



Medborgardeltagande i praktiken

Tjänstemännens syn på utökat deltagande i planeringsprocessen

Emma Grändeby

Självständigt arbete • 15 hp
Sveriges lantbruksuniversitet, SLU
Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Landskapsarkitektprogrammet
Alnarp 2025



Medborgardeltagande i praktiken. Tjänstemännens syn på utökat deltagande i planeringsprocessen

Citizen participation in practice. Civil servants' views on increased participation in the planning process

Emma Grändeby

Handledare:	Frederik Aagard Hagemann, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Examinator:	Linnea Fridell, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Omfattning:	15hp
Nivå och fördjupning:	G2E
Kurstitel:	Självständigt arbete i Landskapsarkitektur
Kurskod:	EX0845
Program/utbildning:	Landskapsarkitektprogrammet
Kursansvarig inst.:	Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Utgivningsort:	Alnarp
Utgivningsår:	2025
Upphovsrätt:	Alla bilder används med upphovspersonens tillstånd.
Nyckelord:	Medborgardeltagande, rätten till staden, kommunikativ planering, rationalitet, förmågeansatsen

Sveriges lantbruksuniversitet

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

Sammanfattning

Denna studie undersöker hur tjänstemän i Malmö stad uppfattar och arbetar med utökat medborgardeltagande i den kommunala detaljplaneringsprocessen. Detta har gjorts genom en exempelstudie av arbetet med medborgarinvolvering i planeringsarbetet av ett nytt område i staden. Genom semistrukturerade intervjuer med en planarkitekt, en landskapsarkitekt och en strateg besvaras frågorna varför och hur de använder sig av medborgardeltagande i praktiken. Resultatet visar att tidig involvering av medborgarna är ett sätt för tjänstemännen att samla in kunskap och förbättra planeringsunderlaget, men även för att skapa engagemang och minska risken för konflikter och överklaganden senare i processen. Samtidigt visar studien att tjänstemännens handlingsutrymme är begränsat av såväl lagar och tekniska krav som professionella bedömningar, vilket medför att medborgarnas synpunkter oftast inte påverkar den slutliga planen. Analysen visar således att medborgardeltagande tycks användas för kunskapsinhämtning och skickliggörande, snarare än för att ge medborgarna faktiskt inflytande.

Nyckelord: medborgardeltagande, rätten till staden, kommunikativ planering, rationalitet, förmågeansatsen

Abstract

This study examines how civil servants in Malmö perceive and work with expanded citizen participation in the municipal detailed planning process. This has been done through a case study of the work with a citizen participation in the planning of a new area in the city. Through semi-structured interviews with an urban planner, a landscape architect and a strategist, the study answers the questions of why and how they use citizen participation in practice. The results show that early involvement of citizens is a way for the civil servants to gather knowledge and improve the planning basis, but also to create engagement and reduce the risk of conflicts and appeals later in the process. At the same time, the study shows that the discretion of the civil servants is limited by laws and technical requirements as well as professional judgments, which means that citizens' viewpoints usually do not influence the final plan. The analysis thus shows that citizen participation appears to be used for knowledge gathering and capacity building rather than to give citizens actual influence.

Keywords: citizen participation, right to the city, communicative planning, rationality, capability approach

Innehållsförteckning

Förkortningar	7
1. Inledning	8
1.1 Syfte och frågeställningar	9
1.2 Avgränsningar	9
2. Metod	10
2.1 Kvalitativ metod och abduktiv ansats	10
2.2 Teoretiskt ramverk	10
2.3 Exempelstudie	10
2.3.1 Semistrukturerade intervjuer	10
2.4 Bearbetning och analys	11
2.5 Etiska överväganden	11
2.6 Beskrivning av involveringsprocessen	12
2.7 Begreppsförklaring	13
2.7.1 Medborgare	13
2.7.2 Utökat medborgardeltagande/involvering	13
2.7.3 Samråd i Plan- och bygglagen	13
2.7.4 Medborgardialog	14
3. Tidigare forskning och litteraturoversikt	15
3.1 Rätten till staden	15
3.2 Arnsteins trappa	16
3.2.1 Boverkets och SKR:s delaktighetstrappor	17
3.2.2 Arnsteins trappa i en svensk kontext	17
3.3 Medborgardeltagande inom svensk demokrati	18
3.4 Olika perspektiv på utökat medborgardeltagande	19
3.4.1 Skapa legitimitet utan påverkan	19
3.4.2 Demokratistärkande	19
3.4.3 Politisk jämlikhet	20
3.4.4 Rättvisa	21
4. Teoretiskt ramverk	22
4.1 Delaktighet	22
4.2 Kommunikativ planering	22
4.3 Rationalitet, planering och makt	23
4.3.1 Planering och rationalitet	23
4.3.2 Makt och rationalitet	23
4.4 Förmågeansatsen	24
5. Resultat och analys	25
5.1 Delaktighet, input och skickliggörande	25
5.1.1 Analys: <i>Varför</i> används deltagande i processen	28
5.2 Experten bestämmer	29
5.2.1 Analys: <i>Hur</i> används medborgardeltagande	32
5.3 Sammanfattning av resultat och analys	33
6. Slutsatser	35
6.1 <i>Varför</i> använder man medborgardeltagande i den kommunala detaljplaneringsprocessen?	35
6.2 <i>Hur</i> används medborgardeltagande i den kommunala detaljplaneringsprocessen?	35
7. Diskussion	36
7.1 Vidare forskning	37
Referenser	38

Bilaga 1..... 40

Förkortningar

DP	Detaljplan
FGK	Fastighet och gatukontoret
LA	Landskapsarkitekt
PBL	Plan- och bygglagen
SBK	Stadsbyggnadskontoret
SN	Strateg
SLU	Sveriges lantbruksuniversitet
SKR	Sveriges kommuner och regioner
PA	Planarkitekt
ÖP	Översiktsplan

1. Inledning

På senare år har det blivit allt vanligare att möjligheten att påverka utformningen av den fysiska planeringen ges till medborgare. Det är kommunerna som sköter den fysiska planeringen i Sverige, och det ska göras i enlighet med Plan- och bygglagen (SFS 2010:900). I Plan- och bygglagen finns krav på samråd med medborgare vilket anses fungera som ett verktyg att stärka medborgarnas rätt att påverka och få inflytande över planeringen. Boverket säger att medborgardialog dessutom är ett sätt att tillgodose sig nya kunskaper från medborgarna som kan stärka planeringen (Boverket 2025). Boverket menar att för att skapa en lyckad dialog bör medborgarna inkluderas tidigt i planeringsprocessen. Boverket ger tips på hur medborgardialogen kan utföras men det är upp till kommunerna själva att genomföra dialogen.

I översiktsplanen från Malmö stad (2023) skriver kommunen att genom att öka sysselsättningen och delaktigheten i staden ökar också välbefinnande och hälsa bland stadens invånare. Malmö stad menar att invånarna ska känna tillhörighet på flera plan i såväl vänskapskrets som där man bor, men också i hela staden. Ett sätt att göra det är att verka för ett deltagande i förändringsprocesser inom fysisk planering då det stärker staden socialt. Vidare skriver Malmö stad att utvecklingen av staden ska ta hänsyn till invånarnas användning av staden och att stadsplaneringen kan ha effekt på medborgares delaktighet och känslan av tillhörighet genom att verka för deltagande i planeringsprocessen. Denna inriktning ska genomsyra hela planeringsarbetet där Malmö stad skriver att dialog, medskapande och lokal kunskap ska förankras i deras arbete. Främjandet av deltagande gäller såväl informella processer som formella processer. Dialoger ska föras tidigt i processen och även nya sätt för att föra dialoger ska eftersträvas. Malmö stad vill även inkludera hela kedjan av aktörer inom samhället, regionen, näringslivet, medborgare och intresseorganisationer, vilket kommunen anser vara viktigt för att möta utmaningar i samhället.

Utökat medborgardeltagande är alltså något som förespråkas av såväl Boverket som Malmö stad. Utökat medborgardeltagande kan därför ses som både ett nationellt och lokalt ideal. Samtidigt visar befintlig forskning att ideal och praktik inte alltid samspelar där medborgarnas möjlighet till påverkan är låg trots att ambitionen att öka delaktigheten är hög.

Tjänstemännen har en central roll i att genomföra planeringsprocessen och det är de som får möta medborgarnas åsikter i sitt arbete. Därför, menar jag, är det relevant att undersöka hur tjänstemännen ser på medborgardeltagande och hur de uppfattar arbetet med medborgardialog i praktiken. Jag vill därför genom denna studie undersöka hur ett utökat medborgardeltagandet uppfattas och syns i tjänstemännens arbete och hur tjänstemännen ser på utökat deltagande i planeringsprocessen.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med föreliggande studie är att undersöka hur tjänstemän arbetar med och hur de ser på utökat medborgardeltagande i en kommunal planeringsprocess.

För att besvara syftet med studien utgår den ifrån följande frågeställningar:

1. Varför använder tjänstemännen medborgardeltagande i detaljplaneringsprocessen?
2. Hur använder tjänstemännen medborgardeltagande i detaljplaneringsprocessen?

1.2 Avgränsningar

Uppsatsen avgränsar sig geografiskt till Malmö stad och ämnar undersöka involveringsprocessen i planeringsarbetet av ett nytt område i staden. Studien fokuserar på utformandet av detaljplan och efterföljande gestaltning i en kommunal process. Respondenter i intervjuerna är därför avgränsade till de som arbetat med projektet. Studien ämnar förstå involvering i en kommunal detaljplaneringsprocess och avser inte arbete med översiktsplan, nationella eller regionala planeringsprocesser.

2. Metod

Kapitlet presenterar den metod som har använts för att besvara uppsatsens syfte och frågeställningar. Kapitlet ger även en bakgrund över involveringsprocessen som studien behandlar samt en förklaring till återkommande och viktiga begrepp.

2.1 Kvalitativ metod och abduktiv ansats

Uppsatsen använder sig av en kvalitativ metod, vilket innebär att den intresserar sig för samband och metoder för att tolka ett fenomen och förstå fenomenet (Alvehus 2013).

En abduktiv ansats används för att analysera empirin. Det betyder det att det empiriska och det teoretiska materialet sätts mot varandra växelvis för att komma till nya insikter i förhållandet mellan teorin och empirin (Alvehus 2013).

2.2 Teoretiskt ramverk

Teori som utgör grund i arbetet med empirin. Teoretiska begrepp har identifierats som intressanta i förhållande till empirin och har därför valts ut för att analysera arbetet. De teoretiska begreppen som används är begreppen *delaktighet* inom rätten till staden, *maktdynamik* i planeringsprocessen, *kommunikativ planering* och *förmågeansatsen*.

