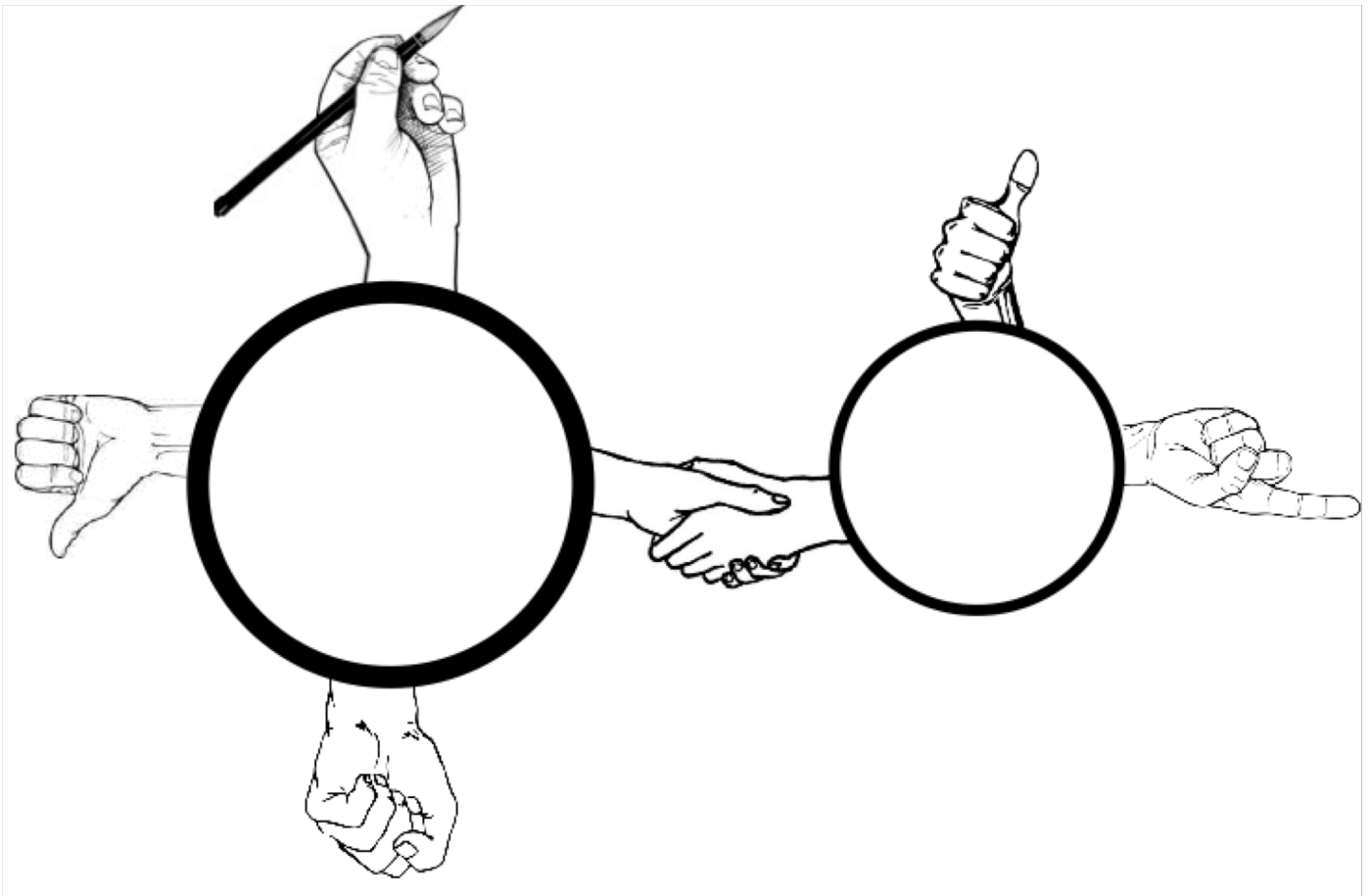


MEDBORGARDELTAGANDE I DEN KOMMUNALA FYSISKA PLANERINGSPROCESSEN

- Teorier, möjligheter och verktyg



Klara Bergdahl, Alnarp 2011

Kandidatexamensarbete i Landskapsplanering (EX0650), 15 hp, vt 2011



Självständigt arbete vid LTJ-fakulteten
Fakulteten för Landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap
Område Landskapsarkitektur, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) Alnarp
Landskapsarkitektprogrammet
2011-06-06

SLU, Sveriges Lantbruksuniversitet

Fakulteten för Landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap
Område Landskapsarkitektur

Författare: Klara Bergdahl

Titel (sve): Medborgardeltagande i den kommunala fysiska planeringsprocessen – Teorier, möjligheter och verktyg

Titel (eng): Citizen participation in the physical planning process – Theories, possibilities and tools

Nyckelord (6-10 st): Medborgardeltagande, medborgarinflytande, brukarmedverkan, stadsplanering, planprocess, samråd, demokratiprocess

Handledare (SLU/extern): Marie Larsson, Område Landskapsarkitektur, SLU Alnarp

Examinator (SLU/extern): Anders Larsson, Område Landskapsarkitektur, SLU Alnarp

Kurstitel: Kandidatexamensarbete i Landskapsplanering

Kurskod: EX0650

Omfattning (hp): 15 hp

Nivå och fördjupning: G2E

Serienamn: Självständigt arbete vid LTJ-fakulteten

Utgivningsort: Alnarp

Utgivningsår: 2011

Program/utbildning: Landskapsarkitektprogrammet

Framsidas bild: Klara Bergdahl

ABSTRACT

The fact that society changes and evolves is inevitable, but to participate in this change is voluntary. The extent to which citizens participate, and are allowed to participate affects the legitimacy of made decisions, as well as the trust in planners, experts and politicians. The aim of this paper is to examine how citizen participation in Swedish city planning has evolved, and to look at planners' relations to participation. Thus it examines the role of citizens in urban planning and the planners' role in the democratic process.

The study is implemented through a qualitative study based on literature. The paper takes a closer look at existing conditions for participation and what tools can be used in dialogue with citizens. The citizen participation conditions according to three democracy models are discussed as well as the approach of four planning theories. The system of representative democracy provides a framework for the theories and models being studied. Furthermore, the Swedish planning process is presented, explained and what role citizen participation plays in it. The planners' own approach to citizen participation is presented, as is the opportunities for society's most vulnerable groups to participate.

The citizen participation as well as the planning theories have developed in a close relationship with democracy models. Political- and social changes affect the extent to which an individual can influence. The opportunity to participate depends on each individual's resources. It's more likely for a person with many resources to participate, than for someone with very few resources. Citizen participation is often introduced at the end of a planning process when the ability to impact the final result is limited. The possibility for citizens to influence the planning is increased by instead allowing them to take part in the early stages of the process. What tools should be used depends on both the dialogue and purpose of whom is contacted and where. Personal contact has proven to be a good way to reach out to new citizens, it could be in the form of home visits or personal invitations to meetings.

The citizen participation's most important role in society turns out to be to act as "social glue", participation adds legitimacy to the planners, experts and politicians and constitutes an important part of a functioning democracy. Citizen participation is often accused of being inefficient, but seen from a longer perspective that does not have to be the case. With a longer time perspective the citizen participation could lead to sustainable and durable solutions.

SAMMANDRAG

Att samhället förändras och utvecklas är oundvikligt, men att delta i förändringen är frivilligt. I vilken utsträckning medborgarna deltar, och tillåts delta påverkar såväl legitimiteten i besluten som fattas som förtroendet för tjänstemän, politiker och beslutsfattare. Målet med denna uppsats är att undersöka hur medborgardeltagandet i svensk stadsplanering har utvecklats samt att titta närmare på planerarens förhållande till deltagandet. På så sätt undersöks medborgarnas roll i stadsplaneringen samt planerarnas roll i demokratiprocessen.

Studien genomförs genom en kvalitativ studie baserad på litteraturstudier. Uppsatsen tittar närmare på vilka förutsättningar som finns för deltagandet samt vilka verktyg som kan användas i dialogen med medborgarna. Medborgardeltagandes förutsättningar enligt några demokratimodeller avhandlas såväl som fyra planeringsteoriernas inställning till deltagandet. Det representativa demokratisystemet utgör en ram för vilka teorier och modeller som avhandlas. Vidare presenteras hur planprocessen ser ut i Sverige och vilket utrymme för medborgardeltagande som finns i den. Planerarnas egen inställning till medborgardeltagande tas också upp, liksom något om svaga grupperns möjligheter till deltagandet.

Medborgardeltagande och planeringsteorier i Sverige har utvecklats i symbios med demokratimodeller. Politiska svängningar och samhällsförändringar påverkar i vilken utsträckning var och en har möjlighet att påverka. Vilken möjlighet den enskilde har att delta är också beroende av vilka resurser hon besitter, det är mer troligt att en resursrik person är med och deltar än att någon som har få resurser gör det. Medborgardeltagandet kommer ofta in i planprocessens slutskeden och då är möjligheten att påverka tämligen liten, genom att istället låta medborgarna delta redan i processens tidiga stadier ökar man chansen för dem att komma med kommentarer och invändningar. Vilka verktyg som bör användas är beroende av såväl dialogens mål och syfte som vem det är som kontaktas och var. Personlig kontakt har visat sig vara ett bra sätt att nå nya medborgare, detta kan t.ex. ske i form av hembesök eller personlig inbjudan till möten.

