang menar Trafikplaneraren kan vara beroende av hur mycket tid individer har eller hur synligt problemet är (Intervju 4). Strategen lyfter tendensen att det är samma människor som återkommande engagerar sig i medborgarinvolvering, och att det därför är viktigt att tänka på hur andra grupper ska nås (Intervju 3). För att få fram ”de riktiga åsikterna” menar Landskapsarkitekten att det krävs att medborgare inte svarar det som de känner förväntas av dem, utan att de är ärliga och tydliga.

Sedan är det upp till den som initierat och utformat involveringprocessen att tolka svaren, och avgöra om det är representativt för vad alla tycker (Intervju 2). Strategen uttrycker en liknande bild av medborgares roll i involveringsprocesser, och menar att de ska berätta vad de tycker och ”fortsätta att göra det, och inte ge upp”. Det kräver uppmuntran från Malmö stad, och en mottaglig förvaltning som tar hand om resultatet av insatsen (Intervju 3). Trafikplaneraren menar att medborgarinvolvering är viktigt och att Malmö stad behöver anstränga sig för att nå olika grupper. Samtidigt behöver de göra en avvägning mot andra arbetsuppgifter och prioritera resurserna rätt (Intervju 4). Landskapsarkitekten förklarar att om det funnits ett stort motstånd mot något i planerna så finns det utrymme i systemet för medborgare att göra sin röst hörd. Bland annat genom att skicka in sina synpunkter vid samrådet, men även genom att ”...prata med sina politiker och skriva insändare och jag vet inte... Nyttja sin yttrandefrihet. Säg att man inte håller med. Tycker många till då så ändrar man ju sig” (Intervju 2).

Trafikplaneraren, Strategen och Landskapsarkitekten ger i ovanstående uttalanden en inblick i deras bild av Malmö stads kontra medborgares ansvar och skyldighet vid medborgarinvolvering. Malmö stads uppgift beskrivs som att försöka nå ut till olika målgrupper, uppmuntra till deltagande och slutligen tolka och ta hand om resultatet. Medan medborgares uppgift beskrivs som att delta, vara ärlig, inte ge upp och nyttja sin yttrandefrihet. Trots att informanterna visar på både sitt och Malmö stads ansvar, så skulle det som beskrivs i viss mån kunna rymma en ansvarsförskjutning från Malmö stad till medborgare kring engagemang. Ansvarsförskjutningen skulle kunna förstås ur två aspekter. En aspekt handlar om att Malmö stad har ett demokratiskt uppdrag, och som Mouffe (2013) menar, finns det därmed ett ansvar för Malmö stad som demokratisk institution att få sina medborgare engagerade. En annan aspekt handlar om att planprocessens inneboende svårigheter att förvalta medborgares deltagande inte adresseras och kommuniceras till medborgare. Det kan få det att framstå som att förändringar inom samhällsplanering står och faller på medborgares engagemang snarare än att det finns en rådande hegemoni av bland annat mätbarhet, monetära värden och effektivitet som formar planprocessen. Skapandet av goda förutsättningar för demokratistärkande medborgarinvolvering i planprocesser skulle på så vis kunna ses som att gynnas av att Malmö stad kommunicerar sina begränsningar som följd av den rådande hegemonin med större transparens. På det sättet kan Malmö stad synliggöra hegemonin, vilket skapar förutsättningar för medborgare att genom politiskt engagemang förändra den med kontrahegemoniska praktiker.

7. Diskussion

I detta kapitel följer en diskussion av resultatet och analysen inom två olika inriktningar. Den första rör olika aspekter av planprocessen i form av tidigare politiska ställningstaganden samt prioritering av mätbarhet, monetära värden och effektivitet. Den andra rör identifierade utmaningar kring medborgerligt engagemang som följer bristande medvetenhet om demokratiska rättigheter och vaga planer.

7.1 Planprocessen och tjänstepersoners handlingsutrymme formas av mätbarhet, monetära värden och effektivitet

Boverket (2025a) beskriver medborgardialog som ett medel för att stärka demokratin genom delaktighet i samhällsplanering. Ökad delaktighet kan stärka den samhälleliga sammanhållningen men även öka samhällsplanerings legitimitet genom medborgares bidrag med lokal kunskap som beslutsfattare och tjänstepersoner saknar. Samtidigt beror kvaliteten på samhällsplanering hur kunskapen förvaltas och förs in i planer (Boverket 2025a). Medborgarinvolvering kan således vara demokratistärkande på olika sätt, men analysen pekar på att det kan finnas faktorer som påverkar tjänstepersoners förutsättningar att utföra en medborgarinvolvering inom planprocessen. Faktorerna skulle i sin tur kunna leda till sämre förutsättningar för medborgarinvolvering att vara demokratistärkande i planprocessen.