2.3 Exempelstudie

En exempelstudie av en involveringsprocess i Malmö stad har genomförts. En exempelstudie är likt en fallstudie och ämnar säga något generellt om ett specifikt fall kopplat till ett större sammanhang (Alvehus 2013). I den här studien syftar exempelstudien av planeringsprocessen i en stadsdel i Malmö att öka förståelsen av medborgardeltagande i praktiken genom att titta på ett riktigt projekt där medborgare har involverats på olika sätt. I samband med att denna uppsats skulle påbörjas hade detaljplanearbetet för stadsdelen just avslutats varför just detta projekt valdes ut för uppsatsen.

2.3.1 Semistrukturerade intervjuer

Uppsatsens empiriska del består av semistrukturerade intervjuer. En semistrukturerad intervjumetod valdes för att kunna ha ett samtal med de intervjuade, där samtalet kunde styras efter behov. I en semistrukturerad intervju används ett på förhand förberedda öppna frågor som berör teman vilket gör att den svarande har större möjlighet att påverka innehållet i intervjun under ledning av intervjuaren (Alvehus 2013). Intervjuer genomfördes med en planarkitekt, en

landskapsarkitekt och en samhällsstrateg som har arbetat med projektet. Strategen arbetar med frågor som hur medborgare kan inkluderas, Planarkitekt på SBK som varit planhandläggare i projektet samt en landskapsarkitekt från FGK som är projektledare för utformningen av stadsdelen. Med tillåtelse av respondenterna spelades intervjuerna in för att sedan transkriberas för att kunna återges så korrekt som möjligt. Transkribering har skett manuellt. Intervjufrågorna hittas i bilaga 1.

Tabell 1. Studiens respondenter

Respondent, roll och förvaltning	Plats	Datum	Längd
Respondent 1 Strategen (SN) SBK	Zoom	2022-02-10	62 min
Respondent 2 Planarkitekten (PA) SBK	Zoom	2022-02-16	45 min
Respondent 3 Landskapsarkitekten (LA) FGK	Stadshuset Malmö	2022-02-23	65 min

Intervjuerna utgick från följande fyra teman:

1. *Processen*
2. *Metoden*
3. *Malmö stads arbete med dialog och involvering*
4. *Involveringens påverkan på rummet*

Tema 1, *Processen* och 2, *Metoden* rörde involveringprocessens utformning och vilka metoder som använts. Tema 3 fokuserade på hur kommunen arbetar med involvering. Slutligen undersöker tema 4 involveringens påverkan och hur medborgarnas synpunkter uttrycker sig rumsligt i plan.

2.4 Bearbetning och analys

Efter transkribering och genomgång av materialet från intervjuerna analyserades empirin utifrån en kvalitativ innehållsanalys med hjälp av teorier beskrivna i det teoretiska ramverket. Teorin har identifierats genom att undersöka intervju-materialet och se vad som har dykt upp i arbetet med empirin. Resultatet redogörs som citat och referat tillsammans med presenterade teorier. Alvehus (2013) menar att analysen är viktig för att säga något intressant om empirin då empirin inte säger något i sig själv. Analysen är också nödvändig för att koppla till uppsatsens frågeställningar och syfte (ibid.).

2.5 Etiska överväganden

För att ge studiens respondenter en så god etisk behandling som möjligt har Vetenskapsrådets (2002) fyra huvudkrav enligt forskningsetiska principer tillämpats. Respondenterna har *informerats* om studiens syfte, de har *samtyckt* till sitt deltagande i studien, deras deltagande behandlas *konfidentiellt* och deras uppgifter *nyttjas* enbart för studiens syfte.

Eftersom studien är avgränsad till att behandla ett enskilt projekt och endast tre yrkesverksamma inom detta har intervjuats, har flera aspekter rörande projektet och respondenterna behövt avidentifieras. Detta för att konfidentialitetskravet i så stor utsträckning som möjligt ska uppnås genom att det inte ska gå att koppla citat till person. I studien nämns därför respondenterna inte med namn, utan enbart med yrkestitel – *landskapsarkitekten (LA)*, *planarkitekt (PA)* samt *strategen (SN)*. Vidare specificeras inte vilken stadsdel eller vilket område i Malmö projektet genomförts i, utan benämns i stället *Stadsdelen* och *Området*. Slutligen kommer företagsnamn inte att skrivas ut utan i stället benämnas utifrån vilken roll företaget haft i form av *Markägaren*, *Byggherren* och *Konsulten*.

Dessa etiska överväganden menar jag är nödvändiga för att respondenternas identiteter ska kunna vara anonyma, och bedömningen har gjorts att studiens syfte och frågeställningar kan besvaras utan att namn på stadsdel, område eller företag skrivs ut.

2.6 Beskrivning av involveringsprocessen

Arbetet med stadsdelen började med ett planprogram där Markägaren, Konsulten och Malmö stad medverkade under 2015, vilket resulterade i ett planprogram. I planprogrammet sattes vilka riktlinjer som exploateringen skulle ha i utformandet av stadsdelen. Målet med planprogrammet är att sätta en vision, hitta en bebyggelsestruktur och att undersöka generella förutsättningar för stadsdelens byggande. Med planprogrammet som grund skapades en strukturplan för att kunna kommunicera med boende hur den tänkta stadsdelsstrukturen skulle se ut.

Involveringsprocessen inleddes 2019 där tjänstemännen i projektet först pratade med en förening i stadsdelen. Det bestämdes sedan att utöka involveringsprocessen genom att möta upp med invånarna i stadsdelen på olika platser runt om i stadsdelen, som biblioteket, kyrkan och fritidsgården. Inbjudan skickades ut genom ett nyhetsbrev för stadsdelen. Här kunde det antagna planprogrammet och strukturplanen visas upp.

När arbetet med detaljplanen skulle starta inleddes ett fördjupat samarbete mellan kommunen och Markägaren där syftet var att arbeta med involvering av invånare i stadsdelen, med särskilt fokus på barn och unga. Samarbetet resulterade i olika aktiviteter under vintern 2019 och våren 2020. Det första var en workshop där invånarna i stadsdelen bjöds in via ett nyhetsbrev. Intresserade fick sedan anmäla sig och svara på frågor om sig själva, om exempelvis kön, ålder och i vilken boendeform man bodde i stadsdelen. Inför workshopen söktes också representanter från stadsdelens två högstadieskolors elevråd upp, samt representanter för fritidsgården för att delta i workshopen. Även närboende i hyresrätter och bostadsrättsföreningar bjöds in. Workshopen sträckte sig över en kväll och under workshopen ställde kommunen frågor på vad de ville ha input på till planen. Både planarkitekten och landskapsarkitekten som arbetade i projektet medverkade i workshopen.

2.7 Begreppsförklaring

I detta avsnitt ges en förklaring och definition till några av de begrepp som används återkommande i studien.

2.7.1 Medborgare

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) definierar i sin rapport *Medborgardialog i styrning* vad medborgare är, där medborgare är alla som bor, verkar eller har en koppling till kommunen eller regionen inkluderas. Denna definition av medborgare kommer att användas i uppsatsen. SKR menar att begreppet medborgare inte ska förväxlas med medborgarskap, som innebär juridiska rättigheter, eller med begreppet medlem av kommunen, som innebär att man är skriven på kommunen (SKR 2019).

2.7.2 Utökat medborgardeltagande/involvering

Involvering av medborgare kan se ut på olika sätt, där flera begrepp kan användas för att beskriva fenomenet såsom medborgardeltagande eller inbjudet deltagande. Nazem Tahvilzadeh använder begreppet *inbjudet deltagande* som ett samlingsbegrepp för tillställningar där kommunen bjuder in till möte mellan medborgare och kommun (Tahvilzadeh u.å). I detta ingår alla typer av involvering där initiativet till deltagandet kommer från kommunens håll vilket inkluderar både samråd och medborgardialog. I uppsatsen används involvering och medborgardeltagande för att beskriva en sådan process.

2.7.3 Samråd i Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen (PBL) reglerar planläggningen av mark, vatten och byggande i Sverige. Lagen syftar till att "...med hänsyn till den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer" (SFS 2010:900 1:1). Samråd avser den lagstadgade process som finns i PBL (SFS 2010:900). Syftet med samrådet i detaljplaneprocessen är att få in fler perspektiv på kommunens förslag och ge möjlighet till insyn och påverkan från allmänheten för att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt i översikts- och detaljplaner (SFS 2010:900 3:8). Under samrådet ska kommunen överlägga med Länsstyrelsen, angränsande kommuner men också ge kommunens invånare och andra intressenter möjlighet att delta i samrådet (SFS 2010:900 3:8). Gällande detaljplaner har kommunen skyldighet att presentera förslaget för sakägare som anses påverkas av förslaget vilka kan vara boende i närområdet och verksamhetsinnehavare i förslagets närområde (SFS 2010:900 5:10 b). Förslaget ska presenteras i sin helhet, från innebörd till motiv för förslaget samt vilken påverkan förslaget har underlag som har betydelse i förslagets bedömning (SFS 2010:900 3:8 2020:76).

2.7.4 Medborgardialog

SKR definierar medborgardialog där beslutsfattare och frågor är påverkbara. Intentionen med dialogen, målgruppen och vilken påverkansgrad dialogen ska vara tydligt definierad. Dessutom ska dialogen ske systematiskt och resultatet från den ska användas (SKR 2019). Enligt SKR skiljer sig medborgardialogen från andra typer av deltagandeprocesser och förklarar medborgardialog genom att skilja begreppet från andra begrepp. Exempelvis menar SKR att enbart utdelning av information om ett projekt som görs eller ska genomföras inte klassas som dialog. Ytterligare nämner SKR brukardialogen, där olika brukargrupper söks upp för att få svar på en specifik fråga som rör den specifika brukargruppen. SKR menar att medborgardialogen har ett bredare perspektiv och söker olika brukargrupperns åsikter. Slutligen säger SKR att det inte är dialog om det enbart är ett initiativ från tjänstepersoner utan för att det ska klassas som dialog ska förtroendevalda politiker delta i, anordna och fatta beslut om och efter processen. I involveringsprocessen som uppsatsen undersöker deltog inte politiker vid träffarna medborgarna därför används inte begreppet medborgardialog för att beskriva träffarna.

3. Tidigare forskning och litteraturöversikt

Detta kapitel ger en överblick över tidigare forskning och befintlig litteratur på ämnet medborgardeltagande. Här beskrivs olika perspektiv på medborgardeltagande, och det ger en bakgrund över olika definitioner av begreppet demokrati inom ramen för medborgardialog. Dessa beskrivningar ämnar ge läsaren en djupare förståelse för medborgardeltagande.

3.1 Rätten till staden

Rätten till staden är ett begrepp myntat av Henri Lefebvre under 1960-talet som syftar till att skapa en stad som är för alla. I manifestet *Rätten till staden* (Lefebvre 1983) beskriver Lefebvre hur staden ska ses som en företeelse som skapas och produceras av människor. Genom att förstå stadens processer kan man också förstå hur staden producerar och skapar urbana processer, som exempelvis segregation. Enligt Lefebvre är *Rätten till staden* den viktigaste av rättigheter, och denna innefattar rättigheter som frihet, individualism och boende. Lefebvre säger också att begreppet innefattar rätten till verket (handling och skapande av staden) och rätten till tillägnelse (ibid.). Tillägnelse innebär att tillgodogöra sig eller appropriera något. Lefebvre menar dock att det inte får missuppfattas som att ta något i egendom, utan att tillägnelsen är ett sätt att ta sig an det fysiska rummet och appropriera det till sitt eget (ibid.).