Medborgardeltagandets viktigaste roll visar sig vara att fungera som ”ett socialt kitt”, deltagandet skänker legitimitet till planerare, experter och politiker och utgör en viktig del i en fungerande demokrati. Medborgardeltagandet anklagas ofta för att vara ineffektivt, men sett ur ett längre perspektiv behöver så inte vara fallet. Om man istället för att bara se till vad som är bäst för oss idag lyfter blicken och zoomar ut, torde medborgardeltagandet kunna bidra till hållbara lösningar på lång sikt.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

ABSTRACT
SAMMANDRAG

1. INTRODUKTION	7
BAKGRUND	7
MÅL OCH SYFTE	7
FRÅGESTÄLLNINGAR	8
METOD OCH MATERIAL	8
AVGRÄNSNINGAR	8
2. DEMOKRATI	9
DEMOKRATIUTVECKLING	9
Folkrörelsesverige	9
Välfärdssverige	9
Det liberala Sverige	9
REPRESENTATIV DEMOKRATI	9
3. MEDBORGARDELTAGANDE I FÖRHÅLLANDE TILL NÅGRA DEMOKRATIMODELLER	10
LIBERAL DEMOKRATI	10
Viktiga processvärden	11
DELTAGARDEMOKRATI	11
Viktiga processvärden	12
DELIBERATIV DEMOKRATI	12
Viktiga processvärden	13
4. MEDBORGARDELTAGANDE I FÖRHÅLLANDE TILL NÅGRA PLANERINGSTEORIER	14
RATIONELL PLANERING	14
Folkrörelsesverige blir Välfärdssverige	15
Sverigeplanen och storskalig planering	15
Den rationella planeringens problem	15
ADVOKATPLANERING	16
Advokatplaneringens problem	16
GENERATIV PLANERING	17
Global påverkan på planeringen	17
Problem med den generativa planeringen	17
KOMMUNIKATIV PLANERING	17
Problem med den kommunikativa planeringen	18

5. PLANPROCESSEN	19
DE KOMMUNALA PLANERNA	19
Översiktsplan	19
Detaljplan	19
Områdesbestämmelser	19
PLANFÖRFARANDE	20
SAMRÅD	22
Samrådsparter.....	22
Samrådstillfällen	23
Meddelande om samråd	23
Samrådsredogörelse	23
6. PERSPEKTIV PÅ MEDBORGARDELTAGANDE	24
VAD SÄGER BOVERKET?	26
Skapande av goda förutsättningar för medborgardeltagande	26
Medborgardeltagandets lönsamhet	27
VAD SÄGER PLAN- OCH BYGGLAGEN?	27
PLANERARNAS INSTÄLLNING	28
Att tillgodose allmänintresset	29
SVAGA GRUPPERS MÖJLIGHETER TILL DELTAGANDE	29
VERKTYG FÖR DELTAGANDE	30
Information	30
Konsultation	31
Dialog.....	32
Samarbete.....	32
Medbestämmande	33
Att nå svaga grupper	33
TENDENSER FÖR FRAMTIDEN	34
7. DISKUSSION OCH AVSLUTANDE REFLEKTION.....	36
DELTAGANDETS UTVECKLING	36
Medborgardeltagande idag	37
Medborgardeltagande i framtiden	37
MÖJLIGHETER OCH VERKTYG	37
ETISKA SYNPUNKTER	38
MÖJLIGHETER FÖR FRAMTIDA STUDIER	39
SLUTORD	40
9. KÄLLFÖRTECKNING	41
TRYCKTA KÄLLOR	41
ELEKTRONISKA KÄLLOR	42

1. INTRODUKTION

BAKGRUND

”Demokrati handlar om alla människors lika värde och rättigheter.
I en demokrati får alla vara med och bestämma.”
Riksdagens hemsida, Demokrati [online], 2011-05-09

Så skriver man på riksdagens hemsida, men hur ser det egentligen ut? Får alla vara med och bestämma? Alla svenska medborgare över 18 år har rösträtt, vilket innebär att de har möjlighet att rösta i riksdagsvalen var fjärde år. Men hur ser deltagandet ut utöver folkomröstningar?

Samhället utvecklas och förändras vare sig vi är med och påverkar det eller inte. För att utvecklingen skall bli så bra som möjligt är det viktigt att många kommer till tals. Man kan engagera sig i en intresseorganisation eller politiskt, men man ska också ha möjlighet att delta i demokratins beslutsfattande som enskild individ. I vilken utsträckning medborgarna deltar, och tillåts delta i planeringsprocessen påverkar såväl legitimiteten i besluten som fattas som förtroendet för tjänstemän, politiker och beslutsfattare. Som blivande landskapsarkitekt tycker jag att det är viktigt att ha en förståelse för att medborgarnas deltagande är något större än bara en arbetsprocessfråga. Det är en demokratifråga.

Rätten att delta i stadsutvecklingen är lagstiftad enligt Plan- och bygglagen, där kan man läsa: ”alla berörda skall garanteras ett reellt inflytande på planutformning och genomförande” (Boverket, 2004, s.21). Men som det ser ut idag har inte alla berörda samma möjligheter. Ett deltagande i politiken är nämligen beroende av tid, resurser och engagemang, något som alla inte har tillgång till. Detta leder till att de som har mer resurser också har större möjligheter till inflytande än de som är upptagna, resurssvaga och saknar engagemang. Detta har lett till att den överlägset största delen av de privatpersoner som är aktiva i planprocessen idag är äldre män, och detta påverkar också vilka beslut som fattas (Boverket, 1998, s.79).

Att medborgarna tillåts delta i stadsplaneringen är dock ingen garanti för att deras synpunkter tas hänsyn till eller att de faktiskt kan påverka utvecklingen. I vilken utsträckning deltagandet leder till inflytande, vilka metoder som används och hur detta påverkar planeringsprocesser och beslut är frågor som jag i den här uppsatsen kommer att titta närmare på.

MÅL OCH SYFTE

Målet med uppsatsen är att undersöka hur medborgardeltagandet i svensk stadsplanering ser ut idag och hur det har sett ut historiskt, samt att titta på hur deltagandet har påverkats av planeringsteorier och demokratimodeller. Jag skall också titta något på hur planerarnas förhållande till medborgardeltagande ser ut.

Syftet med denna uppsats är att få en större förståelse för stadsplaneringens utveckling och medborgarnas roll i stadsplaneringen i Sverige, samt att få en ökad kunskap om planerarens roll i demokratiprocessen.

FRÅGESTÄLLNINGAR

- Hur har medborgardeltagandet i Sverige utvecklats?
- Hur har deltagandet påverkats av rådande demokratimodeller och planeringsteorier?
- Hur ser möjligheterna för medborgardeltagande ut?
- Vilka verktyg finns det för medborgardeltagande?

METOD OCH MATERIAL

Målet uppfylls genom en kvalitativ studie baserad på litteraturstudier. Litteraturen har insamlats genom sökning i bibliotekskataloger samt sökning i databaser för vetenskapliga artiklar. Uppsatsens teoretiska fokus har gjort att jag anser litteraturstudier vara en lämplig metod (Patel & Davidsson, 1994). Det har också gjort att jag har fått en jämn och bred överblick över medborgardeltagandets historiska utveckling i såväl politiska modeller som planeringsteori.

AVGRÄNSNINGAR

Arbetet med denna uppsats sker under åtta veckor, denna korta tid leder till att vissa avgränsningar blir nödvändiga. Hade jag haft mer tid hade intervjuer med planerare - angående den egna synen på deltagandet – varit av stort intresse. Nu har jag istället valt att titta på redan genomförda studier av liknande karaktär, bl.a. en enkätundersökning i Johansson och Khakees *Etik i stadsplanering* (Johansson & Khakee, 2009).

Det hade också varit intressant att titta närmare på flera gruppers inställning till medborgardeltagandet. Kvinnor och invandrare är underrepresenterade, varför samtal eller enkätundersökning med dessa grupper kunde bidra till ytterligare förståelse. Jag hade också gärna deltagit och intervjuat medborgare vid samråd eller utställning för att ta reda på vilka drivkrafter som kan ligga bakom den enskildes deltagande.

Den representativa demokratin har också varit en avgränsning. Jag har valt att hålla mig inom ramen för detta system eftersom det är det demokratisystem som används i Sverige. Det kunde varit av intresse att även titta på direkt demokratis förhållande till deltagande, men både tidsbegränsning och geografisk begränsning förhindrar detta.

2. DEMOKRATI

Tanken med detta kapitel är att ge en inblick i demokratins utveckling i Sverige eftersom det är detta styrelseskick som ligger till grund för medborgarnas deltagande. Demokratins förändring har också i stor utsträckning påverkat samhälls- och stadsplanering.

DEMOKRATIUTVECKLING

Folkrörelsesverige Under 1800-tal och tidigt 1900-tal utvecklades starka folkrörelser i Sverige, bl.a. arbetarrörelsen och nykterhetsrörelsen. Dessa och andra folkrörelser fungerade som samlande krafter och var med och drev på samhällsförändringen. Folkrörelserna hade en viktig del i demokratiseringen av Sverige, med förändringar som rösträttens lösgörande från förmögenheten och senare allmän rösträtt. Folkrörelserna engagerade många medlemmar över hela landet (Johansson & Khakee, 2009, s.56).

Välfärdssverige

Folkrörelsesverige fick dock stå tillbaka för framväxten av välfärdssamhället och den starka staten. I välfärdssverige var demokratin i hög grad representativ och där styrde experter, vilket ledde till storskaliga lösningar, t.ex. miljonprogram, ”ohämmad framväxt av bilism” och sanering av stadskärnor (Johansson & Khakee, 2009, s.56). Medborgardeltagande var någonting jobbigt för politikerna, därför var detta främst symboliskt och hölls inom snäva ramar (Johansson & Khakee, 2009, s.56).