Analysen belyser att tjänstepersonerna i linje med PBL behöver förhålla sig till tidigare politiska ställningstagande från översiktsplanen, vilket skulle kunna påverka inriktningen och formen för involvering samt tjänstepersonernas handlingsutrymme att förvalta resultatet. Det kan peka på det som tidigare forskning berör kring svårigheter för tjänstepersoner att vara neutrala vid medborgarinvolvering, vilket Bickerstaff och Walker (2005) menar kan leda till att en involvering utformas med risk för att bekräfta den institutionella problembilden. Lund et al. (2022) menar att liknande svårigheter kring neutralitet kan uppstå i ett senare skede när medborgarinvolveringen ska tolkas, då tolkningen formas av tjänstepersoners subjektiva uppfattningar, ekonomiska överväganden samt kommunala policys. Med anledning av svårigheterna med att vara neutral så blir det för en rättvis bild av en medborgarinvolvering viktigt för tjänstepersoner att, som Eriksson et al. (2022) beskriver, kunna omvärdera samt reflektera över sin roll i utförande av involvering och sortering av dess resultat. I uppsatsens resultat reflekterar tjänstepersonerna kring sin egen roll i utförandet av involvering, vilken de beskriver som svår i relation till avvägning kring många olika intressen i planprocessen. Det

skulle kunna förstås som att det i uppsatsens fall främst inte handlar om en bristande medvetenhet hos tjänstepersonerna kring deras roll i utförande och förvaltning av medborgarinvolvering, utan att begränsningarna snarare ligger i att tjänstepersonerna måste förhålla sig till politikens tidigare ställningstaganden.

Det skulle därmed gå att ifrågasätta hur demokratistärkande en medborgarinvolvering kan bli i en planprocess, när den riskerar att resultera i en bekräftelse av tidigare politiska ställningstaganden snarare än att vara medborgares egna röster. Samtidigt så måste tjänstepersoner även förhålla sig till tidigare politiska ställningstaganden i översiktsplaner utifrån att de skulle kunna ses som ett resultat av den representativa demokratin. Tidigare politiska ställningstagande blir således också ett uttryck för medborgares röster, vilket innebär att tjänstepersoner kan behöva göra en avvägning mellan medborgares röster från den representativa demokratin och från mellanvalsdemokrati i form av medborgarinvolvering. Prioriteringen av mellanvalsdemokrati skulle därmed kunna riskera att konkurrera med den representativa demokratin, vilket sätter tjänstepersoner inom samhällsplanering i en svår position där de skulle kunna behöva göra avvägningar mellan olika former av demokrati.

Medborgarinvolvering innan samråd är inte lagstadgat och inte en del av PBL, men Boverket (2025a) lyfter vikten av tidig involvering innan samrådet. Att lagstadga om tidig involvering inom PBL skulle kunna möjliggöra ett större handlingsutrymme för tjänstepersoner att prioritera involvering. En lagstadgning av medborgarinvolvering skulle även kunna skapa incitament för medborgare att engagera sig i större utsträckning i mellanvalsdemokrati, då mer formell makt till medborgarinvolvering skulle kunna innebära större beslutsmandat för medborgare i samhällsplanering. Samtidigt skulle en lag om tidig involvering inte lösa problematiken kring avvägningar mellan representativ demokrati och mellanvalsdemokrati, men det hade kunnat innebära tydligare riktlinjer kring att utföra och förvalta medborgarinvolvering. Dock kan medborgarinvolvering vara demokratistärkande på olika sätt utifrån olika syften. Om syftet å ena sidan är att vara en del av samhällsplanering så skulle ett lagstadgande kunna spela in i att stärka medborgarinvolveringens roll. Om syftet å andra sidan är att få medborgare att interagera och skapa förståelse för varandras meningsskiljaktigheter, skulle medborgarinvolvering kunna bedrivas i andra forum utanför planprocessen.

I analysen framgår att tjänstepersonerna har en vilja och ambition att arbeta med medborgarinvolvering inom planprocessen, men att de samtidigt måste förhålla sig till en hegemoni bestående av mätbarhet, monetära värden och ett fokus på effektivitet vilket försvårar prioritering av medborgarinvolvering. Niitamo (2021) lyfter liknande tendenser till en uttryckt vilja hos planerare att involvera medborgare, men att involvering ofta bortprioriteras som följd av andra intressen. Det skulle vidare kunna ses som att belysa den spänning som Sager (2009) lyfter kring planerares tudelade roll i relation till den kommunikativa planeringen och NPMs skilda ideal, där planerare förväntas att demokratisera planprocesser genom involvering samtidigt som de behöver använda mätbara värden i linje med NPM för att rättfärdiga den. Sager (2009) menar att NPMs ekonomiska och ideologiska värden blir en motsats till den kommunikativa planeringens, och att den kommunikativa planeringens värden riskerar att bortprioriteras när planerare behöver förhålla sig till NPMs värden. NPMs värden skulle därmed kunna förstås som en aspekt som försvårar demokratistärkande medborgarinvolvering i planprocessen, genom att påverka planerares förutsättningar att utöva sitt demokratiuppdrag.

NPMs påverkan på planerare och planprocessen säger vidare något om hur samhällsplanering påverkas av större samhälleliga strukturer. NPMs fokus på marknadslogik och effektivitet är uttryck för det som Olesen (2014) lyfter som nyliberala intressen. Olesen (2014) menar att nyliberala intressen har avpolitiserats och börjat ses som sunt förnuft inom samhällsplanering. Den hegemoni bestående av mätbarhet, monetära värden och effektivitet som identifierats forma planprocessen i västra Flensburg skulle kunna ses som ett uttryck för dessa nyliberala intressen. Mouffe menar att framväxten av den nyliberala hegemonin lett till att liberalismen med individens valfrihet fått växa på bekostnad av demokratiska värden såsom jämlikhet och folklig suveränitet (Mouffe 2013). Av den anledningen skulle nyliberalistiska intressen kunna förstås som ett hinder för demokratistärkande medborgarinvolvering. En annan aspekt med en nyliberal hegemoni som formar planprocessen är att lite utrymme ges till att ifrågasätta strävan efter de nyliberala intressena. När nyliberala intressen avpolitiserats och därmed inte ifrågasätts inom planprocessen, så skulle det kunna leda till att de nyliberala intressena får en informell maktposition. När den informella makten ses som sunt förnuft och inte som en del av den politiska viljan kan denna informella maktposition riskera att inte belysas eller kommuniceras ut till medborgare. Om medborgare inte har kännedom om de nyliberala intressenas informella maktposition, så har medborgare inte heller möjlighet att ta ställning för eller emot de nyliberala intressena som ryms inom samhällsplanering.