Begreppet har sedan utvecklats vidare av bland andra David Harvey, som likt Lefebvre ser rätten att forma och omforma sig själv och sin stad som en av människans viktigaste rättigheter (Harvey 2008). Harvey beskriver begreppet rätten till staden som en kollektiv rättighet, i motsats till en individuell rättighet, till stadens resurser eftersom rätten till staden förutsätter att ett gemensamt inflytande över urbaniseringsprocessen utövas. Harvey trycker på att begreppet rätten till staden måste innehålla någon form av makt över skapandet av vilken form urbaniseringsprocessen har och hur den tar sig uttryck i staden. Det är alltså inte enbart en tillgång till en stad som redan är definierad av planerare, utan även en rätt att delta i formandet av den (ibid.).

En del av resonemanget kring *Rätten till staden* är således att förstå att människan har olika behov i sin stad och hur rätten att utöva dessa behov ser ut, oavsett om det handlar om sociala behov (såsom kommunikation, öppenhet och trygghet) eller rent av mänskliga behov (som att se, röra och smaka). Lefebvre (1983) lyfter dessutom behovet av skapande, och menar att staden i sig bör vara en plats där tillfälle ges för människor att uttrycka sina önskningar. Vidare menar Lefebvre att det bör finnas *kvalificerade platser* där utbyte och möte kan ske, och inte nödvändigtvis av ekonomiskt värde utan tvärtom, möten som inte är kommersiella. Vidare trycker Lefebvre på att det är samhällslivet i sig som skapar och omdanar staden och rätten i staden kan ses som rätten till stadsliv eftersom det är i stadslivet som förändringsprocesserna sker och inte från tjänstemännen som planerar (ibid.).

På ett liknande sätt fyller Harvey (2003) i att staden skapas och formas av de boende i staden och genom de dagliga handlingar som genomförs samt hur medborgarna av staden rör sig, handlar, och engagerar sig politiskt och ekonomiskt. Harvey menar att staden på något sätt skapar invånarnas sätt att leva på också genom stadens utformning och uttryck (ibid.). På det viset är det ett utbyte mellan stadens invånare och staden självt som pågår hela tiden. Enligt Marcuse (2014) ska Rätten till staden dock inte ses som enbart juridiska krav utan snarare en moralisk rättighet, som handlar om social rättvisa och jämlikhet. Det handlar inte enbart om den fysiska staden som redan existerar utan rätten till en ny stad, en utopi, som innefattar vad staden skulle kunna och borde vara och staden kan ses som en metafor för ett nytt sätt att leva på (ibid.).

3.2 Arnsteins trappa

Ladder of citizen participation är en teori framtagen av Sherry Arnstein (1969) där hon liknar graden av inflytande som medborgare har i beslutsfattande till en steg. Det är vedertagen teori som spridits i hela världen (LeGates, Richard T. & Stout, Frederic 2020) och även Boverket (2021) samt SKR (2019) använder sig av en liknande variant av denna i form av delaktighetstrappan. Arnstein beskriver begreppet medborgardeltagande där maktomfördelning är en central del och där omfördelningen gör det möjligt för medborgare att påverka inom ekonomiska och politiska processer som de tidigare varit exkluderade från (Arnstein 1969). Med den omfördelningen kan medborgarna bestämma över hur exempelvis beslut fattas eller hur information delas.

I Arnsteins Ladder of citizen participation finns åtta steg. De två första stegen, manipulation och terapi kallar Arnstein för "icke deltagande steg" där det inte ingår något deltagande vid planering eller i beslut utan det är sätt att utbilda och övertyga medborgarna i vad som är rätt för dem menar Arnstein. Steg 3, 4 och 5: informering, konsultation och pacifiering innebär enligt Arnstein en möjlighet för medborgare att uttrycka sin åsikt men det finns inga krav på verkställande eller uppföljande av medborgarnas förslag. Detta menar Arnstein är tokenism, det vill säga inkludering är symboliskt utan några krav att faktiskt förändra förslaget efter medborgarnas åsikter (ibid.).

De sista stegen som innefattar steg 6: samarbete, steg 7: fördelad makt och slutligen steg 8: medborgarkontroll där medborgare har inflytande med verklig makt att påverka (ibid.). I steg 6: samarbete, får medborgarna förhandla med beslutstagare och föra sin talan. I steg 7 och 8 handlar det om olika nivåer av omfördelad makt att faktiskt ta beslut på samhällsnivå. Det kan handla om att vara med i styrelser med bestämmande poster reserverat för medborgare (steg 7) eller att med full kontroll över beslut och utförande i sin stadsdel steg 8. Det är i dessa två steg som verklig omfördelning av makt har skett enligt Arnstein. Teorin om omfördelning och makt samspelar med David Harveys syn på omfördelning av kontroll av processer i urbaniseringsprocessen, där det sista steget med den fullständiga kontrollen ger mest inflytande över skapandet över och hur

urbaniseringsprocessen tar sig i uttryck i det fysiska rummet.

3.2.1 Boverkets och SKR:s delaktighetstrappor

Liknande Arnsteins teori beskriver Boverket vilken grad av inflytande som medborgaren har i delaktighetstrappan. Steg 1 innebär här enbart information till invånarna. Steg 2: konsultation, innebär att medborgare ges möjlighet att kommentera ett färdigt förslag. Steg 3. delaktighet vid framtagandet av förslag. Här får medborgarna vara med och argumentera, ge förslag genom dialog med kommunen. Detta kan vara en längre process där medborgarna inkluderas från idé till färdigt förslag. Steg 4: medbestämmande av förslag, exempelvis genom omröstning (Boverket 2021).

Vanligast är att kommunen skickar ut information (steg 1) till medborgarna men kan sedan befinna sig i de olika nivåerna parallellt. Till skillnad från övriga steg, innefattar steg 1 inte någon dialog utan enbart informationsutdelning. Steg 2, 3, 4 innebär en tvåvägskommunikation mellan medborgare och planerare. Boverket förtydligar att dialogprocessen inte är linjär utan processen kan befinna sig i flera stadier parallellt (ibid.).

SKR har även gjort en delaktighetstrappa som inspireras från Arnsteins trappa (SKR 2019). SKR:s trappa liknar Boverkets trappa fast med ett extra steg. Under information har ingen dialog genomförts utan information har endast tilldelats medborgarna. Inom steg 2: konsultation, har beslut om dialog tagits och medborgare får ta ställning till vissa utvalda alternativ, detta gör dem utan att ta del av vad andra medborgare tycker. Under steg 3: dialog, söker kommunen upp utvalda grupper för att höra deras synpunkter i en specifik fråga. Här får medborgare höra vad andra medborgare säger men de behöver inte komma överens. Steg 4: inflytande, innebär en längre process där medborgare är delaktiga och försöker gemensamt komma fram till förslag på lösningar. Här samarbetar medborgare för att byta perspektiv för att skapa både hållbara lösningar men även dela kunskap. Det sista steget på trappan innebär en medbeslutningsprocess där medborgare bjuds in för att skapa lösningar tillsammans med tjänstemän och förtroendevalda. Tillsammans tar dessa tre aktörer beslut och ansvar för utförandet. Likt Boverket säger även SKR att en dialogprocess kan befinna sig i olika stadier av deltagande men att trappan ska fungera som ett kommunikativt verktyg för att medborgare ska veta vilken grad av inflytande och därmed vilka förväntningar de kan ha (SKR 2019).

3.2.2 Arnsteins trappa i en svensk kontext

Både Boverket och SKR:s trappor har tagit Arnsteins trappa och satt in dessa i en svensk kontext. Pål Castell är landskapsarkitekt och i Stegen och trappan (2013) jämför de SKR:s trappa med Arnsteins steg. Den största skillnaden är att SKR:s trappa saknar de två nedersta stegen, där SKR själva säger att de stegen är borttagna för att syftet med delaktighetstrappan är som verktyg för kommuner och regioner för att de ska bli mer systematiska och strukturerade i sitt arbete med

dialog. SKR uttrycker också att det inte är bättre ju högre upp på trappan man kommer utan att vid ett beslut om medborgardialogens utförande ska beslutsfattaren se till vilket behov som finns med respektive dialog. Försättningsvis menar SKR att syftet med trappan är att skapa medvetande och reflektion kring hur stort deltagande kommunen eller regionen ska ge till medborgarna (SKR 2019). Castell (2013) menar att SKR:s utgångspunkt skiljer sig från Arnsteins originella syfte med sin stegen som är desto högre upp på stegen desto bättre.

I början av stegen finns information och konsultation som även återfinns på Arnsteins stegen säger Castell (2013). Däremot menar Castell att innehållsmässigt skiljer sig stegen åt, där innehållet i dialogsteget kan jämföras mot Arnsteins konsultation eftersom inget verkligt inflytande ges utan det är medborgarnas synpunkter kan tas in utan krav verkställande. Vidare menar Castell att det fjärde steget inte har någon motsvarighet i Arnsteins trappa, just för att inget formellt inflytande över besluten ges. Det sista steget, medbeslutande liknar Arnsteins partnerskap, men ingen maktomfördelning sker här heller. Castell menar att det snarare handlar om en pacifiering, där deltagandet endast blir symboliskt (ibid.).

Castell är medveten om att Arnsteins text är skriven i en annan tid i en amerikansk kontext. Som tidigare konstaterats har inte SKR:s trappa till skillnad från Arnsteins stegen ingen intention att skapa en maktomfördelning. Vidare hänvisar Castell till Nazem Tahvilzadeh (2015) som skriver att dialogen i sig inte handlar om att ge medborgare mer inflytande utan är ett sätt att samhällsprocessen ska vara smidig utifrån makthavarnas perspektiv.

Castell (2013) avslutar med att reflektera över vad det innebär att gå högre upp på stegen, och implementera Arnsteins högsta trapp-position, medborgarmakt i en svensk kontext. Castell menar att det finns rädsla för att den representativa demokratin ska utmanas samtidigt trycker Castell på att kanske kan finns det sätt att utmana maktfördelningen i samhället utan att utmana demokratin. Slutligen säger Castell att SKR:s delaktighetstrappa hjälper kommuner att hitta former för dialoger med medborgare utan att omfördela makt (ibid.).

3.3 Medborgardeltagande inom svensk demokrati

I rapporten "Det våras för medborgardialoger" en del av forskarantologin i demokratiutredningen 2014 (SOU 2015:96) beskriver Tahvilzadeh (2015) hur medborgardeltagande kom att bli en del av den moderna demokratin i Sverige. Medborgardeltagande grundar sig i idén om deliberativ demokrati som förespråkades i Demokratiutredningen från 2000 (Tahvilzadeh 2015). Det grundar sig i en insikt att intresset för partipolitik minskade där en kvarts miljon medlemmar lämnade partier samt färre gick och röstade (ibid.). Därför skulle ett utökat deltagande i samhällsprocesser vara ett sätt att möta dessa utmaningar som kommer med minskat partideltagande.