Det liberala Sverige

I och med en allt större kritik mot de storskaliga lösningarna i allmänhet och miljonprogrammet i synnerhet förändrades synen på samhällsplaneringen. Medborgarna skulle återigen få vara med och delta aktivt i demokratin. *Det liberala Sverige* kan sägas ha växt fram sedan ca 1980-talet och präglats av en tro på den enskilda individens rätt att bestämma över sitt eget liv. På statlig nivå har detta främst märkts genom privatiseringar av allmännyttan (Ranhagen, 2006, s.16).

REPRESENTATIV DEMOKRATI

”All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.” (Regeringsformen 1:1)

Regeringskansliets hemsida, Så styrs Sverige [online], 2011-05-02

Representativ demokrati innebär att representanter för medborgarna utses genom fria val. Dessa folkvalda får förtroende att under en begränsad tid (i Sverige 4 år) fatta bindande beslut i gemensamma frågor. Förtroendet för representanterna prövas vid omval. De folkvalda är beslutsfattare och de ansvarar för att besluten som fattas är goda och väl avvägda (Riksdagen, 2010, s.2). Enligt riksdagen (2010) har Sverige varit en demokrati sedan 1921 då kvinnor fick rösträtt, den svenska demokratin har alltid baserats på det representativa demokratisystemet (Riksdagen, 2010, s.2). I den representativa demokratin sker medborgardeltagandet främst via regelbundna riksdagsval, men det finns även ytterligare utrymme för medborgarna att komma med synpunkter.

3. MEDBORGARDELTAGANDE I FÖRHÅLLANDE TILL NÅGRA DEMOKRATIMODELLER

I detta kapitel kommer jag att ta upp hur tre olika demokratimodeller förhåller sig till medborgardeltagande i planeringsprocessen. Jag kommer att berätta om varje modells grundinställning men också ta upp några problem med respektive förhållningssätt. Avsnittet kommer även att behandla i vilken utsträckning det finns plats för medborgardeltagande i respektive demokratimodell. Först vill jag säga något kort om vad dessa tre modeller; liberal demokrati, deliberativ demokrati och deltagardemokrati har gemensamt.

Demokrati är en av planeringens grunder så till vida att planering rent organisatoriskt är en del av det politiska systemets kommunala nivå. Planeringen kan ses som politikernas instrument att organisera dialog för att ta fram underlag för beslutsfattande (Boverket, 1998, s.21). Det finns olika teorier som beskriver hur demokratiutvecklingen i ett samhälle bör verkställas och i samband med dessa brukar man titta på hur deras relation till olika processvärden ser ut. Dessa processvärden är öppenhet, diskussion, ömsesidighet och ansvar (Henecke & Khan, 2002, s.10).

Samtliga tre modeller har sin grund i det representativa demokratisystemet och utgår således från att medborgarna via allmänna val väljer vilka som styr landet (Henecke & Khan, 2002, s.10). Men för att den representativa demokratin skall fungera väl krävs också att de folkvalda representanterna har en dialog med och lyssnar till, såväl medborgare som experter (Blücher, 2006, s.25). Vidare måste denna kommunikation finnas hela tiden och inte bara i samband med val. För att ytterligare garantera ett demokratiskt samhälle vilar modellerna på fri- och rättigheter som är lika för alla medborgare såsom åsiktsfrihet, mötesfrihet och tryckfrihet (Henecke & Khan, 2002, s.11).

LIBERAL DEMOKRATI

De vanligaste liberala demokratimodellerna är den pluralistiska och den elitdemokratiska. De har det gemensamt att de båda utgår från att individer deltar i den politiska processen för att se efter sina fördefinierade egenintressen. Demokratin handlar då om att sammanställa allas intressen och balansera dem mot varandra, detta görs genom att olika politiska partier tävlar om folkets röster vid allmänna val för att sedan själva sköta beslutsfattandet (Henecke & Khan, 2002, s.12).

I den renodlade elitdemokratin drar man en hård gräns mellan det privata och det politiska och det är endast vid valet av representanter som medborgarna deltar i den politiska processen, utöver dessa är deras medverkan inte önskvärd (Henecke & Khan, 2002, s.12). Enligt den pluralistiska demokratimodellen däremot är ett större deltagande välkommet. Man menar att makten inte skall vara koncentrerad till en elit utan istället vara utspridd på olika intresseorganisationer som får möjlighet att påverka beslutsfattandet. På så sätt vill man motverka att makten hamnar hos en liten grupp och istället låta många intresseorganisationer dela på makten och representera medborgarna (Henecke & Khan, 2002, s.12). Man menar alltså att de folkvalda skall sköta beslutsfattandet utan

direktdemokratiska institutioner, men man anser också att intresseorganisationer ska ha möjlighet att påverka dem. Medborgardeltagandet kommer här alltså att ske bortom de offentliga institutionerna och utan system för rättvisa former eller uppfyllnad av de fyra processvärdena öppenhet, diskussion, ömsesidighet och ansvar (Henecke & Khan, 2002, s.12). Ett annat problem med den pluralistiska demokratimodellen är att den utgår ifrån att makten är jämt fördelad över samhället (Henecke & Khan, 2002, s.12).

Viktiga processvärden

Det viktigaste processvärdet för samtliga liberala demokratimodeller är ansvar. Detta eftersom att valdeltagande är den enda formen av medborgardeltagande som sker inom ramen för offentligheten. Att medborgarna kan kräva att de folkvalda tar ansvar för den politik de för är avgörande för att demokratin skall fungera (Henecke & Khan, 2002, s.12).

DELTAGARDEMOKRATI

Inom deltagardemokratin ställer man sig kritisk till att endast en liten elit skulle vara kapabla till att aktivt delta i demokratin. Istället menar man att alla medborgare har vad som krävs för att påverka beslutsfattande (Henecke & Khan, 2002, s.13). Man lyfter främst fram två sätt på vilket medborgardeltagandet i beslutsprocessen bör ske, antingen sker det genom direkt deltagande - d.v.s. folkomröstningar eller beslutsfattande möten - eller så är deltagandet en del av den representativa beslutsprocessen. I det senare fallet talar man egentligen om ett indirekt inflytande snarare än direkt påverkan på beslutsfattandet (Henecke & Khan, 2002, s.13). Man kan kortfattat sammanfatta deltagardemokratin ideal med att så många medborgare som möjligt skall:

- a) kontinuerligt vara med och påverka de politiska beslutsfattarna och
- b) när så är möjligt, själva vara med och fatta de politiska besluten.

Gilljam i Blücher, 2006, s.25

Även om man anser att medborgarna ska ha möjlighet till direkt påverkan av politiskt beslutsfattande så menar man att detta skall ske inom ramen för det representativa demokratisystemet. Detta innebär att den viktigaste formen för beslutsfattande fortfarande ligger hos de folkvalda representanterna, framförallt när det kommer till mer övergripande beslut och beslut rörande nationell politik (Henecke & Khan, 2002, s.13). För att deltagardemokratin skall fungera väl krävs också politisk jämlikhet, det är en förutsättning för att de faktiska möjligheterna till deltagande skall vara lika för alla medborgare (oavsett utbildning, inkomst o.s.v.) och för att besluten som fattas inte bara skall gynna de som har bäst förutsättningar för deltagande (Henecke & Khan, 2002, s.13).

För att deltagardemokratin skall fungera räcker det inte att medborgarna deltar i val och passivt följer politiken, nej kraven som ställs på dem är betydligt högre, och det är också detta som är ett av medborgardemokratin problem (Gilljam i Blücher, 2006, s.25). Gilljam (2006) menar att uppfattningen om den tid och den intresse den enskilde medborgaren har möjlighet och vilja att lägga på politiken tycks vara överdriven bland de som förespråkar deltagardemokrati (Gilljam i Blücher, 2006, s.27). Vidare menar han att detta leder till en felaktig bild av dess demokratiska styrka.

Deltagardemokratien ställer också höga krav på ett reellt inflytande för medborgarna. Om ett sådant faktiskt inflytande saknas kommer människorna inte anse det vara värt att delta (Henecke & Khan, 2002, s.13). Även detta med lika möjlighet till deltagande är ett problem med deltagardemokratien, eftersom att ett deltagande i politiken är beroende av tid resurser och engagemang, något som alla inte har. Detta leder till att de som har mer av detta också får mer att säga till om än de som är upptagna, resurssvaga och saknar engagemang (Gilljam i Blücher, 2006, s.27).

Viktiga processvärden

Den deltagardemokratiska modellen lägger stor vikt vid alla fyra processvärden (öppenhet, diskussion, ömsesidighet och ansvar). Henecke och Khan (2002) menar att *öppenheten* är en förutsättning för de andra processvärdenas genomförande. Vidare anser de att *ansvaret* ser olika ut för politiker och tjänstemän jämfört med medborgarna. De menar att alla medborgare har ett ansvar att delta i demokratien medan politiker och tjänstemän med en privilegierad position har ett utökat ansvar. Detta ansvar gäller främst tillsynen av demokratien som sådan. Den politiska *diskussionen* är central och för att denna skall fungera krävs också *ömsesidighet* (Henecke & Khan, 2002, s.14).

DELIBERATIV DEMOKRATI

I den deliberativa demokratiteorin anser man att samtal och argumentation utgör ett av demokratins fundament (SOU 2000:1, s22). Man menar att endast i en maktutövning som lägger stor vikt vid just argumentation och samtal skapas förtroenden som överensstämmer med medborgarnas fria övertygelser. Demokratien skall utgöra ramen för en fri och jämlik diskussion där det gemensamma bästa är överordnat den enskilda individens bästa (SOU 2000:1, s22). Istället för att låta majoriteten bestämma (via votering), är meningen att de bästa argumenten skall vara avgörande i beslutsfattandet, detta avser också undvika förhandling grundad i maktrelationer (Henecke & Khan, 2002, s.15). Henecke och Khan (2002) menar att den deliberativa demokratins ideala samtalssituation bygger på uppfyllandet av ett antal kriterier:

- Alla som berörs av en fråga skall ha möjlighet att delta i samtalet (deliberationen).
- Alla som deltar i samtalet skall ha samma möjligheter att ifrågasätta och komma med nya argument.
- Motivet för att delta i samtalet måste vara att fatta beslut som alla deltagare kan acceptera.
- Deltagarna måste vara övertygade om att det är möjligt att nå konsensus.
- Resultatet av samtalet (d.v.s. besluten) måste bero på det bästa argumentets styrka.
- Maktutövning och manipulation måste undvikas.