Samtidigt som samhällsplanering påverkas av stora samhälleliga strukturer såsom NPM och nyliberalistiska intressen, så skulle samhällsplanering även kunna ha en del i att reproducera strukturerna. Det är därför av vikt att belysa de olika maktdimensionerna som ryms inom planprocessen och samhällsplanering. Flyvbjerg och Richardson (2002) menar att kommunikativ planering endast är ett ideal då det inte belyser maktdimensioner inom planering, och därmed inte kan hantera samhällsutmaningar i praktiken. Inom den kommunikativa planeringen finns det genom kopplingen till en deliberativ demokrati en strävan efter konsensus, vilken riskerar att utesluta grupper. För att stärka demokratin inom samhällsplanering så menar Flyvbjerg och Richardson (2002) att det behövs planering som tar ställning till makt och konflikt. Först då kan olika gruppers intressen och behov definieras (Flyvbjerg & Richardson 2002). Vid involveringsprocesserna i västra Flensburg har det inte funnits någon uttalad strävan efter konsensus, och involveringen har ämnat att ge utrymme för olika grupper att höras. Dock har involveringen utförts inom ramen för en formell planprocess, och därmed formats genom tidigare ställningstaganden och den rådande hegemonin. Resultatet och analysen skulle på så vis kunna ses som att styrka Flyvbjergs och Richardsons (2002) kritik till den kommunikativa planeringen som ett ideal, då involveringen som utförts i västra Flensburg begränsats av den maktposition som tidigare ställningstaganden och planprocessens hegemoni har. För att den kommunikativa planeringen ska bli tillämpbar och inte endast ett ideal, behöver således ett ställningstagande göras kring maktdimensionen. Det skulle kunna innebära att erkänna maktrelationerna som finns inom planprocessen och därmed inte utföra involvering inom planprocessen, eller skulle det kunna innebära en förändring av planprocessen där mer makt ges till involvering.

7.2 Vaga planer och bristande kommunikation hämmar medborgares engagemang

Under uppsatsens analys av den insamlade empirin har det identifierats utmaningar kring medborgerligt engagemang, som vidare kan ses som att påverka förutsättningarna för demokratistärkande medborgarinvolvering i planprocessen. Utmaningarna kring det medborgerliga engagemanget tar sig uttryck i informanternas önskan om att medborgare engagerar sig tidigt i planprocessen, samtidigt som det finns en medvetenhet kring att Malmö stads arbetssätt och planprocessen som system kan hämma förutsättningarna för ett tidigt medborgerligt engagemang. Informanterna kan på så vis ses som att ha förväntningar på medborgare som blir svåruppnåeliga med det rådande systemet.

En del av utmaningarna kring medborgerligt engagemang skulle kunna förstås som en effekt av en bristfällig medvetenhet hos medborgare kring deras demokratiska rättigheter och skyldigheter. Medborgare kan ses som att ha ett individuellt ansvar att göra sig medvetna om sina rättigheter och skyldigheter, men en kommun kan med sitt demokratiska uppdrag ses som att ha det yttersta ansvaret att utbilda sina medborgare om sina rättigheter och skyldigheter. För att ge alla individer samma förutsättningar att påverka och delta mellan valen krävs insatser för att underlätta och främja individers engagemang i mellanvalsdemokrati (SOU 2016:5). Låg uppslutning i en tidig medborgarinvolvering eller ett samråd skulle därav kunna ses som att kommunen inte lyckats med att underlätta och främja individers engagemang. Information och utbildning om mellanvalsdemokrati skulle kunna leda till att medborgare får en större förståelse för att den synpunkt som de lämnar på till exempel en översiktsplan faktiskt är ett sätt att utöva både sin demokratiska rättighet och skyldighet. Det skulle vidare skapa bättre förutsättningar för Mouffes bild av demokrati, vilken förutsätter ett samspel mellan politiska institutioner och medborgerligt engagemang (Mouffe 2013). Samtidigt skulle det kräva att ökade resurser läggs på medborgarinvolvering, vilket som tidigare nämnt bortprioriteras utifrån den rådande hegemonin. Det skulle således även kunna finnas en faktor i ett lågt medborgerligt engagemang som påverkas av mätbarhet, monetära värden och effektivitet, då information och utbildning om mellanvalsdemokrati kräver resurser.

En annan del av utmaningarna kring medborgerligt engagemang skulle kunna förstås som en effekt av den relationella synen på plats som influerat planeringen sedan 1990-talet (Olesen 2014). Översiktsplan och planprogram är plandokument inom planprocessen där det kan finnas större utrymme för medborgare att påverka än i en efterföljande detaljplan. Samtidigt passar översiktsplan och planprogram med sina breda mål och riktlinjer in på det som Davoudi och Strange (2009) benämner som *Fuzzy maps*. Översiktsplan och planprogram kan med sina breda mål och riktlinjer ses som att ligga på en hög abstraktionsnivå. I analysen framgår att den höga abstraktionsnivån kan göra det svårt för medborgare att se vad det är som de kan ta ställning till. Det relationella synsättet på plats öppnar således upp för en abstraktionsnivå inom planering, vilket kan ses som att leda till sämre förutsättningar för medborgerligt engagemang och vidare sämre förutsättningar för en stark demokrati.