Tahvilzadeh (2015) fortsätter med att beskriva att Maktutredningen (SOU 1990:44) kom fram till att gå mot fler lokala initiativ och att medborgare bör vara mer självständiga. Med den utredningen som bakgrund samt minskat intresse för

partipolitik generellt, utvecklades idealet om ett utökat inflytande och stärkta möjligheter för medborgare att påverka politiken genom andra vägar än genom vanliga val. Det skulle också vara ett sätt att öka jämlikheten mellan olika politiska grupper. Vidare skulle kommunerna spela en viktig roll i att verka för deltagande och inkluderande processer menade utredningen (ibid.).

I demokratiutredningen *Låt fler forma framtiden* (SOU 2016:5) skriver man att medborgardialoger kan göra att beslut fattade av kommuner blir bättre förankrade och att fler aspekter tas hänsyn till i beslutsfattandet vilket kan leda till att konflikter kan undvikas vid införandet av besluten. Det har betydelse för demokratins legitimitet, säger utredningen. Däremot visar utredningen att vid otydliga ramar för påverkan kan falska förhoppningar frambringas vilket i sin tur kan ge negativa effekter på demokratins legitimitet. Detta måste därför tydliggöras vid sådana initiativ (ibid.).

Ett utökat medborgardeltagande ska alltså verka som ett komplement till den befintliga valdemokratin. Flera regeringar har talat för utökat deltagande men att det främst handlar om förankring och insamling av lokal kunskap (Tahvilzadeh 2015). Vidare lyfter Tahvilzadeh detta som en paradox då det är oklart hur stort inflytande i beslutsfattande som kan ges till medborgarna är (ibid.).

3.4 Olika perspektiv på utökat medborgardeltagande

Det finns flera perspektiv och kritik kring utökat medborgardeltagande i kommunala processer, och i detta avsnitt ges en beskrivning av några av de vanligaste perspektiven på medborgardeltagande.

3.4.1 Skapa legitimitet utan påverkan

En vanlig kritik är att utökat deltagande i processer används för att skapa legitimitet hos medborgarna utan att ha riktig påverkan. Den kan snarare stärka makten och öka manipulationen över medborgarna (Tahvilzadeh 2015). Tahvilzadeh lyfter att beslutsfattares motiv ifrågasätts, där deltagandets roll inte tydliggörs i befintliga *etablerade beslutsstrukturer*. Det kan därför uppstå konflikter angående kommunens agenda för vad deltagandet innebär inom beslutsprocessen och den riskerar att istället förminska demokratin genom att göra deltagandet till en oviktig insats. Vidare är det inte ovanligt att deltagandeprocesser blir konfliktfyllda av denna anledning, eftersom processen säljs in i termer av samverkan men resultatet blir det motsatta. Detta resulterar i en kritik att deltagandet kan fungera som ett sätt att stävja konflikter på, för att myndigheter ska öka sin legitimitet och auktoritet i samhället (ibid.).

3.4.2 Demokratistärkande

Som tidigare konstaterats uppsatsen är syftet med medborgardeltagande att utöka möjligheter för demokratisk inflytande bland medborgare i samhället. För att

lyckas med deltagandeprocess nämner Tahvilzadeh (2015) två saker som är kritiska: avsikt med involveringen och formen för involveringen. För att lyckas bör även jämlikhet tas i beaktning och deltagarnas olika förutsättningar för att likvärdigt kunna delta i dialog stärkas. Detta kräver organisatorisk kapacitet men Tahvilzadeh menar att genom styrning och riktade resurser kan man skapa former för jämlik och slagkraftiga involveringsprocesser (ibid.).

3.4.3 Politisk jämlikhet

I rapporten *Öppna rum för deltagande: idéer för demokratiseringen av Stockholm* (u.å.) diskuterar Nazem Tahvilzadeh hur politiska rum kan öppnas för att öka medborgarnas delaktighet och därigenom stärka den politiska jämlikheten. Han identifierar tre centrala frågor som behöver vidareutvecklas för att fördjupa demokratin.

För det första betonar Tahvilzadeh vikten av fler involveringsprocesser där medborgare ges inflytande över beslut och resursfördelning. Sådana processer stärker deltagarnas förmåga att tillsammans hantera samhällsutmaningar. För det andra lyfter han betydelsen av lokala mötesplatser som drivs av medborgarna själva. Dessa kan fungera som arenor för lokal organisering och skapa förutsättningar för ett större demokratiskt engagemang. För det tredje framhåller Tahvilzadeh behovet av att stärka kopplingen mellan medborgare och förvaltningar, eftersom förvaltningarna fungerar som en brygga mellan politiken och allmänheten. Han föreslår därför att särskilda roller inom förvaltningen inrättas för att underlätta deltagandeprocesser och stödja lokal mobilisering.

Tahvilzadeh kopplar även begreppet *empowerment* till politisk jämlikhet och beskriver det som en central del av demokratiseringsprocessen. Empowerment innebär att stärka medborgarnas förmåga att formulera egna mål och visioner samt att skapa förutsättningar för gemensamt politiskt handlande. Politisk jämlikhet ökar när den politiska styrningen och samhället fångar upp och möjliggör en sådan process genom att skapa initiativ som stödjer förmågor hos medborgarna som hjälper dem att uttrycka sig och delta i komplexa styrningsprocesser (ibid.). Fortsättningsvis menar Tahvilzadeh att det är olika samhällsinstanser som kan hjälpa att stärka vissa grupper och öka möjligheter för organisering. I deltagandeprocesser bör metoder för urval, kommunikationsform och processen i sig granskas för att medvetengöra deltagandeprocessers möjligheter att generera rättvisa och påverkan i styrningsprocessen. Det är staden som bör skapa struktur för hur en lokal organisering kan se ut och därmed öka egenmakten hos medborgarna. Staden bör därmed skapa strukturer som möjliggör lokal organisering och långsiktig egenmakt, bland annat genom finansieringsformer som stödjer varaktiga initiativ underifrån.

Avslutningsvis framhåller Tahvilzadeh vikten av *facilitatorer*, exempelvis tjänstemän, som kan stödja och integrera deltagandeprocesser i olika samhällsgrupper för att ytterligare stärka demokratins förankring (Tahvilzadeh u.å.).

3.4.4 Rättvisa

Abrahamsson (2012) ger ytterligare perspektiv på medborgardeltagande utifrån ett rättviseperspektiv där han menar att för känna tillhörighet till sin stad är viktigt och att man gör det när man känner att man bidrar till samhället. Vidare menar Abrahamsson att rättviseperspektivet handlar om att skifta den politiska makten och därmed öka deltagandet och demokratin. Detta görs för att på nya sätt se till att medborgare deltar i politiken i sin kommun då man ser att partiengagemanget minskar. Som kritik till medborgardialogen menar Abrahamsson att det är vanligt att offentlig sektor vill ha ett utökat deltagande av medborgare men utan att den är särskilt genomtänkt eller att tjänstemännen har tillräckliga verktyg för att driva givande dialoger. Risken med detta menar Abrahamsson är att medborgardialogen tappar sin slagkraft och blir "...någon slags ritual som hör till ett modernt beslutsfattande i tiden" (ibid.).

4. Teoretiskt ramverk

I detta avsnitt presenteras de teoretiska begrepp som används för att analysera studiens resultat. De teoretiska begrepp som beskrivs är *delaktighet*, *kommunikativ planering*, *rationalitet*, *makt* samt *förmågeansatsen*.

4.1 Delaktighet

Det teoretiska begreppet *delaktighet* kan urskönjas ur Harveys och Lefebvres respektive arbeten med Rätten till staden, som redogjorts för i föregående avsnitt. Begreppet är en del av rätten till staden och kan härledas till "rätten till verket", vilket syftar till att vara delaktig i stadens utformning och skapande över den. Detta innefattar rätten till stadsliv, men även i processer som involverar offentlig sektor. Även om Lefebvre (1983) menar att tjänstemän, såsom arkitekter och sociologer, inte kan styra över stadslivet så kan deras arbete "bereda en väg" och föreslå sätt och hitta former för att arbeta för ett utökat deltagande. Slutligen är det just rätten att omforma sig själv och staden som är det essentiella i rätten till staden enligt Harvey (2008).

4.2 Kommunikativ planering

Ytterligare ett sätt att se på utökat deltagande i planprocessen ger Patsy Healey i boken *Collaborative planning* (Healey 1997). Healey menar att den kommunikativa planeringen skiljer sig från traditionell planeringsteori såsom ekonomisk eller rumslig planering. Vidare skriver Healey att målet med en sådan planeringsstrategi är att skapa *samarbetande och konsensusbyggande processer* inom planering genom att synliggöra frågor som tillhör olika sakägare och låta de få sina röster hörda. Den kommunikativa planeringsteorin erkänner således flera punkter, exempelvis att kunskap är socialt konstruerat, och att kunskap och erfarenhet därför inte kan ses som helt objektiv (ibid.).

Vidare menar Healey, inom ramen för den kommunikativa planeringsteorin, att planeringsarbetet ska ses som ett dagligt arbete som sker hela tiden vilket förändras genom sociala relationer. Därför menar Healey att sammanhang och praktik inte kan skiljas åt utan ska ses som två sammanflätade fenomen. Planeringsarbetet är därmed komplext och kan ses som allt för övermäktigt för en planerare att ta sig an och förstå samhällets utmaningar och dess sociala relationer som är inbäddade inuti. Det finns olika sätt att verka för en mer inkluderande och samarbetande planering enligt Healey, där ett sätt att se på inkluderingsprocesser är som en möjlighet för lokal kunskapsinhämtning. Kunskapsinhämtningen vilar på att lokal kunskap och erfarenhet skapas och återskapas genom sociala relationer, likt ett nätverk. Syftet med lokal kunskapsinhämtning bör därför vara att sammanföra åsikter och verka för samförstånd mellan parter. Genom samförstånd kan man därmed ändra hur relationen mellan medborgare och planerare ser ut och ändra hur deltagarna tar till sig information. Däremot kan inte

en sådan process ske utan att maktskillnader parterna emellan är närvarande men på ett generellt sätt ska processen vara inlyssnande (ibid.).

4.3 Rationalitet, planering och makt

4.3.1 Planering och rationalitet

Nyström och Tonell (2012) beskriver i *Planeringens grunder* att planering kan förstås som ett sätt att föra samman behov och önskemål från olika nivåer i samhället, där makt utövas mellan dessa nivåer som exempelvis stat, region, kommun och lokala grupper. Vidare menar de att planering kan ses som en form av maktutövning som befinner sig mellan samhällsvetenskap och politik och som utspelar sig både i tid och rum.