Henecke & Khan, 2002, s.16

Ett av den deliberativa demokratins huvudsyften är att medborgarna genom samtal och diskussion tvingas bortse från sina egenintressen och istället börjar reflektera över vad

som gynnar de allmänna- och gemensamma intressena (Henecke & Khan, 2002, s.15). Vissa förespråkare av den deliberativa demokratin menar att deliberationen endast kan ske i det civila samhället och inte i den politiska sfären - detta eftersom att det politiska systemet är uppbyggt kring maktrelationer – medan andra tycker att deliberationen har en plats även inom de politiska institutionerna (Henecke & Khan, 2002, s16). Deliberation och konsensus skall alltid vara målet med den deliberativa demokratin, trots att även dess förespråkare inser att det inte alltid är möjligt (Henecke & Khan, 2002, s.17).

Viktiga processvärden

Den deliberativa demokratis viktigaste processvärde är *ömsesidighet* i det demokratiska samtalet. En ömsesidig respekt och vilja att lyssna till andras argument kombinerat med villighet att ändra den egna ståndpunkten i det fall någon annan erbjuder mer övertygande argument, utgör grunden för modellen. Vidare är *diskussionen* också ett viktigt processvärde, det är ju genom diskussion som modellen förverkligas. I viss mån är även *ansvar* ett viktigt processvärde enligt denna teori, men ansvaret ligger hos medborgarna eftersom att påverkan på politiker främst sker genom informella kanaler (Henecke & Khan, 2002, s.17).

4. MEDBORGARDELTAGANDE I FÖRHÅLLANDE TILL NÅGRA PLANERINGSTEORIER

Jag kommer här att kort redogöra för olika planeringsteorier och deras förhållande till medborgardeltagande. Teorierna redovisas kronologiskt från och med andra världskrigets slut. De presenteras i den ordning de förekommit i Sverige, även om de såklart i viss mån verkat parallellt och också bygger på varandra.

Synen på medborgarmedverkan i planeringsprocessen har förändrats i och med att samhället har gjort det. Utifrån planeringsteorier går det att urskilja fyra olika ansatser till ståndpunkter vad det gäller medborgardeltagande, dessa är: rationell planering, advokatplanering, generativ planering och kommunikativ planering.

RATIONELL PLANERING, ca 1940-tal – 1970-tal

Den rationella planeringen är en välordnad process där varje steg har en tydligt bestämd uppgift. Processen är organiserad så att beslutsfattare sätter upp mål utifrån vilka experter (planerare) sedan utvecklar planer. Man är ändamålsrationell och strävar mot den mest fördelaktiga kombinationen mellan användandet av resurser och uppfyllelse av mål. Detta kräver att användningen av resurser är väl planerad samt att målen är väl uttryckta och noga preciserade (SOU 1999:113, s.199 – 200).

Taylor (2007) har identifierat fem huvudsteg i den rationella planeringsprocessen, vilka är:

- I steg ett definieras mål och problem.
- I steg två tar man fram alternativa planförslag.
- I steg tre utvärderas de alternativa planförslagen. (Detta kräver systematisk analys utförd av sofistikerade tekniker.)
- I steg fyra genomförs det bästa planförslaget.
- I steg fem görs en uppföljning av planens förmåga att uppfylla mål, samt dess effekter.

Taylor, 2007, s.67-68

Den rationella planeringen har inget definierat slutmål utan är en pågående process där man hela tiden utvärderar och korrigerar tidigare led (Taylor, 2007, s.67-68). Den representativa demokratin spelar en viktig roll för den rationella planeringen, vars synsätt är att samhällsplaneringen en fråga för politiker och experter. Den enskilde deltar endast genom röstandet i allmänna val och det är just genom en tillräckligt stor majoritet i dessa val som legitimiteten för planerna uppnås (SOU 1999:113, s.200).

Denna praxis utvecklades i Sverige under det som har kommit att kallas *rekordåren* (ca 1945-1973), det var år av snabb tillväxt och välfärdsuppbyggnad (SOU 1999:113, s.199). Under denna period genomfördes två storkommunsreformer i Sverige (1952 och 1971) vilka minskade antalet kommuner genom att man slog samman många mindre kommuner till en storkommun. Sammantaget minskade antalet kommuner från ca 2500 till 276 stycken. Sammanslagningen var ett resultat av att landsbygden avfolkades vilket ledde till

att somliga kommuner inte hade möjlighet att upprätthålla en accepterbar servicenivå vad gäller exempelvis vård och omsorg (Wångmar, 2003, s.206).

Folkrörelsesverige blir Välfärdssverige

Under denna period av *rationell planering* skedde en övergång från det som har kallats *Folkrörelsesverige* till ett *Välfärdssverige*. Detta innebar att de folkrörelser som tidigare engagerat många svenskar försvann och ersattes av en stark stat. I och med denna förändring minskade medborgardeltagandet drastiskt och bildandet av storkommuner blev spiken i kistan för folkrörelsesverige. Nu var avstånden stora och politikerna hamnade längre från sina medborgare (Johansson & Khakee, 2009, s.56).

Sammanläggningarna ledde också till maktkoncentration och centralisering av statlig service. Detta ledde i sin tur till ett ytterligare minskat engagemang från medborgarna. Bildandet av storkommuner hade nämligen inte skett smärtfritt, tvärtom var motståndet stort. Främst var det oviljan att hamna i periferin av en storkommun som irriterade, men det var också frågor om identitet och minskad möjlighet att påverka som talade mot sammanslagningarna. I de små kommunerna hade medborgarna tidigare varit nära politikerna både geografiskt och socialt och möjligheten att påverka hade varit stor. Men i och med storkommunsreformen ändrades detta och såväl möjlighet som intresse för medborgardeltagande minskade (Wångmar, 2003, s.206).

Sverigeplanen och storskalig planering

I samband med kommunindelningen uppfördes också *Sverigeplanen*. Den var en regional plan för hela Sveriges utveckling. Sverigeplanens tillkomst möjliggjordes av att staten var stark och medborgardeltagandet lågt. Denna mycket översiktliga planering kom att resultera i bl.a. miljonprogram och sanering av stadskärnor samt bilismens starka framväxt (SOU 1999:113, s.200).

Det uppkom dock starka protester mot de storskaliga planerna och medborgarna mobiliserade sig återigen i sociala rörelser som ville vara med och påverka samhällets och stadens utveckling (SOU 1999:113, s.201). Protesterna gällde tidens planering både när det kom till knappa levnadsförhållanden och själva beslutsprocessen. Den stora satsningen på storskaligt byggande och utbyggnaden av infrastruktur var beslut som fattats uppifrån utan folklig förankring. Under 70-talet blir det tydligt att medborgarna inte är nöjda och den välkända kampen om almarna i Kungsträdgården i Stockholm blir en viktig symbolhandling mot utestängandet av medborgarna i planeringsprocessen. Medborgarna kräver nu sin rätt att delta i en planeringsprocess de länge varit utestängda från. Detta leder till att kommunerna börjar informera medborgarna i större utsträckning, och i viss mån får de också delta i planeringen även om det oftast är en symbolhandling från kommunens sida, för att legitimera redan fattade beslut (SOU 1999:113, s.201).

Den rationella planeringens problem

Storskaligheten och den starka staten kom alltså att bli ett problem för den rationella planeringen, eftersom medborgarna inte var tillfrågade innan genomförandet av planerna. Det har också ifrågasatts att teorin anser sig vara objektiv, då man menar att det inte är möjligt att på rationell väg räkna ut något ”allmänt bästa” och att det finns stora problem i att grunda en helhetsplanering på en sådan föreställning (Ketola, 2000, s.17).

Den rationella planeringsteorin har också kritiserats för att inte säga tillräckligt om målen utan endast uttala sig om själva processen. Likaså har det framkommit kritik mot att genomförandet av planerna inte ägnas tillräcklig uppmärksamhet, man menar att allt för stort fokus ligger på förberedande- och fattande av beslut (Khakee, 2000, s.26).

ADVOKATPLANERING, 1980-tal

Advokatplanering är ett sätt att låta de resurssvaga grupperna i samhället komma till tals. Detta sker genom ”advokater” som företräder de svaga och för deras talan. I Sverige har man ofta samarbetat med socialsekreterare som fått i uppgift att undersöka och kartlägga de resurssvagas levnadsvillkor. Detta har skett bl.a. genom att skapa en helhetssyn på behov, problem och resurser samt att göra det möjligt för medborgarna att delta i planeringen (SOU 1999:113, s.202).

Advokatplaneringens utveckling i Sverige var ett resultat av att medborgardeltagandet åter minskade under 1980-talet. Under 70- och 80-talen såg man på samhället som en uppbyggnad av näringsliv och statsmakt. Det var dessa två delar som bestämde utveckling och riktning för samhället (SOU 1999:13, s.24). I en motreaktion mot denna maktkoncentration uppkom under den här tiden begreppet *det civila samhället* och med det menade man allt som inte var stat eller marknad. Man ansåg att det civila samhället var lika viktigt som näringsliv och statsmakt och man ville med detta begrepp anknyta till det gamla folkrörelsesverige. Därför försökte man under 1980- och 90-talen att återskapa folkrörelsernas starka medborgardeltagande genom en kommunaldelsreform (SOU 1999:113, s. 203). Reformen innebar att man öppnade distriktskontor utspridd över kommunen för att öka medborgarnas möjlighet till inflytande i närmiljöfrågor och skapa en direktkontakt mellan väljare och politiker (Johansson & Khakee, 2009, s.57).