Olesen (2014) menar att *Fuzzy maps* med sin öppenhet kan möjliggöra för nya idéer, men även riskera att vissa intressen främjas genom medvetna strategier. Medborgares engagemang i planprocessen skulle genom inblick kunna ses som att skapa en större transparens kring

planprocessens beslut och intressen. Engagemanget förutsätter dock att medborgare vet hur, och kring vad, de ska engagera sig. Med tanke på det som beskrivits ovan så kan det således behövas andra forum än de där medborgare bara ges möjligheten att lämna synpunkter på *Fuzzy maps*. Återigen kan en tydligare kommunikation från Malmö stad vara av vikt, då information om ett planförslag skulle kunna bli intetsägande om medborgare inte förstår innebörden av informationen.

För att möta utmaningarna kring medborgares engagemang ser vi således hur en tydlig kommunikation från Malmö stad till medborgare kring engagemang, demokratiska skyldigheter och rättigheter skulle kunna vara ett steg på vägen. Samtidigt väcker det frågor kring hur detta ska genomföras och av vem, vilket knyter an till tidigare resonemang om handlingsutrymmet som finns inom planprocessen, och den hegemoni som formar den.

7.3 Metoddiskussion

Uppsatsens syfte har undersökts genom en kvalitativ forskningsstrategi med en interpretivistisk och konstruktivistisk utgångspunkt. Med den utgångspunkten förstås verkligheten och kunskapen som socialt skapad, vilket innebär att forskare inte kan ses som objektiva utan att de är en del i att forma resultatet (Bryman et al. 2021). Uppsatsens resultat och analys blir således en produkt av vår tolkning av empirin, tidigare forskning och teori, samt hur det arbetats ihop. Av den anledningen är det viktigt att reflektera kring, och ta ställning till, vår subjektiva position som forskare och erbjuda en transparens kring val av tidigare forskning, teori och metod.

Tidigare forskning har valts utifrån att den ställer sig kritisk till det som inom samhällsplanering ses som vedertaget. Även demokratiteorierna i det teoretiska ramverket har valts på basis av att det ifrågasätter den vedertagna bilden av vad som är demokrati och hur den uppnås. Valet av kritisk litteratur kan därmed förstås som en avgränsning för att hantera ett brett ämne, men det kan även ses som en positionering till samhällsvetenskapen genom att öppna upp för ett normkritiskt perspektiv. Det har vidare lett till att det inte tagits del av litteratur som ligger bortom avgränsningen och positioneringen, vilket därmed har uteslutit andra perspektiv och idéer som finns inom planering, medborgarinvolvering såväl som demokrati.

Forskningsdesignen fallstudie valdes för att möjliggöra en djupare undersökning av, och därmed en djupare förståelse för, demokratistärkande medborgarinvolvering. Utgångspunkten var att fallet skulle vara representativt, och således spegla hur det generellt skulle kunna se ut

när en kommun bedriver en medborgarinvolvering inom planprocessen. Genom fallstudien framkom att Malmö stads vilja med västra Flensburg på många sätt stämde överens med medborgares upplevelse av, och tankar kring, platsen som framkom vid involveringsprocesserna. Ett fall med en större distinktion mellan kommunens och medborgares vilja hade kunnat ge andra perspektiv än de som påvisades kring förutsättningar för tjänstepersoner att arbeta med demokratistärkande medborgarinvolvering i planprocessen. Ett sådant fall hade även kunnat genomlysas med andra delar av det teoretiska ramverket och således kunnat leda till ett annat resultat och andra slutsatser.

Vid utformandet av intervjuguiderna (se bilaga 1-3) var det utmanande att skapa en balans mellan specifika och öppna frågor. Till exempel gjordes valet att inte utforma några frågor kring demokratistärkande medborgarinvolvering för att låta informanterna själva beskriva sin bild av involvering. Ambitionen att inte bli ledande resulterade dock i att frågorna blev öppna och inte så fördjupande. Det kan ha påverkat resultatet negativt i och med att syftet med studien är en fördjupad förståelse för demokratistärkande medborgarinvolvering. Av den anledningen hade det kunnat vara värdefullt att ha uppföljningsintervjuer som var mindre utforskande och istället ställde specifika frågor kring demokratiaspekter i medborgarinvolvering. Samtidigt har öppenheten bidragit till att informanterna kunnat tolka och besvara frågorna mer fritt, och därmed kunnat bidra med perspektiv som vi som forskare annars hade kunnat förbise.

Informanterna har fått ta del av en sammanställning från respektive intervju och därmed fått möjlighet att bekräfta att de är korrekt återgivna. Det kan ses som att det stärkt undersökningens reliabilitet genom att informanterna fått en möjlighet att korrigera sådant som eventuellt misstolkats. Samtidigt har valet av metoden kvalitativ intervju delvis motiverats av att den, som Bryman et al. (2021) beskriver, kan möjliggöra ett utforskande av informanternas tankar och känslor. När informanterna tagit del av sammanställningen har det öppnat upp för att informanterna skulle kunna efterkonstruera eller omforma de tankar och känslor som de hade under intervjun, vilket riskerar att motverka syftet med en kvalitativ intervju. Dock kan resultatet med eller utan efterkonstruktion och omformning ses som en produkt av informanternas erfarenheter och uppfattningar, och av den anledningen ansågs det vara av större vikt att ge informanterna möjligheten att kommentera sitt bidrag snarare än att resultatet skulle återspegla deras obearbetade tankar och känslor.