Rationalitet inom fysisk planering innebär, enligt Nyström och Tonell, att beslutsfattaren väger olika intressen mot varandra och väljer det alternativ som bedöms ge störst nytta för allmänheten. Detta förutsätter att markanvändning kan värderas utifrån sin nytta eller sitt ekonomiska värde. Den rationella planeringsmodellen utgör ett sätt att förstå en utvecklingsprocess genom att placera den i ett översiktligt sammanhang med syfte att skapa kontroll över processen (ibid.).

4.3.2 Makt och rationalitet

Rationalitet kan förstås utifrån makt och i Bent Flyvbjergs bok *Rationality and Power* (1998) beskriver Flyvbjerg på vilka sätt som makt och rationalitet hänger ihop och påverkar varandra i 10 teser. Den första tesen: *makt definierar verkligheten*, syftar till att förklara hur makten styr vad som anses vara rationellt. Kunskap kan då heller inte ses som helt objektiv eller neutral, eftersom den återskapas och förankras genom makt och därmed skapar legitimitet för vad som anses vara det rätta. Detta kallar Flyvbjerg för *rationalisering*, vilket han menar är en maktstrategi för att förankra redan bestämda politiska beslut.

Flyvbjerg lyfter också att rationaliteten är kontextbaserad, vilket betyder att vad som anses mest relevant beror på sammanhanget som rationaliteten baseras på. Kommunikation och dialog kan därför inte ske utan att makt är närvarande i processen, eftersom de med kunskap styr vilken rationalitet som är relevant. Slutligen menar Flyvbjerg att makt och rationalitet är två sammanflätade fenomen där makt skapar rationalitet och rationalitet används för att förankra makten i verkligheten (ibid.).

Ytterligare perspektiv på makt ger Birgitta Henecke i hennes avhandling *Plan och protest* (Henecke 2006). I den beskriver Henecke vilka kontroverser som kan uppstå i förhållande till demokrati och makt. Hon menar att maktförhållanden är närvarande i den fysiska planeringen trots försök att göra planeringsprocessen mer öppen genom exempelvis samråd i Plan- och bygglagen. Detta förklaras med att det antas att det sker ett kunskapsutbyte mellan sakkunnig och medborgare i en dialog, och att dialogen sker på lika villkor mellan respektive parter och därmed

antas det att respektive sida får samma gehör för sina synpunkter i samrådet. Henecke hänvisar till Ödmann som menar att idén om jämlik kommunikation mellan tjänstemän och medborgare är ett ideal som ignorerar den makt som tjänstemännen besitter i sin position. Kravet på samråd blir således ett sätt att ignorera de maktförhållandena som råder mellan de aktörer som är inblandade i planeringen, såväl mellan medborgare och som tjänstemän som politiker och byggherrar (ibid.).

4.4 Förmågeansatsen

Förmågeansatsen (*Capability Approach*) är ett begrepp som myntades av filosofen och ekonomen Amartya Sen och senare vidareutvecklades av bland andra Martha Nussbaum (The Stanford Encyclopedia of Philosophy 2025). Ansatsen utgår från att friheten att uppnå välbefinnande handlar om att ha faktiska möjligheter, *förmågor* att kunna göra det man värdesätter och att kunna bli den man vill vara. Det innebär med andra ord friheten att leva det liv man själv har anledning att värdesätta. Förmågeansatsen delas ofta upp i två centrala begrepp: *functionings* och *capabilities*. Functionings avser de tillstånd och handlingar som en person faktiskt har uppnått, till exempel att vara mätt, ha tak över huvudet eller delta i samhällslivet. Capabilities syftar däremot till individens reella möjligheter att uppnå dessa tillstånd, alltså potentialen att välja mellan olika livsformer och handlingsalternativ. Exempelvis kan en människa ha förmågan (*capability*) att välja att vara mätt eller att ingå i ett äktenskap, men det är först när hon faktiskt gör det som det blir ett "functioning" (ibid.). Kärnan i förmågeansatsen är således att människor ska ha både handlingsfrihet (*agency*) och frihet att uppnå välbefinnande. Det handlar inte enbart om vilka resurser en individ har tillgång till, utan om hennes faktiska möjligheter att använda dem för att forma sitt eget liv (ibid.).

5. Resultat och analys

Detta kapitel inleds med en presentation av empirin från intervjuerna för att därefter analyseras med hjälp av de teoretiska begreppen som beskrivits i föregående avsnitt. Två teman har identifierats för att svara på *varför* och *hur* tjänstemännen använder medborgardeltagande i planeringsprocessen. De två temana är *Delaktighet, input och skickliggörande* samt *Experten bestämmer*.

Efter att empirin från det första temat har presenterats kommer detta att analyseras, varefter det andra temat presenteras följt av en analys av detta. Slutligen sammanfattas hela resultatet och analysen.

5.1 Delaktighet, input och skickliggörande

Det första temat beskriver *varför* medborgardeltagande används i planeringsprocessen. Temat visar att involvering av medborgare är ett sätt att samla in lokal kunskap för att förbättra planinnehållet samt ett sätt att stärka förmågan hos medborgare att fortsätta delta i sådana processer.

Samtliga respondenter i studien lyfte att involvering av medborgarna i planprocessen är viktig, och att den är bra för att få input till planeringsarbetet. Det framkommer i intervjuerna att Malmö stad gärna vill att fler former för medborgardeltagande ska användas vilket också stämmer överens med det som står i ÖP. Vid beskrivning av sin roll på SBK säger strategen att hens arbete kopplas in när planarbeten behöver ta ett extra fokus på involvering av medborgarna i planprocessen samt att hen för ett utvecklingsarbete av involvering i planprocesser. Det är därför både ett utvecklingsuppdrag och ett operativt stöd menar strategen:

“Min och min kollegas uppdrag är egentligen att jobba innan samrådet. När vi behöver involvera, undersöka, få fram lokal kunskap som behövs i planprocessen, lokala perspektiv och prata med de som inte söker upp oss på eget initiativ.” (SN 2022-02-10)

På FGK arbetar man med kommunikatörer och en dialogsektion som styr den dagliga dialogen med medborgare, vilka kan skapa kundärenden via kommunens hemsida. Vidare finns en uppfattning från respondenternas sida att kommunen vill att fler dialogprocesser ska användas i planeringsarbetet och att ett utökat deltagande är positivt när det är tydligt vad som kan påverkas benämns tidigt i processen. Så här säger PA om tidig involvering av medborgare i planprocessen:

“Jag vet inte om det verkligen funkar med det men sen kan det finnas poänger med att folk känner sig delaktiga. Men man ska tydlig med vilka delar som man kan påverka då tidigt i det här” (PA 2022-02-16)

PA ger här uttryck för att känslan av delaktighet i sig kan vara viktig för medborgarna, men att det oklart hur mycket de faktiskt kan påverka.

Under intervjun med strategen framkom det att hen anser att den viktigaste skillnaden mellan en planprocess där man jobbar med tidig involvering och en där man enbart använder sig av samråd är att det vid tidig involvering inkommer input till förslaget istället för att man enbart arbetar på det traditionella viset och går på egna erfarenheter. Strategen menar att vid en tidig involveringsprocess finns det möjlighet att inhämta kunskap och perspektiv lokalt som man kanske inte annars hade tänkt på. Då blir samrådet istället en slags kontroll gentemot medborgarna i stadsdelen om planläggarna har förstått deras tankar och åsikter rätt. Sedan menar strategen att det ändå inte är alla som blir nöjda, men att då har i alla fall fler aspekter tagits hänsyn till i projektet och att det är det som är viktigt:

“Syftet är inte att nå någon slags konsensus, utan syftet är att få in så många perspektiv som möjligt” (SN 2022-02-10)

Strategen ser i sitt arbete att det blir bättre resultat när involveringen sker eftersom projektet då förankras hos stadsdelens medborgare innan planarbetet avslutas. Genom att förankra vad som ska göras och genom att tidigt lyssna på medborgarnas åsikter menar strategen att det minskar risken för överklaganden senare i processen, då hänsyn till medborgarnas åsikter redan har tagits. Av den anledningen menar strategen att tidig involvering i planprocessen är viktig eftersom det senare i processen är svårare och dyrare att göra ändringar. Planarkitekten delar strategens bild av att tidig involvering kan få ner antalet överklaganden, och att i andra processer där planer blivit överklagade efter samråd tar processen mycket längre tid och är mer resurskrävande:

“...processen tar ju längre tid då vi måste hantera allt som kommer in och svara på alla yttranden” (PA 2022-02-16)

Vidare lyfter respondenterna att ett involveringsarbete kan ta lång tid och vara krävande, men planarkitekten lyfter att genom stödet från strategens sida är den processen smidigare. Planarkitekten menar att det är en fråga om var resurserna läggs och att om en involveringsprocess ska inledas och drivas enbart av planhandläggare kan det istället utgöra ett hinder i deras arbete då det skulle påverka tidsplanen avsevärt. På liknande sätt säger landskapsarkitekten att hålla dialog i sitt dagliga arbete är svårt då de ofta anställer konsulter för projektering och gestaltning och att det då hade varit svårt att hålla dialog och samtidigt skriva en uppdragsbeskrivning. Angående involveringsprocessen i det här projektet menar landskapsarkitekten att det hade varit svårt att ha en fortsatt dialog med barngrupper så som Byggherren efterfrågade eftersom landskapsarkitekten inte vet hur hen ska förhålla sig till det utifrån lagar och regler:

“Vi kan inte ha barn som gör en konstruktion, det funkar inte, vem ansvarar för detta, vi har ju lagar och regler som vi ska följa” (LA 2022-02-23)

Landskapsarkitekten anser att dialogprocessen i det här projektet generellt var lyckad. Därtill menar hen att deltagandeprocessen både är intressant och spännande samtidigt som det finns en känsla av ansvar att förvalta medborgarnas åsikter. Till det hör att kunna meddela de involverade när något inte funkar eller inte kan tas med. Det är viktigt att inte lova för mycket, menar landskaps-

arkitekten. För en lyckad dialog ska det därför tydliggöras vad som efterfrågas i processen och vilken typ av input som behövs, menar samtliga respondenter. Intentionen sätter riktning för vad som är möjligt inom involveringsprocessen för att sätta lagom förväntningar menar strategen. Strategen fortsätter med att säga att en erfarenhet som hen tar med sig är att inte fråga för brett i början utan fokusera på vilken kunskap som lokalbefolkningen kan bidra med. Vidare menar planarkitekten att dokumentation är viktigt för att medborgarnas förslag ska kunna förankras i ett senare skede. Det är viktigt för att bidra till en känsla av delaktighet för medborgarna, menar planarkitekten.

Ytterligare ett perspektiv på *varför* medborgardeltagande används i planeringsprocessen är att genom att delta i sådana processer ökar också förmågorna hos medborgare att fortsätta och ta egna initiativ till att delta.