I advokatplaneringen kan den kommunala planerarens roll alltså liknas vid advokatens. Medborgarna är planerarens klienter och planeraren skall företräda dessa i planeringsprocessen för att besluten som fattas skall ta hänsyn även till vad som är bäst för de svagaste i samhället. På så sätt stimuleras framtagandet av alternativa planer även utanför det offentliga systemet (Ranhagen, 2006, s.21).

Advokatplaneringens problem

Det finns ett tämligen stort utrymme för medborgardeltagande i advokatplaneringen, vilket gör det viktigt att samtliga invånares intressen tas till vara. Detta medför dock en risk för att särintressen får ett stort utrymme i advokatplaneringen. I vissa fall kommer några medborgares intressen att råda över allmänintressets, särskilt om det i stor utsträckning är starka grupper som anammar planeringsformen (Ranhagen, 2006, s.21). Det blir då planerarens uppgift att se till att även de resurssvaga grupperna deltar, men om de inte är intresserade av något sådant, blir det alltså de starkares åsikter som kommer fram (Johansson & Khakee, 2009, s.58). Planerarens uppgift blir som sagt att lyfta fram de svaga gruppernas bästa, men detta måste också ske utan risk för favorisering åt andra hållet. Det blir en svår balansgång för planeraren att se till att alla grupper kommer lika mycket till tals, och ofta torde det bli så att någon grupp favoriseras (Johansson & Khakee, 2009, s.59).

GENERATIV PLANERING, 1990-tal

Generativ planering (också kallad nyhumanism) är ett resultat av det gap som uppkom mellan planerare och medborgare under den rationella planeringens tid (SOU 1999:113, s.203). I den generativa planeringen försöker man att överbrygga det gap som uppstod mellan politiker/planerare och medborgare. Detta gör man genom att lägga stor vikt vid att skapa en småskalig planeringsorganisation, där dialog och interaktion mellan alla berörda spelar en huvudroll (Ranhagen, 2006, s.21). Det anses också vara av vikt att planeraren tillhör det fysiska och sociala sammanhang hon planerar för, i brist på detta bör planeraren spendera mycket tid på platsen för att skaffa sig lokalkännedom (SOU 1999:113, s.203). Den generativa planeringen ämnar överbrygga mellanrummet mellan professionell kunskap och erfarenhetskunskap genom en förtroendefull dialog. Man menar att experternas kunskap om teorier och metoder tillsammans med lokalkännedom och lekmannakunskap bildar ett underlag för en god planering (Ranhagen, 2006, s.21).

Global påverkan på planeringen

De stora förändringar som skedde i Sverige och världen under 1990-talet kom också att ha en stor påverkan på stadsplaneringen. Framväxten av den marknadsekonomiska ideologin i samband med Östeuropas delning och Västeuropas unionsbildning kom att utgöra avgörande förändringar. Ekonomisk omstrukturering och informationsteknologins snabba utveckling bidrog båda till en globalisering av kapital, detta ledde till att planeringen också tvingades att genomgå en förändring till ett mer globalt synsätt. Kommunerna måste tävla om invånare, turister och pengar vilket i sin tur påverkar planeringen på en mindre skala. Detta resulterar i ansiktslyftningar och utveckling av nischer för att locka och behålla pengar i den egna kommunen. Bristen på pengar leder till att många kommuner måste effektiviseras det offentliga och tjänster som tidigare tillgodosetts av staten måste nu istället skötas av frivilliga och företag. Skillnaden mellan privat och offentligt blir allt mer otydlig (SOU 1999:113, s.204).

Problem med den generativa planeringen

Den generativa planeringen bygger på en välfungerande dialog mellan planerare och medborgare. Men det kan vara svårt att uppnå en jämbördig dialog eftersom att planerarna sitter på expertkunskaper som medborgarna saknar. Detta kan leda till att interaktionen inte blir jämbördig. Ett annat problem som uppstod under 1990-talet var det faktum att ekonomiska intressen och marknadskrafter hade ett starkt inflytande som ofta gick helt emot medborgarnas. Då en sådan situation uppstod visade det sig vara svårt för medborgarna att hävda sig. Det visade sig också vara svårt att få medborgare att engagera sig annat än på orter där befolkningen var homogen och problemen var akuta (t.ex. avfolkningsorter)(SOU 1999:113, s.204).

KOMMUNIKATIV PLANERING

Den kommunikativa planeringsteorin har utvecklats sedan 1980-talet och är en påbyggnad på 60- och 70-talens reaktion mot den rationella planeringen. Som namnet antyder är kommunikation huvudsaken i den kommunikativa planeringen. Planeringsprocessen skall innehålla ett ömsesidigt deltagande mellan allmänhet, politiker och professionella i såväl dialog som lärandeprocess (Ranhagen, 2006, s.21). Man ställer höga krav på direkt

medborgardeltagande i en diskurs som bygger på- och omfattar alla intressenters deltagande (SOU 1999:113, s.206). Men den kommunikativa planeringsteorin ämnar också förklara och tolka planerarnas profession genom att förtydliga de samband som finns mellan de frågeställningar och problem som planerarna dagligen stöter på i sitt arbete. Man belyser även den strukturella ordning i vilken planerarna befinner sig. Den kommunikativa planeringsteorin söker alltså både vara förklarande och normativ (Khakee, 2000, s.34). Man vill motverka förvrängning av information genom att låta kommunikationen präglas av förståelse, legitimitet, integritet och sanningsenlighet (Khakee, 2000, s.34). Khakee (2000) menar att man genom att låta dessa kännetecken genomsyra planeringen, kan utmana den rådande maktställningen (Khakee, 2000, s.34).

Healy (1993) har tagit fram tio teser där hon förklarar kommunikativ planering. Han menar att den kommunikativa planeringen är en process som är både interaktiv och deskriptiv och som betonar såväl beslut och handling som kunskaper från vardagen. Vidare menar han att dialogen måste vara hänsynsfull och att det är av största vikt att deltagarna uppskattar, uppmärksammar och förstår varandras handlingar och åsikter. För att diskussionen skall fungera måste man också inhämta samtliga dimensioner av kunskap, förståelse, uppskattning, upplevelser och omdöme. Vidare slår Healy fast att den kommunikativa processen skall ha ett kritiskt förhållningssätt och vara eftertänksam, endast då kan interaktionen bli allomfattande och alla deltagare kan vara med och fatta beslut. Metoderna för den kommunikativa planeringen är många, man förespråkar bl.a. dialog, statistisk- och kritisk analys men också konstnärliga uttryck som historieberättande (Healy, 1993, s. 242). Khakee (2000) sammanfattar Healys förklaring av den kommunikativa planeringsprocessen som en ”ömsesidig inlärningsprocess där deltagarna lär känna sig själva och sina egna relationer till andra människor och deras värderingar.” (Khakee, 2000, s.34).

Problem med den kommunikativa planeringen

Liksom den rationella planeringen har också den kommunikativa planeringen kritiserats för att inte ha någon strategi för utvärdering (Ranhagen, 2006, s.21). Vidare anses den inte heller vara tillräckligt fokuserad på mål, utan lägga för stor vikt vid planeringsprocessen.

Den kommunikativa planeringen har också kritiserats för att ha en naiv inställning till makt, kritiker menar att konsensus förutsätter att vissa åsikter exkluderas och att maktrelationer är någonting oundvikligt, men att den kommunikativa planeringsteorin blundar inför detta faktum (Blücher, 2006, s.119).

5. PLANPROCESSEN

I detta kapitel kommer jag att beskriva vilket utrymme som finns för medborgardeltagande inom planprocessens ramar, vilka begränsningar och möjligheter som finns. Men först något om de kommunala planerna.

DE KOMMUNALA PLANERNA

Översiktsplan

Alla svenska kommuner ska ha en översiktsplan som innefattar hela kommunens yta. Planen skall innehålla en redogörelse över vilka allmänna intressen som finns samt vilka miljö- och riskfaktorer som måste tas hänsyn till. I översiktsplanen skall det framgå vilka grunddragen i kommunens mark- och vattenanvändning är. Där redovisas också hur bebyggelse skall tas till vara och utvecklas samt hur kommunen tänker tillgodose riksintressen. Översiktsplanen skall vägleda beslut om användning av vatten- och markområden. Planen måste vara författad så att det är lätt för läsaren att förstå dess innebörd och konsekvenserna av den. (Boverket, 2009, s.9)

Detaljplan

Kommunerna använder detaljplanen som ett verktyg för att förverkliga de lokalpolitiska ställningstagandena angående bebyggelseutformning och mark- och vattenanvändning. I detaljplanen skall kommunen på ett översiktligt sätt redovisa hur man planerar att utveckla eller bevara ett planområde (Boverkets hemsida, Detaljplanering [online], 2011-04-29). En detaljplan skall upprättas främst i samband med större förändringar, dess genomförandetid måste vara mellan fem och femton år. Under genomförandetiden får planen varken ändras, ersättas eller upphävas. Undantag från detta får endast göras i det fall det uppstår nya förhållanden som inte varit möjliga att förutse vid tiden för planläggandet, samt att dessa förhållanden är av stor allmän vikt. Efter att genomförandetiden löpt ut kan den dock både ersättas, ändras eller upphävas. Men om inget av detta sker fortsätter den att gälla (Boverket, 2009, s.9).