Valet att göra en fallstudie föranledde antalet intervjuer som utfördes. I arbetet med planprogrammet för västra Flensburg arbetade ett visst antal tjänstepersoner. Av dessa var det

en del som arbetade med eller berördes av involveringsprocesserna och dess resultat, vilket således begränsade antalet möjliga informanter till undersökningen. Informanterna valdes vidare utifrån sina olika befattningar för att få ett bredare perspektiv med fler infallsvinklar. Samtidigt intervjuades inte alla personer som arbetat med planprogrammet och fler intervjuer hade kunnat öka undersökningens reliabilitet. Dock menar Brinkmann och Kvale (2018) att ett för stort antal intervjuer i en kvalitativ studie kan påverka analysen negativt, då den riskerar att inte bearbetas i samma grad.

Dokumentstudien blev ett värdefullt komplement till intervjuerna genom att skapa en förkunskap kring västra Flensburg. Dock har alla dokument som analyserats i studien Malmö stad som avsändare. Dokumentstudien hade kunnat ge fler perspektiv genom att inkludera dokument från andra källor såsom nyhetsartiklar och insändare, eller offentliga instanser på regional och statlig nivå. Samtidigt hade inkluderandet av andra källor riskerat att frångå undersökningens avgränsning och fallstudie.

8. Slutsats

Följande kapitel presenterar uppsatsens slutsats. Inledningsvis besvaras undersökningens första frågeställning gällande förutsättningarna för medborgarinvolveringen till planprogrammet för västra Flensburg att vara demokratistärkande. Därefter besvaras undersökningens andra frågeställning kring vilka lärdomar om planprocessen som arbetet med medborgarinvolveringen till planprogrammet gett utifrån en genomlysning av begrepp från deliberativ demokratiteori och agonistisk pluralism. Sist i kapitlet presenteras förslag till vidare forskning.

Uppsatsen har påvisat att medborgarinvolveringen i västra Flensburg haft förutsättningar att vara demokratistärkande i en samhällsplaneringskontext kopplat till tre huvudsakliga aspekter. (1) En första förutsättning går att finna i själva utförandet av involveringsprocesserna. Genom en enkätundersökning och involvering med tre av områdets förskolor med syfte att samla in lokal kunskap har Malmö stad möjliggjort för medborgare i området med omnejd att vara delaktiga i samhällsplaneringen. Malmö stad har därmed skapat förutsättningar för medborgerlig delaktighet som vidare kan stärka demokratin genom ett ökat samhälleligt engagemang och ökad samhällelig sammanhållning. (2) I Malmö stads översiktsplan är demokrati, delaktighet och involvering framträdande målsättningar för samhällsplaneringen, och översiktsplanen kan på så vis ses som en andra förutsättning på strategisk nivå för demokratistärkande medborgarinvolvering. (3) Intervju- och dokumentstudien har visat på tendenser till ett kommunikativt planeringsideal i Malmö stads arbetssätt. Dels genom stadsbyggnadskontorets involveringsteam, dels genom tjänstepersonernas återkommande uttalanden om vikten av, och strävan efter, att involvera medborgare som ett demokratiuppdrag. En vilja och strävan efter medborgarinvolvering i samhällsplaneringen genom påvisade ideal från kommunikativ planering blir således en tredje förutsättning som identifierats.

Samtidigt har det vid genomlysning av det empiriska materialet med begrepp från deliberativ demokratiteori och agonistisk pluralism visats att det utifrån dessa perspektiv finns faktorer kopplat till planprocessen som kan ha hämmat demokratistärkande medborgarinvolvering i västra Flensburg. Undersökningen har visat hur Malmö stads tjänstepersoner i linje med PBL behövt förhålla sig till tidigare politiska ställningstaganden från översiktsplanen kring västra Flensburg, vilket har påverkat förutsättningarna för utformning och förvaltning av resultatet från de involveringsprocesser som utförts till planprogrammet. Att tjänstepersonerna behövt förhålla sig till västra Flensburgs tidigare politiska ställningstaganden kan, sett utifrån det

teoretiska ramverket, riskera att leda till att involveringen som utförts förankrat redan vedertagna antaganden snarare än att öppna upp för nya perspektiv och viljor. Därmed har alternativa förhållningssätt riskerat att falla bort, vilket kan leda till att medborgare inte känner sig hörda. Det kan vidare resultera i ett lägre politiskt engagemang som i förlängningen kan påverka demokratin negativt. Tidigare politiska ställningstaganden kan således ses som en aspekt som påverkat medborgarinvolveringen i västra Flensburgs förutsättningar att vara demokratistärkande.

Undersökningen har även visat på svårigheter för tjänstepersonerna i Malmö stad att generellt prioritera medborgarinvolvering i planprocessen. Svårigheten att prioritera medborgarinvolvering beskrivs som en följd av att det är en tids- och resurskrävande process medan det inom planprocessen eftersträvas mätbarhet, monetära värden och effektivitet. Planprocessens fokus på mätbarhet, monetära värden och effektivitet kan förstås som ett uttryck för en hegemoni genom att det fått prioritet till följd av att betraktas som vedertaget och förnuft snarare än till följd av en politisk vilja likt tidigare ställningstaganden i en översiktsplan. Genom att betraktas som en hegemoni så får mätbarhet, monetära värden och effektivitet en informell maktposition i planprocessen. När medborgarinvolvering ligger utanför hegemonin av mätbarhet, monetära värden och effektivitet riskerar den således att nedprioriteras trots att tjänstepersonerna ser medborgarinvolvering som en viktig del av sitt demokratiska uppdrag. Därav blir hegemonin av mätbarhet, monetära värden och effektivitet inom planprocessen en annan aspekt som försvårar organisering och prioritering av demokratistärkande medborgarinvolvering.