“Om vi kan börja tidigt med att lära ut hur man kan vara engagerad i sin stad då kommer man inte nöja sig med att vara en passiv mottagare av ett samrådsförslag, utan då kommer man från början vilja vara med” (SN 2022-02-10)

I intervjun med strategen framkom det att hens syn på medborgardeltagande handlar om något mer än enbart deltagande i en planprocess. Strategen lyfte att hen anser att verksamma inom planering har ett ytterligare ansvar att förklara hur planeringsprocessen fungerar och för att medborgare ska veta att och men också hur de kan framföra sina åsikter i olika forum och därmed delta aktivt i utformningen av staden:

“Allt med involvering, att skickliggöra medborgarna så att de kan ta plats i stadsbyggnadsprocessen, för att den är komplicerad. Vi behöver bli duktiga på att förklara det och börjar vi tidigt, redan i förskolan vet man kanske att man inte behöver sitta still fram tills dess att man ska protestera mot någonting.” (SN 2022-02-10)

Det är en del av ett viktigt pedagogiskt uppdrag, säger Strategen som också menar att stadsplanering är en komplicerad process som är svår att förstå. Strategen fortsätter med att säga att det är viktigt att lära ut hur planeringsprocessen fungerar för att skickliggöra medborgarna och ge dem förmågor att fortsätta delta i sådana processer som rör stadens utformning. Detta är ett sätt att lära medborgarna hur de kan framföra sina åsikter istället för att bara bli arga när något händer i sin stadsdel.

“Jag kan tycka att vi har ett viktigt pedagogiskt uppdrag, i att förklara hur staden ska planeras för det är ganska komplicerat att sätta sig in i. Om första gången man gör det är när det ska byggas bredvid där man bor och man är uppretad över det, då hamnar man ju i det här för eller emot läget, alltså att protestera mot någonting. Vi vill ju gärna att folk ska vara engagerade i sin stad och vara för någonting” (SN 2022-02-10)

Ytterligare positiva aspekter med deltagande är att skapa ett engagemang för sitt närområde som gör att man tar hand om det menar planarkitekten:

”Det är väl positivt att man känner sig delaktiga i utformningen av sitt närområde, det tror jag absolut att det är. Det är bra, det är ett engagemang som gör att man bryr sig och tar hand om det.” (PA 2022-02-16)

Under involveringen var det mycket fokus på den mellan användning som platsen för torget skulle ha innan torget byggdes. Detta gjordes för att aktivera och skapa ett sammanhang på platsen för de boende i stadsdelen. I de workshoparna som förekom fick de medverkande komma med förslag för vad de ville att den tillfälliga ytan skulle innehålla, vilket bland annat var odling och diverse idrottsaktiviteter. Efter den avslutade involveringsprocessen i planeringsprocessen fortsatte strategien med involveringsarbetet då det fanns en önskan från odlingsgruppen att fortsätta odla i en annan del av Stadsdelen. Vid intervju-tillfället arbetade strategen för att hitta en ny plats för odlingsgruppen. Strategen menar att det är fantastiskt att det väcker engagemang och att folk vill fortsätta med sina initiativ och därför är det viktigt för strategen att försöka hjälpa till i det arbetet.

5.1.1 Analys: *Varför* används deltagande i processen

Resultatet från intervjuerna pekar på att kommunen har en vilja att arbeta mer inkluderande och involverande i den kommunala planeringsprocessen. Det uppfattas av respondenterna som att Malmö stad gärna vill att tjänstemännen ska hitta former för deltagande i sina planprocesser och respondenterna tycker att det är viktigt med dialog och deltagande. Deras uttalanden om vikten av medborgarnas involverande kan utifrån det teoretiska begreppet *delaktighet* inom rätten till staden visa på att det finns ett ideal om delaktighet närvarande i tjänstemännens arbete. Såväl i ÖP som tjänstemännens svar i studien visar på detta. Rätten att omforma sig själv och sin stad beskrivs som den viktigaste av rättigheterna (Harvey 2008) och eftersom delaktighet utöver samråd upplevs som viktigt i planprocessen är rätten till staden som ideal närvarande i kommunens arbete. Utifrån delaktighet inom rätten till staden, kan det förstås som att kommunens arbete lägger en grund för att medborgarna ska kunna omforma sig själva och staden de verkar i för att verka för stadsliv.

Samtidigt som det finns en vilja att arbeta mer inkluderande i planprocessen ger respondenterna uttryck för att det mer handlar om att uppnå en *känsla av delaktighet* än om en faktisk påverkan på planernas utformning. Detta kan tolkas som att det enbart samlas in kunskap och inte att fri delaktighet och påverkan utövas, vilket motsäger delaktighet inom ramen för rätten till staden. Detta eftersom fri omformning av sig själv och staden då inte sker. Man skulle alltså kunna säga att omformningen således inte sker på medborgarnas villkor.

Ytterligare ett perspektiv på *varför* man genomför involvering i planeringsprocessen var enligt respondenterna att involveringsprocessen är ett sätt att ta emot input och det är viktigt tidigt i processen att göra det tidigt i processen. Kunskap och erfarenhetsinhämtning från medborgarna kan tolkas utifrån kommunikativ planeringsteori definierat av Healey (1997). Healey definierar involvering som ett sätt att ta vara på kunskap och erfarenhet från medborgarna i syfte att hantera komplexiteten i de frågor som involveringen berör. Genom att bjuda in till tidig involvering kan planerare ta vara på den lokala kunskapen. Utifrån detta perspektiv kan det tolkas som att respondenterna lyfter att det är komplext med planering eftersom medborgarnas åsikter vanligtvis kommer in

senare i ett samråd, något som gör att det blir svårt och dyrare att ändra planerna. Healey menar att ingen enskild sakkunnig kan hantera den komplexitet som planeringen innebär och genom utbytet i involveringen kan relationen mellan medborgaren och samhällsfunktioner stärkas och ökad förståelse för varandra uppstå (ibid.). Utifrån det resonemanget är involvering ett sätt att öka insyn i planerarens arbete och en ökad insyn i medborgarens vardag och svaren från respondenterna visar att det är positivt i deras arbete. Ett av begreppen i den kommunikativa planeringsteorin handlar om konsensus och samförstånd vilket enligt respondenterna inte är syftet med involveringen utan det är enbart ett sätt att inhämta kunskap och erfarenhet på.

Uttrycket *skickliggörandet av medborgaren* ges även uttryck för i intervjuerna. Detta kan förklaras med hjälp av förmågeansatsen som innebär att frigöra människan till att kunna göra vad den vill för att uppnå det liv man vill leva (The Stanford Encyclopedia of Philosophy 2025). Utöver en känsla av delaktighet, kan deltagarprocessen också förstås utifrån förmågeansatsen genom att staden ökar medborgarnas *förmågor* att delta i planeringsprocessen, förstå hur den går till samt fortsätta delta i andra liknande processer. Genom att utöka deltagandet från det lagstadgade samrådet till en tidig involveringsprocess kan det tolkas som att medborgarnas *capabilities* stärks för att sen kunna bli *functionings* där medborgaren får lära sig hur den kan fortsätta delta i fler processer och också får medel att göra så. Genom att lyfta medborgarens förmågor (*capabilities*), kan det förstås som att kommunen genom involveringsprocessen bereder en väg för fortsatt engagemang från medborgaren, vilket utifrån förmågeansatsen kan ses som att kommunen inte enbart visar *att* man kan delta utan också *hur*. Detta kan förstås utifrån kärnan i förmågeansatsen vilket är att människan både ska ha handlingsfrihet och frihet att uppnå välbefinnande. Utifrån förmågeansatsen innebär detta att medborgare inte enbart ska ha tillgång till att kunna delta på workshops utan också får med sig förmågor att veta hur man kan delta på ett effektivt sätt och fortsätta delta i flera processer.

Slutligen visar resultatet att det finns en vilja att använda sig av involvering i planprocesser men att det är svårt att veta hur utförandet ska förhålla sig rent praktiskt. En dialog och workshop kan ha fungerat bra, men det är uppföljningen av den som visar sig vara svår: hur ska alla goda förslag få plats i den slutgiltiga planen och vem ska göra de övervägandena? Nästa tema ämnar svara på denna fråga.

5.2 Experten bestämmer

Ovan har jag beskrivit att tjänstemännen tycks använda dialog dels för att medborgarna ska känna sig delaktiga, dels för att få in olika perspektiv. Detta har förklarats med hjälp av de teoretiska begreppen kommunikativ planering och förmågeansatsen. Följande avsnitt beskriver *hur* respondenterna uttrycker att involveringen bidrar till planeringen och utformningen i projektet. Det visar på att å ena sidan tycker tjänstemännen att det är viktigt med input till arbetet, men att

det å andra sidan inte är mycket av denna som tas med i detaljplan eller utformningen ändå.

“Folk börjar ofta med att fråga varför, varför ska ni bygga här, vi som har det så bra, och det är ju översiktsplanen som svarar på det, och det är ju ett dokument som kommunfullmäktige och alla politiker står bakom.” (SN 2022-02-10)

Samtliga respondenter lyfter problematiken med att en planeringsprocess tar lång tid. Detta kan göra det svårt för medborgarna att förstå vad som är påverkningbart i processen och inte. Alla tre respondenter berättade att den första och vanligaste synpunkten som medborgare har är en ovilja över att det överhuvudtaget ska byggas i deras närområde. Detta menar respondenterna medför en svårighet, då det redan är bestämt på en översiktlig strategisk nivå i ÖP som alla politiker står bakom, vilket inte kan ändras i detaljplaneprocessen. Detta pekar på att involveringsprocessen är otydlig i vad den påverkar. Strategen lyfter att en lärdom från den här involveringsprocessen är att det är bra att ha politiker med sig tidigt när en sådan här process startar för att de kan svara på alla de översiktliga frågorna om *varför* det ska byggas så att plan- och landskapsarkitekten kan fokusera på *hur* det ska byggas. Mycket av fokusen läggs annars just på *varför*, vilket tjänstemännen inte kan svara för. Vidare menar dock både plan- och landskapsarkitekten att det inte är mycket som kan påverka resultatet i planarbetet ändå:

“Det är det som är problematiken att det inte är mycket av involveringen som kan förändra någonting.” (PA, 2022-02-16).

Exempelvis lyfter planarkitekten problematiken att det inte är mycket som kan ändras i DP efter deltagandeprocessen eftersom det som kommer upp under dialogen inte styrs i den delen av processen. Vidare menar planarkitekten att det är ett problem att det som medborgare tycker till om inte styrs i detaljplaneskedet av planeringsprocessen utan att det styrs i ett tidigare skede (i ÖP) på en övergripande nivå eller i ett senare skede, vid gestaltning och utformning av torget. Planarkitekten lyfter att det som styrs i detaljplaneringen är höjder, placering av byggnader och centrumtor samt rumslighet inom planområdet. Planarkitekten menar att dessa parametrar kräver mycket kunskap och gedigen erfarenhet för att kunna ha en värdefull åsikt om. Det var tydligt från planarkitektens sida att involveringen i sig inte kan påverka särskilt mycket i planprocessen men kan vara positivt då de boende får känna sig delaktiga, särskilt om deras förslag tas med senare i processen. Här menar planarkitekten att det är viktigt att dokumentera medborgarnas förslag för att deras åsikter ska kunna återkopplas till i ett senare skede som vid gestaltning och projektering.