Områdesbestämmelser

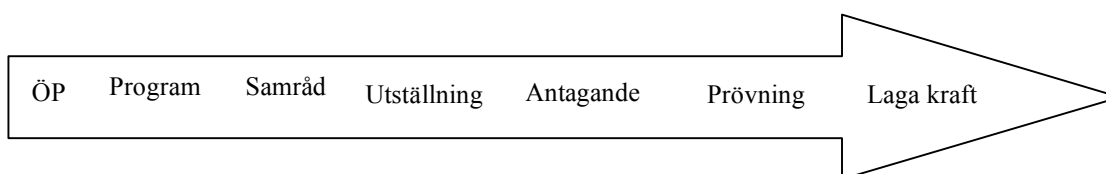
Till skillnad från detaljplanen reglerar områdesbestämmelserna endast ett fåtal frågor, dessa regleringar är i första hand till för att förhindra ingrepp som gör det svårt att använda vatten och mark på angivet sätt. Områdesbestämmelsernas syfte är att tillgodose att intentionerna i översiktsplanen uppfylls eller att riksintressen tas hänsyn till (Boverkets hemsida, Områdesbestämmelser [online], 2011-04-29). Områdesbestämmelser upprättas för områden som inte inbegrips av detaljplanen och måste alltid ha stöd i översiktsplanen. Vidare skiljer sig områdesbestämmelserna från detaljplanen på så vis att de inte ger kommunen rätt att lösa in mark, det finns inte heller regler för något obligatoriskt minsta innehåll i dem (Boverket, 2009, s.10).

PLANFÖRFARANDE

Vid upprättandet av detaljplan eller områdesbestämmelser reglerar Plan- och bygglagen (PBL) förfarandet. När det kommer till den enskilda kommunens förfarande är det dock endast några avseenden som regleras. Regler för nämnd- och förvaltningsrutiner kan varje kommun självständigt styra. Boverket (2009) talar om två viktiga mål som måste tillgodoses vid handläggning, dessa är ”att alla berörda skall garanteras ett reellt inflytande på planutformning och genomförande” samt ”att ärendena skall behandlas så enkelt och snabbt som möjligt” (Boverket, 2009, s.21).

Det finns två modeller för planförfarande vid upprättandet av detaljplan eller områdesbestämmelser, ”normalt planförfarande” och ”enkelt planförfarande”. Det normala förfarandet är det vanliga, men i det fall ett förslag anses sammanfalla med översiktsplanen samt sakna allmänt intresse kan man istället använda sig av det enkla förfarandet.

Boverket (2009) har illustrerat det normala planförfarandet på följande vis:



Figur 1. Schematisk skiss över det normala planförfarandet. (Ur: Boverket, 2009, s. 21)

Här kommer jag att kort förklara varje steg i det normala planförfarandet. Detta avsnitt avser vara en praktisk förklaring och ingång till var medborgardeltagandet kommer in i bilden. Avsnittet avslutas med en mer utförlig redogörelse för samrådet, detta eftersom att det är där medborgardeltagandet kommer in.

Programskedet: Ett program för detaljplanen ska tas fram i de allra flesta fall. Undantaget om detaljplanen har stöd i en fördjupad översiktsplan eller hanteras med *enkelt planförfarande*. Programmet kommer att utgöra underlag för utformandet av detaljplanen, programmet skall presentera mål och utgångspunkter för detaljplanen. Syftet med programmet är att det kommunala beslutsunderlaget skall berikas med synpunkter och erfarenheter från de berörda redan i ett tidigt skede. I de fall den framtida markanvändningen kommer att ha en betydande inverkan på miljön skall programmet kompletteras med en miljökonsekvensbeskrivning (MKB).

Samrådsskedet: Boverket menar att samrådsskedet och programskedet bör ses som en sammanhållen process eftersom att detta anses underlätta och rationalisera planförfarandet. Samrådets syfte är att lämna utrymme för insyn och synpunkter för de berörda innan detaljplanen fastslås. Kommunen är skyldig att informera och lämna utrymme för synpunkter innan detaljplanen antas. I samrådsskedet ska samtliga

som berörs av planerna ges möjlighet att påverka. Endast synpunkter som lämnats skriftligen kan dock utgöra underlag för överklagan när planen antagits.

- Utställningsskedet: Innan planerna antas måste kommunen ställa ut förslaget för granskning. Minst en vecka innan utställningen börjar skall dess förekomst kungöras på kommunens anslagstavla samt i lokala tidningar. Kungörelsen måste bl.a. innehålla information om var och när utställningen hålls, vilket område som berörs, om förslaget avviker från gällande översiktsplan samt inom vilken tid, hur och till vem synpunkter skall lämnas. Utställningen måste omfatta minst tre veckor och förläggas till en lättillgänglig lokal med lämpliga öppettider, gärna i planområdets närhet. Det är också viktigt att utställningen är lätt att förstå, och att medborgarna utan problem kan utläsa de förändringar och konsekvenser som förslaget medför. Endast synpunkter som lämnats in skriftligen under tiden för utställningen kan utgöra underlag för överklagan när planen antagits (synpunkter som lämnats in under samrådet behöver ej lämnas igen). Kommunen skall sammanställa de synpunkter som kommit in och redovisa på vilket sätt man tagit hänsyn/inte tagit hänsyn till dem. I det fall man ej tillgodosett en synpunkt skall dess lämnare underrättas med ett skriftligt utlåtande. Om utställningen leder till omfattande förändringar av förslaget skall det ställas ut på nytt.
- Antagandet: Detaljplanen skall antas av Kommunfullmäktige, kommunens högsta beslutande organ. När planerna antagits skall detta tillkännages genom ett anslag på kommunens anslagstavla, överklagandetiden sträcker sig tre veckor från anslagsdagen. Antagandet skall skriftligen meddelas till alla intressenter som har rätt att överklaga. Överklaganden skall inkomma till kommunen inom tre veckor från tillkännagivandet, det lämnas sedan vidare till länsstyrelsen för prövning.
- Prövning: Länsstyrelsen prövar eventuellt inkomna överklaganden av detaljplanen. Vidare kan länsstyrelsens beslut överklagas till regeringen inom ytterligare tre veckor efter att beslutet delgetts den klagande. Endast synpunkter som lämnats skriftligen kan utgöra underlag för en överklagan efter det att planen antagits.
- Laga kraft: Antagandet av detaljplanen vinner laga kraft då överklagandetiden gått ut och inga överklaganden inkommit, eller då länsstyrelsen beslutat att ytterligare överpröva planbeslutet.

SAMRÅD

All information i detta avsnitt är hämtat ur Boverkets *Boken om detaljplaner och områdesbestämmelser* (Boverket, 2009, s. 21-34).

Boverket menar att samrådsskedet och programskedet bör ses som en sammanhållen process eftersom detta möjliggör att medborgardeltagandet kommer in i planprocessens tidiga skeden. Vidare menar Boverket att detta underlättar och rationaliserar planförfarandet.

Såväl vid upprättande av nya planer som vid ändrande eller upphävande av befintliga skall kommunen samråda med berörda intressenter. Samrådets syfte är att lämna utrymme för insyn och synpunkter för de berörda innan detaljplanen fastslås. Kommunen är likväl skyldig att informera och lämna utrymme för synpunkter innan detaljplanen antas. I samrådsskedet ska samtliga som berörs av planerna ges möjlighet att påverka. Boverket anser att det är viktigt med samråd i detta tidiga skede av planförfarandet för att undvika låsningar.

Samrådsparter

Kommunen är skyldig (enligt PBL) att samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och andra eventuellt berörda kommuner. Länsstyrelsen har ett generellt rådgivningsansvar och samordningsansvar under planprocessen. De är skyldiga att verka för att riksintressen och miljökvalitetsnormer tillgodoses, vidare skall länsstyrelsen också bevaka statliga och mellankommunala intressen.

Man är också skyldig att *ge tillfälle* för samråd med berörda sakägare, bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och boende. Även myndigheter, sammanslutningar och enskilda som anses ha väsentligt intresse skall *ges tillfälle* till samråd.

Sakägare:	Med sakägare menas de som äger fast egendom eller innehar annan särskild rätt, men som ej är bostadsrättshavare. Dessa skall stå att finna i fastighetsförteckningen.
Bostadsrättshavare:	De som har bostadsrättsbevis för en lokal eller lägenhet.
Hyresgäst:	De som har hyreskontrakt för en lokal eller lägenhet.
Boende:	Boende i hus eller lägenhet som ej står för kontraktet, ex. barn, inneboende, andrahandshyresgäster.
Sammanslutning som har väsentligt intresse:	Kan t.ex. vara en fastighetsägarförening, handikapporganisation, facklig organisation eller en naturorganisation.
Myndigheter som har väsentligt intresse:	Kan t.ex. vara primär- eller landstingskommunala organ som har intressen som ej omfattas av länsstyrelsens bevakning.

Vilken avgränsad krets som berörs av samrådet bör redovisas, t.ex. på en karta där berörda fastigheter märkts ut. Även berörda myndigheter och sammanslutningar bör redovisas.

Samrådstillfällen

Boverket rekommenderar att regelbundna möten med länsstyrelsen sker under hela perioden för samrådsförfarandet för att underlätta kommunens arbete. Kommunen kan också välja att ta kontakt med andra myndigheter vid behov, exempelvis vägförvaltningen. Samma planförslag kan tas upp vid flera samrådsmöten i takt med att förslaget utvecklas och nya fakta framkommer. Länsstyrelsen bör i slutet av samrådsskedet sammanställa ett samrådsyttrande där dess synpunkter framkommer.

Samrådets form kan se olika ut beroende på hur många som är berörda av förslaget, om endast ett fåtal personer berörs kan det räcka med att dessa delges brevlades. Det bör däremot anordnas en samrådsutställning eller ett offentligt samrådsmöte i det fall samrådet berör en stor grupp personer. Förslagets komplexitet påverkar hur många samrådstillfällen som behövs.