Det har vidare identifierats svårigheter för medborgerligt engagemang i planprocessen. Det har kopplats till medborgares bristfälliga medvetenhet om sina demokratiska rättigheter, samt till otydliga plandokument som är svåra för medborgare att ta ställning till. För ett större engagemang i planprocessen skulle det således behövas tydligare information och kommunikation kring dels medborgerliga demokratiska rättigheter, dels engagemang i olika skeden av planprocessen. Begränsningarna kopplade till tidigare politiska ställningstaganden och hegemonin kvarstår dock, och av den anledningen blir det av vikt att adressera och kommunicera planprocessens maktdimensioner om medborgarinvolvering fortsatt ska utföras i planprocessen.

Undersökningens slutsats är att demokratins logiker tenderar att skilja sig från planprocessens logiker. Den deliberativa demokratin ser konsensus som målet, vilket uppnås genom bland annat tydlig information, representation och rationell offentlig överläggning. Den

pluralistiska agonistiken lägger vikt vid meningsskiljaktigheter för att synliggöra samhällets pluralism och alternativa förhållningssätt, vilks vidare skapar politiskt medborgerligt engagemang och en stark demokrati. Planprocessens logiker har i sin tur kunnat förstås formellt som tidigare politiska ställningstaganden genom PBL, samt informellt genom en prioriterad hegemoni bestående av mätbarhet, monetära värden och effektivitet. När demokratins logiker ska rymmas inom planprocessen uppstår således en konflikt. Fallstudien visar på att det funnits förutsättningar för medborgarinvolveringen till planprogrammet i västra Flensburg att vara demokratistärkande genom både ambitioner och riktlinjer inom Malmö stad. Samtidigt har konflikten mellan demokratins logiker och planprocessens logiker visat sig begränsa tjänstepersonernas handlingsutrymme i utförande och förvaltning av demokratistärkande medborgarinvolvering.

Det kan i sin tur peka på att begränsningar för demokratistärkande medborgarinvolvering är lokaliserat till nivåer som enskilda kommuner och tjänstepersoner har mindre möjlighet att påverka. Om demokratistärkande medborgarinvolvering ska bedrivas inom planprocessen så kan således förändringar av nationella riktlinjer på en policynivå vara nödvändigt. Det skulle kunna möjliggöra för ledning och organisering som kan ta större hänsyn till demokratistärkande medborgarinvolvering inom planprocessen.

8.1 Vidare forskning

Likt tidigare forskning visar även denna uppsats att det finns svårigheter med att bedriva demokratistärkande medborgarinvolvering inom samhällsplanering. Det kan således påvisa att det fortsatt krävs mer forskning inom ämnet. Utifrån uppsatsens slutsats skulle det vara möjligt att se ett behov av vidare forskning på framförallt policynivå kring motsättningar mellan lagar och riktlinjer för ytterligare förståelse kring möjligheterna för medborgarinvolvering att vara demokratistärkande i samhällsplanering.

Med tanke på den påvisade konflikten mellan demokratins logiker och planprocessens logiker vilken kan ses som försvårande för demokratistärkande medborgarinvolvering i planprocessen, så skulle ett alternativ för vidare forskning även kunna vara att undersöka hur demokratistärkande medborgarinvolvering kan bedrivas i andra delar av kommunens uppdrag eller inom andra forum.

Slutligen så krävs vidare forskning på sådant som berör demokrati i allmänhet, då det med rådande världsläge är av stor vikt att skapa förståelse för hur demokratin fortsatt ska värnas och stärkas.

Referenser

Allmendinger, P. (2009). *Planning theory*. 2 uppl., Palgrave Macmillan.

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

Bickerstaff, K & Walker, G. (2005). Shared Visions, Unholy Alliances: Power, Governance and Deliberative Processes in Local Transport Planning. *Urban Studies*. 42(12), 2123-2144. <https://doi.org/10.1080/00420980500332098>

Bobbio, L. (2019). Designing effective public participation. *Policy and society*. 38(1), 41–57. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1511193>

Boverket. (2021). *Så planeras Sverige*.

<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/> [2025-04-17]

Boverket. (2024). *Översiktsplanens nytta och funktion*.

<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/> [2025-02-27]

Boverket. (2025a). *Varför satsa på utökad medborgardialog*.

<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/medborgardialog/utokad/> [2025-04-17]

Boverket. (2025b). *Vad är medborgardialog*.

https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/medborgardialog/vad_ar/ [2025-04-17]

Bryman, A., Clark, T., Foster, L. & Sloan, L. (2021). *Bryman's social research methods*. 6 uppl., Oxford University Press.

Brinkmann, S. & Kvale, S. (2018). *Doing interviews*. Sage.

<https://doi.org/10.4135/9781529716665>

Castell, P. (2013). Stegen och trappan: olika syn på deltagande. I Stenberg, J., Abrahamsson, H., Benesch, H., Berg, M., Castell, P., Corkhill, E., Danielsson, S., Fridén, A., Heed Styffe, R., Jadelius, L., Larberg, V. & Tahvilzadeh, N. (red). *Framtiden är redan här: Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling*. Chalmers Tekniska Högskola. 36-41.