I tabellen nedan syns en sammanställning av vilken del i processen och vem som är ansvarig aktör i kommunen.

Kommunal aktör	Politiker	Stadsbyggnadskontoret	Fastighet och gatukontoret
Del i processen	Översiktsplan	Detaljplan	Gestaltning/projektering
När bestäms vad?	Placering av den nya stadsdelen	Byggnadshöjder, placering av byggnader/torg, rumslighet	Vad ska torget/parken/gatorna innehålla?
Varför kan inte dialogen påverka?	Bestämt på en översiktlig strategisk nivå innan involvering	Kunskap/erfarenhet krävs för att förstå rumslighet	Kunskap och erfarenhet, kan inte ta med för mycket på en liten yta

Tabell 2. Kommunala aktörer och handlingar inom processen

Det framkommer att det inte var mycket som ändrades i planerna efter planprogrammet och den tidiga strukturplanen, och att det som ändrades (placering av torget) inte gjordes på grund av medborgarnas förslag utan efter planarkitekten och hans teams erfarenhet. Landskapsarkitekten delar planarkitektens bild av att det är de yrkeskunniga som måste göra val och avgränsningar efter sin egen erfarenhet:

“Folk vill ha jättemånga grejer och vi kan inte göra allt, så då måste vi välja och det valet gör vi efter vår erfarenhet” (LA 2022-02-23)

Landskapsarkitektens roll som projektledare har som ansvarig för utformandet av utemiljön som uppdrag att anlita en konsult för gestaltning och projektering. Hen måste därför skriva en uppdragsbeskrivning till den konsulten och därmed göra avväganden i vad som ska finnas med på torget och inte, vilken hen menar görs efter erfarenhet. Försättningsvis menar landskapsarkitekten att en problematik är att byggherren och SBK har lovat för mycket under dialogen med de boende. Det upplevdes som en frustration att storleken och placeringen på torget inte stämmer överens med det som ska få plats på torget. Landskapsarkitekten lyfter att de saker som medborgarna har efterfrågat är för mycket för ett stadsdelstorg:

“Vi har fått tilldelade vad torget ska innehålla; bordtennis, schack och konstverk med vatten och klättring och vi säger till byggherren att så här mycket får inte plats. Men problemet är att de har lovat för mycket, så vi måste berätta för byggherren att vi inte kan genomföra allt.” (LA 2022-02-23)

En utökad process med involvering förlänger också projektets tidsram vilket uppfattas som ett hinder när arbetet ska utföras:

“Det är jättebra med boende men de vet ju inte riktigt vad vi gör och är inte insatta i vad vi håller på med, och det kan bli så då att det kan bli väldigt långa processer som tar väldigt lång tid” (LA 2022-02-23)

Å ena sidan upplevs involvering som positivt för att det kan minimera planeringstiden eftersom risken för överklagande minskas, å andra sidan uppfattas det också som ett hinder då det kräver mer tid av tjänstemännen att delta i.

5.2.1 Analys: *Hur* används medborgardeltagande

Av tjänstemännens svar enligt ovan ser man att trots en tydlig vilja att arbeta mer inkluderande i planprocessen är det ofta svårt att följa upp hur den kunskap och de erfarenheter som samlas in från medborgarna faktiskt tas tillvara i de efterföljande planerna och den konkreta utformningen. Detta skapar ett upplevt avbrott i processen mellan medborgarförslag, planhandling och gestaltning, eftersom sambandet däremellan inte alltid är tydligt. Tidpunkten för när involveringen sker, liksom vad medborgarna önskar påverka, bidrar dessutom till en diskontinuitet mellan dialog och genomförande.

I intervjuer med såväl planarkitekt och som landskapsarkitekt lyfter de att det är deras erfarenhet som styr vad som tas med det slutgiltiga förslaget. Detta kan tolkas utifrån Heneckes (2006) teori om asymmetrisk maktdynamik i planeringsprocessen, där tjänstemannen som yrkeskunnig har ett övertag i vad som är mest lämpligt att inkorporera i planerna. Dessutom visar respondenternas svar att hur demokratiskt och inbjudande en process än är går det inte att bortse från hur viktigt kunskap om processen är i en sådan process. Som resultatet visar sker medborgardeltagandet i ett skede av processen där de frågor som medborgarna önskar påverka redan är fastställda och därför inte längre kan påverkas eller att deras önsksningar rör senare skeden. Det kan tolkas som att det finns ett kunskaps-glapp mellan deltagande i dialogen vilket enligt Henecke skulle kunna tolkas som en maktskillnad i dialogen där de deltagande inte deltar på lika villkor. Genom att tjänstemännen besitter kunskap om själva processen kan inte medborgare delta på samma sätt som tjänstemännen eftersom de inte besitter den kunskap och erfarenhet som krävs för att förstå processen och hur de ska kunna påverka.

Fortsättningsvis blir det också tydligt att existerande strukturer i planprocessens form fortfarande är dominerande och att det krävs ändå att tjänstemännens erfarenhet och rationalitet styr i beslutsfattande. Det kan förstås som att rationaliteten fortfarande är den styrande principen för hur effektiv en deltagandeprocess blir, eftersom processen verkar inom Plan- och bygglagens givna ramar för hur planering ska genomföras. Medborgardeltagandet ska därför passa in i planprocessens ramar, vilket enligt Nyström och Tonell (2012) bygger på att skapa mest nytta för flest antal människor, det betyder att avväganden som inputen kommer in måste göras vilket görs efter erfarenhet. Det kan alltså tolkas som att genom att använda rationella överväganden, kan kontroll skapas över processen. I deltagandeprocessen ges tillfällig kontroll till medborgarna för att sedan återgå till tjänstemännen som genom sin erfarenhet bestämmer vad som är relevant inom planeringens kontext. Utifrån Bent Flyvbjergs (1998) teori om

rationalitet och makt i demokratiska processer kan detta vidare tolkas som ett uttryck för maktutövning över medborgarna. Det är den professionella rationaliteten som är grundad i exempelvis arkitekternas erfarenheter och expertkunskap, som definierar vad som anses vara relevant, rimligt och möjligt, och därmed också påverkar det slutliga utfallet av planerna och utformningen. Medan PA menade att medborgardeltagandet inte påverkar i hens del av processen utan i ett senare skede och LA menade att det påverkade i ett tidigare skede, kan det förklaras utifrån att rationalitet är kontextbaserad och det finns inte en sanning i vad som är rimligt och resonabelt att få med sig från medborgardeltagandet.

När involveringsprocessen inleddes hade politikerna redan i översiktsplanen beslutat att området skulle bebyggas, och planprogrammet var dessutom redan antaget. Detta kan förstås som att kommunikationen inom processen inte sker på jämlika villkor, eftersom ramarna för vad som betraktas som rationellt redan är fastställda. Involveringen kan därmed tolkas som ett verktyg för att legitimera beslut som i praktiken redan är fattade, ett fenomen som Flyvbjerg (1998) kallar *rationalisering* vilket beskrivs som typiskt för hur makt manifesteras i planerings-sammanhang.

5.3 Sammanfattning av resultat och analys

Resultatet har beskrivit respondenternas syn på medborgardeltagande i planeringsprocessen, och har sökt svara på *varför* och *hur* medborgardeltagande används i kommunala planeringsprocesser från detaljplan till utformning.

Det faktum att kommunen och tjänstemännen har en vilja att genomföra dialoger och faktiskt genomför dem visar å ena sidan på att de vill verka för *delaktighet* enligt ett ideal utifrån "rätten till staden". Å andra sidan framkommer det i intervjuerna att involveringsprocessen i praktiken tycks ha liten påverkan på planeringen. Utifrån begreppet *delaktighet* i rätten till staden samt fokus på *rätten att omforma sig själv och sin stad* sker alltså inte omformningen på medborgarnas villkor, eftersom de faktiskt inte ges makten att göra så.

Det finns hos respondenterna en vilja att arbeta mer inkluderande och riktlinjer att göra så från ÖP, men lite medel för hur det faktiskt skulle kunna praktiseras för att verka för en ökad demokratisering av detaljplaneprocessen. Så som processen är utformad idag tycks det fortfarande vara tjänstemännen som avgör efter deras kunskap och erfarenhet vad som är rimligt och rationellt att utföra. Detta har tolkats utifrån Bent Flyvbjergs teoretiska begrepp om *makt* och *rationalitet* som visar att det är rationaliteten som sätter gränser för vilken input och kunskap som anses viktig i planeringsprocessen.

Detta betyder att samtidigt som involveringsprocessen anses viktig för att samla in lokal kunskap så sker det en avvägning i processen av tjänstemännen. Syftet tycks inte vara att nå konsensus vilket står i motsats till begreppet *konsensus* som härleds den kommunikativa planeringsteori som Healey (1997) förespråkar. Det

blir istället en ensidig kommunikation som enbart handlar om att få *input* men inte att nå *samförstånd* mellan medborgare och tjänstemän.

Slutligen visar resultatet att det finns ett kunskapsglapp i förståelsen i hur själva planprocessen går till. Och fastän en anledning till *varför* ett utökat deltagande används i planeringsprocessen verkar vara för att öka medborgares *förmåga* att delta i komplicerade planprocesser, kan man inte bortse från den dimension av maktskillnad som uppstår i dialogen mellan yrkeskunnig och medborgare.

6. Slutsatser

Det här kapitlet presenterar uppsatsens slutsatser utifrån uppsatsens frågeställningar. Uppsatsen har syftat till att förstå medborgardeltagande utifrån tjänstemännens syn på *varför* och *hur* utökat medborgardeltagande används i den kommunala detaljplaneringsprocessen.

6.1 *Varför* använder man medborgardeltagande i den kommunala detaljplaneringsprocessen?

Studien visar att tjänstemännen främst använder medborgardeltagande för att öka medborgarnas insyn i planeringsprocessen samt för att samla in lokal kunskap. Kommunen ser dialogen som ett sätt att stärka demokratin och skapa förståelse för planeringens komplexitet vilket är ett sätt att stärka medborgarnas förmågor för att kunna delta på ett värdefullt sätt i processen. Det finns en tydlig vilja att främja *delaktighet* och att arbeta enligt idealet om *rätten till staden*, där medborgare ska ha möjlighet att påverka sin livsmiljö. Samtidigt framkommer det att deltagandet också fyller en strategisk funktion för att minska överklagan vid samrådet exempelvis. Deltagandet bidrar därför snarare till informationsinsamling än till reellt inflytande.

6.2 *Hur* används medborgardeltagande i den kommunala detaljplaneringsprocessen?

Medborgardeltagande används framför allt i form av dialoger och samråd under planeringsprocessens tidiga skeden. Dessa forum ger möjlighet för medborgare att lämna synpunkter, men påverkan på det slutliga planutförandet är ofta begränsad. Resultaten visar att tjänstemännen fortfarande har det avgörande inflytandet över vilka perspektiv som anses relevanta och hur de vägs in i besluten. Involveringen sker därmed huvudsakligen på kommunens villkor, vilket innebär att processen blir ensidig och sällan leder till gemensamt lärande eller konsensus. Det används som ett verktyg för att skapa acceptans för redan fattade beslut snarare än som ett medel för faktiskt medbestämmande.