Boverket anser att breda och tidiga samråd är av stor vikt. Vid samråden är det viktigt att motiven är tydliga för såväl förslaget och dess följder som för planeringsunderlag och alternativa lösningar. Det bör finnas tillfällen för de kommunala förvaltningarna att komma med synpunkter under hela samrådsskedet. De synpunkter som inkommer vid samrådet är grundläggande för rätten att överklaga. Dock kan endast synpunkter som lämnats skriftligen utgöra underlag för överklagan. Därför är det viktigt att samtliga berörda ges tillfälle att skriftligen inlämna sina synpunkter på förslagen.

Meddelande om samråd

Var och när samrådet äger rum bör meddelas de berörda minst en vecka innan det är dags. Meddelandet kan ske på olika sätt, t.ex. brevlades, via affischer eller i en tidning som ges ut av kommunen. För att vara säker på att alla haft möjlighet att ta del av informationen kan en kungörelse också införas i samtliga av ortens tidningar. Kommunen kan också välja att kontakta de berörda via fastighetsägare, eller genom att hämta uppgifter ur folkbokföringen. Internet kan användas som ett komplement.

Samrådsredogörelse

Samtliga synpunkter och förslag som framkommit under samrådet skall redovisas i en samrådsredogörelse. I denna skall kommunen också presentera och motivera sitt ställningstagande till dessa. De synpunkter som ej tillgodosetts skall utgöra tyngdpunkten i dokumentet. För att undvika missförstånd är det viktigt att kommunen är tydlig i sin motivering, detta underlättar också det fortsatta planeringsarbetet.

6. PERSPEKTIV PÅ MEDBORGARDELTAGANDE

I detta kapitel tar jag upp något allmänt om medborgardeltagandet och varför det är önskvärt. Sedan redogör jag för olika gruppers förhållningssätt till deltagandet. Jag nämner också något om vilka förutsättningar och begränsningar som finns enligt PBL samt vad Boverket säger.

Deltagandet har ett egenvärde i det faktum att det stärker planerarnas legitimitet och gynnar demokratin. Men den egentliga avsikten med medborgardeltagande är enligt Boverket att det skall fungera som ”ett socialt kitt” som håller ihop samhällen för en hållbar och långsiktig planering. Andra goda effekter av medborgardeltagande är att :

- Medborgaren kan förse sig med makt eller resurser för att påverka generell utveckling.
- Medborgaren kan inhämta kunskap och förståelse för samhället.
- Medborgaren kan inhämta förmåga att delta i offentlig dialog och vara med och lösa framtida problem.
- Medborgaren kan bygga sociala relationer med andra medborgare för att utöva inflytande på offentliga institutioner och aktörer.

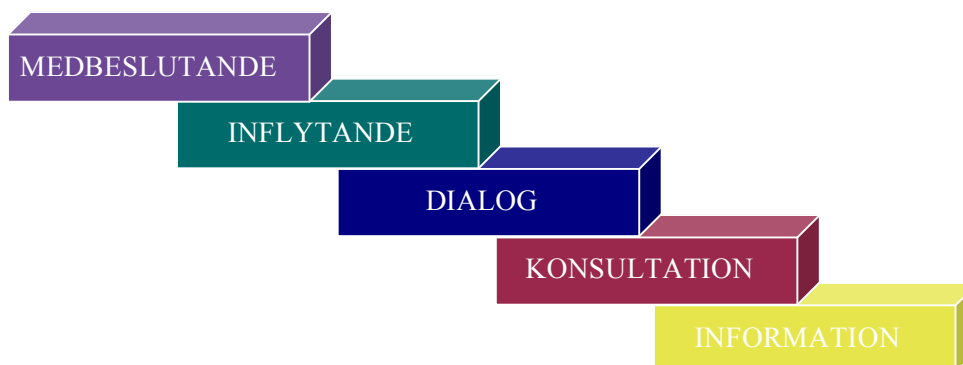
Johansson & Khakee, 2009, s.55-56

Planeringens konsekvenser är som sagt mycket långtgående, men det har funnits en brist på förståelse för detta från beslutsfattare (SOU 1999:113 s.197). Planeringen kräver just p.g.a. sin långtgående påverkan en omfattande dialog med medborgarna. Först när så många intressenter som möjligt bidrar med sin förståelse och kunskap samt sina värderingar och drivkrafter, blir planeringsdiskursen en grund för en stabil utveckling på lång sikt. (SOU 1999:113 s.197). Visserligen förlänger medverkan från medborgarna planeringsprocessen och den blir också dyrare, men istället är besluten som fattas bättre förankrade och bidrar till en god demokrati (SOU 1999:113 s.197).

Enligt statens demokratiutredning (1999:113) anses det dock finnas ett glapp mellan den offentliga retoriken och praktisk handling (SOU 1999:113, s.197). Vidare hänvisar man till forskning som visar att politiker och planerare i teorin är för medborgarnas deltagande, men när det kommer till det praktiska genomförandet ställer de sig tveksamma till möjligheten att skapa ett effektivt deltagande. Denna inställning menar man, leder till instabilitet och därför måste man sätta in särskilda åtgärder för att möta medborgarnas krav. Demokratiutredningen fastställer att medborgerligt deltagande ”är bra för demokratin, men inte för effektiviteten.” (SOU 1999:113, s.197).

Medborgardeltagandet kan sägas ha ett egenvärde men det har också ett symbolvärde, Arnstein (1969) har utvecklat en trappmodell för medborgardeltagandet där deltagandet kategoriseras utifrån i vilken omfattning det innebär verkligt inflytande eller ej. Arnsteins trappa går från *mycket liten makt* till *omfattande makt*: **steg 1**. Ickedeltagande utan makt, endast för syns skull. Ex. kommittéer utan inflytande eller studiecirkel som syftar till att ändra medborgarnas åsikter inte lyssna till dem. **Steg 2**. Symboliska handlingar, ex. informationsmöten där man endast vill delge och ej mottaga information, eller samråd där man ej har avsikten att ta hänsyn till medborgarnas åsikter. **Steg 3**. Blidkande. Man låter

medborgarna delta i kommittéer och nämnder som har mycket begränsat inflytande. **Steg 4. Faktiskt deltagande.** Ex. delegering av beslutsmakt, skapandet av förutsättningar för medborgardeltagande (Arnstein, 1969, s.216-224). Sveriges kommuner och landsting (2009) har utifrån Arnsteins trappmodell för medborgardeltagande utformat en egen trappa som ämnar ge en mer specifik bild av deltagandet i Sverige. Trappan kan fungera som en hjälp att förstå medborgardeltagandets olika nivåer i Sverige idag.



Figur 2.
Trappa för medborgardeltagandets nivåer. (Ur: Sveriges kommuner och Landsting, 2009, s.19)

Information	Delaktighet kräver välinformerade medborgare. Oavsett om de tillåts/väljer att delta eller ej måste de informeras om beslut. Att kommunen är transparent är en förutsättning för medborgarnas förtroende.
Konsultation	Medborgarna konsulteras i specifika frågor. Svartalternativen är förutbestämda av planerare och godkända av de förtroendevalda.
Dialog	Skapandet av möten mellan medborgare och andra där tillfälle till dialog ges. Alla skall ha möjlighet att framföra sina synpunkter. Konsensus behöver ej nås.
Delaktighet	Medborgarna är delaktiga i hela planeringsprocessen från idé till färdigt förslag.
Medbeslutande	De förtroendevalda delegerar ansvar till någon nämnd eller styrelse vars medlemmar är valda som individer och inte representanter för något parti.

Sveriges kommuner och landsting, 2009, s.20

Det faktum att planerarna är de som väljer metoder för planeringen och också är de som sitter inne med störst kunskaper i ämnet gör att de har en moralisk skyldighet att informera medborgarna om syftet till deltagandet samt om vilka påverkansmöjligheter deras deltagande faktiskt har (Johansson & Khakee, 2009, s.69). Detta är avgörande för att relationen mellan medborgare och planerare skall vara öppen och ärlig.

VAD SÄGER BOVERKET?

”Det räcker inte med allmän och lika rösträtt för att skapa demokrati.” så skriver Boverket i sin rapport *Vem bestämmer? Om medborgarinflytande och kommunal planering* (Boverket, 1998, s.80). Rapporten fastslår att: ”Alla medborgare har samma rätt att delta i samhället” (Boverket, 1998, s.77), och menar att detta deltagande kan ske på två olika sätt, direkt och indirekt. Det deltagande som sker indirekt är det vanligaste och handlar helt enkelt om att vara med och välja vilket partis representanter som man tror bäst kommer att representera ens intressen (vid allmänna val). Det direkta deltagandet handlar om att faktiskt vara närvarande i kommunala beslutsprocesser, antingen som medlem av en grupp/förening, eller genom deltagande vid samråd o.dyl. (Boverket, 1998, s.78). Vidare anser Boverket att det indirekta deltagandet kräver ett deltagande som är både allmänt och brett för att politiken skall nå goda resultat. Detta till trots konstateras att medelålders, svenskar och män är överrepresenterade medan såväl kvinnor som invandrare, funktionshindrade och ungdomar är underrepresenterade (Boverket, 1998, s.79). Boverket menar att de graden av de sistnämnda gruppernas medverkan kan fungera som ett mått på demokratin (Boverket, 1998, s.80).