Davoudi, S. & Strange, I. (2009). Space and place in the twentieth century planning: An Analytical Framework and an historical review. I Davoudi, S. & Strange, I. (red). *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*. Routledge. 7-42.

Eriksson, E., Fredriksson, A. & Syssner, J. (2022). Opening the black box of participatory planning: a study of how planners handle citizens' input. *European planning studies*. 30(6), 994-1012. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1895974>

Fainstein, S. & DeFilippis, J. (2016) The Structure and Debates of Planning Theory. I Fainstein, S. & DeFilippis, J. (red). *Readings in Planning Theory*. John Wiley & Sons. 15-35.

Flyvbjerg, B. & Richardson, T. (2002). Planning and Foucault: In Search of the Dark Side of Planning Theory. I: Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M. (red). *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. Routledge. 44-62. <https://ssrn.com/abstract=2278389> [2025-04-23]

Fung, A. (2006). Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review*. 66(s1), 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>

Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*. 75(4), 513–522. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>

Good Tape. (2025). *Security*. <https://blog.goodtape.io/security/> [2025-03-19]

Grønmo, S. (2019). *Social Research Methods: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. 3 uppl., SAGE publications.

Habermas, J. (2022). *Offentlighetens nya strukturomvandling och idén om deliberativ demokrati*. Daidalos.

Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. 2 uppl., Palgrave Macmillan.

Lindholm, T., Oliveira e Costa, S. & Wiberg, S. (2015). Introduktion. I: Lindholm, T., Oliveira e Costa, S. & Wiberg, S. (red.). *Medborgardialog - demokrati eller dekoration?: tolv röster om dialogens problem och potential i samhällsplaneringen*. Arkus. 9-22.

Listerborn, C. (2015). Medborgarinflytande - makt, genus och stadsutveckling. I: Lindholm, T., Oliveira e Costa, S. & Wiberg, S. (red.). *Medborgardialog - demokrati eller dekoration?: tolv röster om dialogens problem och potential i samhällsplaneringen*. Arkus. 65-83.

Lund, P., Lidén, G. & Nyhlén, S. (2022) Who talks and who listens? A qualitative analysis of citizen dialogues in rural Sweden. *Local Government Studies*. 48(1), 129-149.
<https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1988936>

Malmö stad. (2014). *Översiktsplan för Malmö - Planstrategi*.
https://malmo.se/download/18.4f363e7d1766a784af19226/1610733563035/%C3%96P2014_inaktuell_PDFA.pdf [2025-02-27]

Malmö stad. (2018). *Översiktsplan för Malmö - Planstrategi*.

Malmö stad. (2022). *Upplevelsen av Flensburg - Sammanställning av enkät till användare och boende i närområdet*.

Malmö stad. (2023a). *Översiktsplan för Malmö 2023*.
https://gis.malmo.se/oversiktsplan/2022/bilder/%C3%96P2023_antagen_av_KF_28_september_2023.pdf [2025-02-27]

Malmö stad. (2023b). *Planprogram 6056 Västra Flensburg - Samrådshandling*.

Malmö stad. (2023c). *Översiktsplan för Malmö 2023 - Strategier, Platsspecifika riktlinjer*.
<https://gis.malmo.se/portal/apps/storymaps/collections/420a390c2f784fb19908746dfad5e97a?item=3> [2025-05-04]

Malmö stad. (2024a). *Medborgardialog och samråd*.
<https://malmo.se/Om-Malmo-stad/Demokrati-och-politik/Sa-kan-du-paverka-och-vara-delaktig/Medborgardialog-och-samrad.html> [2025-03-26]

Malmö stad. (2024b). *Del av Flensburg - Planprogram 6056*.
<https://malmo.se/download/18.366e2dfa19104f52772b963/1732090188151/PP6056.pdf>
[2025-02-27]

Malmö stad. (2024c). *Förskolebarns upplevelser och erfarenheter av sitt närområde - Utredning användarinvolvering i DP Kuratorn*. Stadsbyggnadskontoret.

Malmö stad. (2024d). *Del av Flensburg - Planprogram 6056 - Bilagor*.

Malmö stad. (2024e). *Grönska för alla med modellen 3-30-300*.
<https://malmo.se/Stadsutveckling/Sa-utvecklar-vi-staden/Gronska-och-vatten/Gronska-for-alla-med-modellen-3-30-300.html> [2025-05-06]

Malmö stad. (2025). *Pp 6056 Västra Flensburg (Medeon)*.
<https://malmo.se/Bo-och-leva/Bygga-och-bo/Detaljplaner/Planprogram/Pp-6056-Vastra-Flensburg-Medeon.html> [2025-03-12]

Malmö stad. (u.å. a). *Västra Flensburg*.
<https://malmo.se/Stadsutveckling/Stadsutvecklingsomraden/Vastra-Flensburg.html>
[2025-03-12]

Malmö stad. (u.å. b). *Enkät om upplevelsen av området Flensburg*.

Michels, A. (2011). Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?. *International Review of Administrative Sciences*. 77(2), 275–293. <https://doi.org/10.1177/0020852311399851>

Mouffe, C. (1999). Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? *Social Research*. 66(3), 745-758. <https://www.jstor.org/stable/40971349> [2025-02-06]

Mouffe, C. (2005). *On the political*. Routledge.

Mouffe, C. (2013). *Agonistik: Texter om att tänka världen politiskt*. Atlas.