7. Diskussion

Det här kapitlet diskuterar resultatet i uppsatsen i relation till tidigare forskning och litteratur samt ger förslag på framtida forskning.

Denna studie har syftat till att förstå tjänstemännens syn på medborgardeltagande i detaljplanprocessen. Uppsatsen visar att medborgardialog i planprocessen ofta och utifrån vissa perspektiv upplevs som meningsfull, men att dess faktiska påverkan på den faktiska planeringen är begränsad. Resultatet visar på att involvering av medborgare är komplex och trots goda intentioner för att öka deltagandet blir deltagandet mer symboliskt än reell påverkan i förslaget.

Resultatet i studien samspelar med tidigare litteratur på ämnet medborgardeltagande och bekräftar mycket av det som redan har forskats på ämnet. Som Castell (2013) frågar sig i Stegen och trappan: kan verklig medborgarmakt nå inom svensk lagstiftning? Den representativa valdemokratien är fortfarande så pass stark och kommuner vill inte heller släppa beslutsfattandet helt fritt. Vidare skriver Castell att SKR:s delaktighetstrappa hjälper kommuner skapa deltagandeprocesser utan att omfördela makt, vilket också blir syftet med en sådan process. Resultatet i studien visar att likt Tahvilzadeh (2015) lyfter angående medborgardeltagande att det främst handlar om förankring och insamling av lokal kunskap och det kan ses som paradoxalt då det är oklart hur mycket inflytande medborgare kan ha i beslutsprocessen. Liknande det Tahvilzadeh lyfter om att skapa legitimitet är fallet så även i den här involveringsprocessen då flera beslut redan var fattade innan deltagandeprocessen startade.

Involveringen i sig fungerar som ett verktyg att få tips och input och ger deltagarna en känsla av att de deltagit i processen vilket minskar risken för att planen ifrågasätts senare. Utifrån Arnsteins trappa skulle detta klassas som pacifiering. Politiken har redan beslutat om vilken nytta som exploateringen gör och det är inte en fråga om att ändra beslutet om att bygga ut bara hur utbyggnaden ska genomföras. Involveringen kan därför ses som ett tidigt samråd där tillfälle ges för att testa planen i ett tidigt skede gentemot vad medborgarna tycker för att undvika konflikter i ett framtida samråd. Enligt Arnsteins delaktighetstrappa skulle detta kunna tolkas som pacifiering där delaktighetsprocessen inte har någon direkt påverkan på dess utformning men fungerar som ett sätt att lugna ner medborgarna och undvika en framtida konflikt. Utöver pacifiering hade involveringsprocessen kunnat tolkats som *information* eller *konsultation* utifrån att medborgarna informeras eller konsulteras efter input men påverkansgraden stannar just på den nivån. Ingen verklig makt förs alltså vidare till medborgarna. I relation till Boverket och SKR:s respektive delaktighetstrappor skulle det hamna under en kombination av dialog och konsultation, där politiker inte har deltagit men olika medborgare har söks upp för att skapa en bred brukargrupp.

Ytterligare ett intressant perspektiv som har kommit upp i studien är att fastän tidig involvering tycks minska planprocessens utdragning av tid beskrevs det

också som ett hinder i sig då det kräver mycket tid av tjänstemännen att utföra. Det uppkommer även en fråga om lagar och regler, där exempelvis barn inte kan rita en konstruktion eller medborgare inte kan tillåtas bestämma helt fritt vad som ska byggas. Detta kan jämföras med det Abrahamsson (2012) skriver om medborgardialog, att det finns en önskan från offentlig styrning att arbeta mer inkluderande men att tjänstemännen saknar kunskap och erfarenhet för att göra detta. Det uttrycks alltså en vilja att arbeta mer inkluderande men verktyg för den enskilda tjänstemannen att arbeta vidare med det som kommer upp i dialogen är små. Det kan därför ses som svårt att använda sig av utökat deltagande inom detaljplaneringsprocessen.

Sammanfattningsvis ses medborgardeltagande som ett viktigt inslag i planering idag, men det är inte något som ger faktisk makt åt medborgarna inom beslut utan enbart förankring och inhämtande av kunskap. Jag menar därför att resultatet visar på att det finns förbättringspotential i hur delaktighetsprocessen är utformad för att göra kopplingen mellan dialog och handling tydligare.

7.1 Vidare forskning

Det hade varit intressant att även få medborgares perspektiv på delaktighetsprocessen för att undersöka deras uppfattning av planeringsprocessen. För vidare forskning hade man därför med fördel kunnat titta på hur medborgarna som deltagit i en delaktighetsprocess upplever sitt deltagande och möjlighet till påverkan. Det hade även varit intressant att undersöka hur medborgarnas förslag ser ut i stadsdelens område efter att byggandet är färdigt och vilken rumslig påverkan förslagen har gett. Intervjuerna i denna studie hölls dessutom i februari 2022, det vill säga för snart 4 år sedan, och det hade varit intressant att utvärdera hur projektet blev nu i efterhand. Respondenterna kan dessutom ha en annan syn på involvering idag än vad de hade för tre år sedan.

Referenser

- Abrahamsson, H. (2012). Städer som nav för en global samhällsutveckling eller slagfält för sociala konflikter? Malmö: Malmö stad
- Alvehus, Johan (2013). Skriva uppsats med kvalitativ metod: en handbok. 1. uppl. Stockholm: Liber
- Arnstein, Sherry A ladder of citizen participation (1969). i LeGates, Richard T. & Stout, Frederic (red.) (2020[2020]). The city reader. Seventh edition. Abingdon, Oxon: Routledge, Taylor & Francis Group (s.290-302)
- Boverket (2021) Delaktighetstrappan beskriver grad av inflytande
https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/medborgardialog/vad_ar/delaktighetstrappan/ (Hämtad 2025-10-03)
- Boverket (2025) https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/medborgardialog/vad_ar/ (Hämtad 2025-10-23)
- Castell, P. (2013) Stegen och trappan - olika syn på deltagande. I Stenberg et al. / Framtiden är redan här: Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling. Göteborg. Chalmers University of Technology.
- Flyvbjerg, Bent (1998). Rationality and power: democracy in practice. Chicago: Univ. of Chicago Press
- Harvey, D (2003). The right to the city. I International journal of urban and regional research
- Harvey, D (2008). The Right to the City. I Harvey, D (2009). Social Justice and the City. Geographies of Justice and Social Transformation. Reviderad upplaga. The University of Georgia Press: Georgia.
- Healey, P. (1997). Collaborative planning: shaping places in fragmented societies. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Henecke, B (2006). Plan & protest: en sociologisk studie av kontroverser, demokrati och makt i den fysiska planeringen. Diss. Lund: Lunds universitet, 2006
- Lefebvre, Henri (1983). Staden som rättighet. 1. uppl. Stockholm: Bokomotiv
- Malmö Stad (2023) Översiktsplan för Malmö 2023
<https://gis.malmo.se/portal/apps/storymaps/collections/420a390c2f784fb19908746dfad5e97a>
- Nyström, J & Tonell, L (2012). Planeringens grunder: en översikt. Tredje [utökade och uppdaterade] upplagan Lund: Studentlitteratur
- Plan- och Bygglag (SFS 2010:900). Stockholm: Riksdagen
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan-och-bygglag-2010900_sfs-2010-900/ . (Hämtad 2025-10-02)

- Sveriges kommuner och regioner (2019) Medborgardialog i styrning
<https://extra.skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/medborgardialogistyrningforettstarktdemokratisktsamhalle.65241.html>
- SOU 2015:96 Låt fler forma framtiden
- SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden
- Stanford Encyclopedia of Philosophy (2025). Capability approach.
<https://plato.stanford.edu/entries/capability-approach/> (Hämtad 2025-10-01)
- Tahvilzadeh, N. (2015). Det våras för medborgardialoger. I SOU 2015:96 Låt fler forma framtiden! – Forskarantologi.
- Tahvilzadeh, N (u.å.) Öppna rum för deltagande: Ideér för demokratiseringen av Stockholm. Underlagsrapport.

Bilaga 1

Intervjufrågor

BAKGRUND

Kan du berätta lite om dig själv?

Vad är din roll på kommunen? Vad innefattar dina arbetsuppgifter?

Hur ingår medborgardialog i ditt arbete i kommunen?

TEMA 1 PROCESSEN

Vad är bakgrunden till att en dialogprocess genomfördes i projektet?

Kan du berätta lite hur om hur dialogprocessen med planeringen har sett ut?

Vad hände efter dialogen i planarbetet, hur följdes dialogen upp?

Hur följde arbetet med byggherren planprocessens arbete, hur var de involverade?

TEMA 2 METODER FÖR MEDBORGARDIALOG

Kan du berätta lite om hur medborgardialogen gick till?

Hur bjöd man in till dialogen? - Vilka bjöds in till dialogen? - Hur såg uppslutningen ut?

Hur genomfördes själva dialogen? Vilken form hade dialogen?

TEMA 3 MALMÖ STADS ARBETE MED INVOLVERING

Upplever du att det finns likheter eller skillnader hur man jobbar med dialog i planprocessen mellan olika utvecklingsprojekt i Malmö? Vilka? Hur?

Vilka likheter/ skillnader finns mellan planprocessen i gentemot utvecklingen av andra projekt i Malmö?

Finns det generella riktlinjer hur man arbetar med dialog i planprocessen? Hur ser dem riktlinjerna ut?

TEMA 4 MEDBORGARDIALOGENS RUMSLIGA PÅVERKAN

Vilka huvudsynpunkter på planen lyftes från medborgarna i dialogen?

Vilka förändringar i planen gjordes efter dialogen? Kan du rita ut det i planen?

Hur sällar man i synpunkter och bestämmer vilka ändringar som ska genomföras efter en dialog?

Hur tycker du att medborgardialogen fungerar som verktyg i planprocessen för att inkludera medborgare?

Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU kan publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver i sådana fall godkänna publiceringen. I samband med att du godkänner publicering kommer SLU även att behandla dina personuppgifter (namn) för att göra arbetet sökbart på internet. Du kan närsomhelst återkalla ditt godkännande genom att kontakta biblioteket.

Även om du väljer att inte publicera arbetet eller återkallar ditt godkännande så kommer det arkiveras digitalt enligt arkivlagstiftningen.

Du hittar länkar till SLU:s publiceringsavtal och SLU:s behandling av personuppgifter och dina rättigheter på den här sidan:

- <https://libanswers.slu.se/sv/faq/228316>

Alla författare till arbetet måste kryssa i sitt godkännande. Ta bort eller lägg till rader beroende på antalet författare. Ta bort den här texten när den inte längre behövs.

☒ JA, jag, Emma Grändeby har läst och godkänner avtalet för publicering samt den personuppgiftsbehandling som sker i samband med detta

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