Mukhtar-Landgren, D. & Svärd, P. (2013). Introduktion. I Mouffe, C., *Agonistik: Texter om att tänka världen politiskt*. Atlas. 9-29

Nationalencyklopedin. (u. å). *Demokrati*.

<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/enkel/demokrati> [2025-04-28]

Niitamo, A. (2021). Planning in no one's backyard: municipal planners' discourses of participation in brownfield projects in Helsinki, Amsterdam and Copenhagen. *European Planning Studies*. 29(5), 844-861. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1792842>

Olesen, K. (2014). The neoliberalisation of strategic spatial planning. *Planning Theory Volume*. 13(3), 288-303. <https://doi.org/10.1177/1473095213499340>

Patel, R. & Davidson, B. (2019). *Forskningsmetodikens grunder: Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*. 5 uppl., Studentlitteratur.

Sager, T. (2009). Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities. *European Planning Studies*. 17(1), 65-84. <https://doi.org/10.1080/09654310802513948>

SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*. Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

SKR. (2019). *Medborgardialog i styrning - För ett stärkt demokratiskt samhälle*.

<https://skr.se/download/18.583b3b0c17e40e30384496c4/1642431085858/7585-780-0.pdf>.
[2025-03-26]

SOU 2016:5. *Låt fler forma framtiden! Del A*. Kulturdepartementet.
<https://www.regeringen.se/contentassets/16dfd1fed76e42dd9f40c9229637e44b/lat-fler-forma-framtiden-sou-20165-del-a.pdf> [2025-05-02]

Setälä, M. (2017). Connecting deliberative mini-publics to representative decision making. *European Journal of Political Research*. 56(4), 846–863.
<https://doi.org/10.1111/1475-6765.12207>

Soneryd, L. & Lindh, E. (2019) Citizen dialogue for whom? Competing rationalities in urban planning, the case of Gothenburg, Sweden. *Urban Research & Practice*. 12(3), 230-246.
<https://doi.org/10.1080/17535069.2018.1436721>

Strömgren, A. (2007) *Samordning, hyfs och reda - stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945–2005*. Diss. Uppsala universitet.
<https://uu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A170079&dswid=5170>
[2025-04-22]

Tahvilzadeh, N. (2015a). Deltagande styrning - optimistiska och pessimistiska perspektiv på medborgardialoger som demokratipolitik. I: Lindholm, T., Oliveira e Costa, S. & Wiberg, S. (red.). *Medborgardialog - demokrati eller dekoration?: tolv röster om dialogens problem och potential i samhällsplaneringen*. Arkus. 23-52.

Tahvilzadeh, N. (2015b). Understanding participatory governance arrangements in urban politics: Idealist and cynical perspectives on the politics of citizen dialogues in Göteborg, Sweden. *Urban Research & Practice*. 8(2), 238-254.
<https://doi.org/10.1080/17535069.2015.1050210>

Tritter, J. Q. & McCallum, A. (2006). The snakes and ladders of user involvement: Moving beyond Arnstein. *Health Policy*. 76(2), 156-168.
<https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2005.05.008>

Weale, A. (1999). *Democracy*. Macmillan Press.

Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. 6 uppl., Sage.

Zizek, S. (1992). *Enjoy Your Symptom*. Routledge.

Figurlista

Fig. 1. Karta över västra Flensburgs olika ändamål och aktörer. Kartbilder från Malmö stad. Används med tillstånd från Malmö stad. Grafik pålagd av författarna efter en förlaga av Malmö stad (jmf. Malmö stad 2024b).

Fig. 2. Tabell över informanter. (Gjord av författarna)

Fig. 3. Tidslinje över dokument. (Gjord av författarna)

Intervjuer

Intervju 1. Planarkitekten. 2025.

Intervju 2. Landskapsarkitekten. 2025.

Intervju 3. Strategen. 2025.

Intervju 4. Trafikplaneraren. 2025.

Bilagor

Bilaga 1



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Institutionen för landskapsarkitektur,
planering och förvaltning

Intervjuguide 1 - Planarkitekten

Vad är din syn på medborgarinvolvering?

Berätta om din roll i planprogrammet för västra Flensburg.

Berätta om involveringsprocessen i västra Flensburg.

Ni har valt enkät som en av metoderna för involvering. Kan du berätta mer om beslutet att använda den metoden?

Hur har enkätens resultat implementerats i planprogrammet?

Vilka värden var viktiga för dig att bevara och utveckla i västra Flensburg?

Har du något annat att tillägga?

Bilaga 2



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Institutionen för landskapsarkitektur,
planering och förvaltning

Intervjuguide 2 - Landskapsarkitekten & Trafikplaneraren

Berätta om din roll och ditt arbete i planprogrammet för västra Flensburg.

Vilka värden var viktiga för dig att bevara och utveckla i västra Flensburg?

Hur tror du att din uppfattning av västra Flensburg kan påverka andras uppfattning av platsen?

Vad är din syn på och relation till medborgarinvolvering?

Hur anser du att medborgarinvolveringens resultat implementerats i planprogrammet?

Har du något annat att tillägga?

Bilaga 3



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Institutionen för landskapsarkitektur,
planering och förvaltning

Intervjuguide 3 - Strategen

Berätta om din roll och ditt arbete i västra Flensburg.

Vilka värden var viktiga för dig att belysa i västra Flensburg?

Hur tror du att din uppfattning av västra Flensburg kan påverka andras uppfattning av platsen?

Vad är din syn på och relation till medborgarinvolvering?

Har du något annat att tillägga?