Skapande av goda förutsättningar för medborgardeltagande

Boverket menar att ju tidigare medborgardeltagandet kommer in i en planeringsprocess desto större möjligheter har det att påverka planprocessen i positiv riktning vad gäller rationalitet och effektivitet (Boverket, 2009, s.23). En öppen demokrati är en förutsättning för deltagandet men utöver den är det många andra saker som krävs av ett samhälle som vill verka för medborgarnas inflytande och deltagande (Boverket, 1998, s.81). Kommunen må ställa lokaler och utbildning till förfogande men även medborgarna måste bidra för att systemet skall fungera. Boverket listar fem punkter som den enskilde medborgaren måste bidra med:

- **Viljan** kan inte komma uppifrån utan måste finnas hos den enskilde medborgaren och utgå från hans eller hennes tankar, känslor och behov.
- **Resurserna** måste i första hand finnas hos den enskilde medborgaren och det är han eller hon som väljer att använda dem.
- **Tiden** måste den enskilde medborgaren själv sätta av genom att avstå från annat, även om den tillgängliga tiden kan påverkas av både offentliga beslut och av situationen på arbetsmarknaden.
- **Mötesplatser** behövs där medborgarinflytandet och delaktigheten kan utövas.
- **Kunskaperna** måste den enskilde medborgaren själv förvärva även om kommunerna har goda möjligheter att erbjuda utbildning.

Boverket, 1998, s.81

Även de styrande politikerna har ett ansvar att underlätta för medborgarnas deltagande, det är deras uppgift att ”skaffa sig en rättvis bild av medborgarnas krav och behov samt att jämka samman dessa till klara verksamhetsidéer och mål” (Boverket, 1998, s.82). Men Boverket ser potentiella problem i att politikerna lyssnar för mycket på sina tjänstemän. Planerarnas stora kunskaper och höga professionella status kan leda till att det är de som

har den verkliga makten. Man påpekar därför att ”Det är planerarens moraliska uppgift att ställa frågan om vem eller vilka som berörs av planeringen.” (Boverket, 2010, s.62), men även att ”Det är politikernas styrning av tjänstemännen som blir avgörande för om folkets val och vilja ska slå igenom i den kommunala verksamheten.”(Boverket, 1998, s.82).

Något ytterligare som Boverket (1998) nämner som en viktig förutsättning för medborgardeltagandet är rättssäkerhet, man menar att ett effektivt, konsekvent och förutsägbart tillämpande av lagar därför är nödvändigt (Boverket, 1998, s.81). Boverket nämner två saker som de tror kan försvåra för rättssäkerheten, dels menar man att marknadsanpassningen av samhället kan utgöra ett problem, – eftersom att tillämpningen av lagar i vissa fall förflyttas från offentliga myndigheter till privata utförare – dels kan ”en decentralisering av kommunal verksamhet medföra liknande problem” (Boverket, 1998, s.81). Vad det gäller planerarna menar Boverket att de ska fungera som ett stöd till medborgarna där planerarna ska ställas till förfogande och erbjuda professionell hjälp till de medborgare som deltar.

Medborgardeltagandets lönsamhet

Boverket ser många fördelar med medborgardeltagande, de menar att deltagandet skapar engagemang och lokalt ansvarstagande, vilket leder till att medborgarna också blir mer intresserade av det samhällets utveckling. Detta i sin tur ”stärker medborgarandan, fördjupar demokratin och minskar ett eventuellt politikerförakt”(Boverket, 1998, s.76). I vissa kommuner kan man också se ekonomiska fördelar i och med att planerna får större legitimitet och överklagas i lägre grad (Boverket, 1998, s.76).

VAD SÄGER PLAN- OCH BYGGLAGEN?

I Plan- och bygglagen (PBL) finner man de lagar som reglerar medborgarinflytandet. PBLs krav på planeringsprocessen är att den skall präglas av öppenhet och insyn. Den reglerar även statens och kommunernas ansvar att tillse att beslutsfattande sker demokratiskt och att besluten får genomslag (Boverkets hemsida, Uppsikt enligt Plan- och Bygglagen [online], 2011-05-09). I demokratiutredningen (SOU 1999:113) diskuterar man PBLs relation till medborgarmedverkan och säger:

Enligt den reviderade PBL har medborgerligt deltagande i planering inte enbart ett symbolvärde utan också ett egenvärde. Deltagandet ger bättre planer, ökar effektiviteten genom att förbättra beslutsunderlaget samt höjer planernas legitimitet genom att bygga in förtroende bland invånarna för planerare och planeringsprocessen. *SOU 1999:113 s.198*

1987 infördes en ny Plan- och bygglagstiftning (PBL), ett uttalat syfte med denna var att skapa en mer demokratisk planprocess. Man ville öppna upp för ett större medborgardeltagande och tog därmed avstånd från den elitstyrning som präglat rekordårens rationella planering Henecke och Khan, 2002, s.17). Man ville på detta sätt flytta besluten närmare de som berördes av dem, samt främja den lokala demokratin. Planläggningen flyttades till kommunerna och staten fick ett mindre inflytande. Detta innebar att kommunerna nu själva fick ansvara för att de beslut som fattades om lokal

utveckling såg till allmänna intressen. Förhoppningen var att ett ökat självbestämmande skulle leda till en livligare diskussion om planfrågor och öka allmänhetens intresse för planeringen (Henecke och Khan, 2002, s.17).

PLANERARNAS INSTÄLLNING

Johansson och Khakee (2008) presenterar i boken *Etik i stadsplanering* en enkät som besvarats av 94 planerare från 20 av Sveriges största kommuner (Johansson & Khakee, 2008, s.101). Av denna framgår att kontakten med medborgargrupper endast är nästan hälften så förekommande som kontakten med exempelvis byggherrar och entreprenörer. Detta faktum pekar mot att näringslivets särintressen tas större hänsyn till än de enskilda medborgarnas. Planerarna är skyldiga att tillgodose allmänintresset, hur detta sker är dock i mångt och mycket upp till den enskilda planeraren (Johansson & Khakee, 2008, s.105).

I demokratiutredningen (1999:13) presenteras en studie av planerares inställning till medborgardeltagande, studien bygger på ett fyrtiotal intervjuer med kommunala planerare och politiker (SOU 1999:113, s.211). Planerarna i studien ansåg varken att utställningar eller offentliga möten fungerade bra, man upplevde att dessa snarare kom att ha en informativ karaktär istället för att vara dialogbaserade. Många av de tillfrågade ansåg också att medborgarna sällan kom med användbara synpunkter (SOU 1999:113, s.211). När det kom till tidpunkten för medborgardeltagandet ansåg man det finnas ett gap mellan det man önskade och det som faktiskt skedde. Istället för att delta tidigt i planprocessen kom medborgarna ofta in i planeringsarbetet först när planen redan var färdig. Somliga av de tillfrågade tyckte att medborgardeltagande tidigt i planeringsprocessen borde vara lagstiftat, medan andra menade att ett tidigt deltagande skulle leda till att deltagande medborgare tröttnade (SOU 1999:13, s. 211). Medborgardeltagandet ansågs främst leda till att särintressen kom till tals, då det oftast var intresseföreningar med specifika frågor som gjorde sig hörda. Medlemmarna i dessa högljudda grupper var inte sällan resursstarka och högtbildade (SOU 1999:13, s. 212).

De tillfrågade planerarna kom i intervjuerna dock med flera förslag på förbättringar och sätt att engagera mer och fler deltagare:

- 1) Man borde ha koncentrerat sig på ett fåtal frågor.
- 2) Plantexten skulle ha presenterats på ett lättillgängligt men proffsigt sätt.
- 3) Man borde ha avdramatiserat planeringsarbetet och presenterat idéerna på ett mer pedagogiskt sätt.
- 4) Man borde ha rekryterat referensgrupper från olika bostadsområden.
- 5) Man borde ha satsat på studiecirkel och annan form av kursverksamhet för att intressera så många människor som möjligt.

SOU 1999:113, s.211

Att tillgodose allmänintresset

Det finns två olika sätt att se på planerarens skyldighet i relation till allmänintresset (Johansson & Khakee, 2008, s.105). I det ena fallet är medborgardeltagandet mycket omfattande och blir därför automatiskt ett uttryck för allmänintresset, detta fall kräver att planeringsprocessen är transparent och öppen. I det andra fallet fokuserar man på

rättigheter och principer för social rättvisa. Här handlar det om att alla berörda skall behandlas lika i planeringsprocessen, och allmänintresset går då att jämställa med lika behandling (Johansson & Khakee, 2008, s.105). I det första fallet kontrolleras inte vem som deltar, det faktum att många deltar räcker för att allmänintresset skall anses vara uppfyllt. Medan det i det andra fallet kan vara ett mycket lite antal personer som deltar, men de representerar emellertid många olika grupper. Det är främst det sistnämnda som används i svensk stadsplanering idag.

I Johansson och Khakees (2008) enkät finns ett avsnitt med rubriken allmänintresset. Under denna rubrik lyder tio stycken påståenden om planerarens handlanden i förhållande till allmänintresset, exempel på ett sådant påstående är ”En planerare anstränger sig inte tillräckligt för att ge medborgaren en möjlighet att meningsfullt påverka utvecklingen av planer och normer”(Johansson och Khakee, 2008, s.107). De tillfrågade planerarna tar sedan ställning till om de anser påståendet vara ett etiskt problem eller inte.

Genomgående anser en majoritet av de tillfrågade planerarna att det är ett etiskt problem i de fall planeraren är medveten om att hon inte gör tillräckligt för att tillgodose allmänintresset Medan de är mer tveksamma till påståenden där planeraren är omedveten om sina brister att tillgodose det. Enkäten visar alltså att de tillfrågade planerarna tycker att det är tämligen okej att hålla medborgarna utanför planeringsprocessen om det är en konsekvens av en omedveten handling från planerarhåll. Medan samma konsekvens som resultat av en medveten handling anses vara tydligt oetisk. Planerarna har i praktiken ett stort inflytande över graden av medborgardeltagande, och om tillräcklig medvetenhet inte finns blir deltagandet lidande (Johansson och Khakee, 2008, s.59).

Det kan vara svårt för planerare att aktivt förespråka medborgardeltagande eftersom planeringen oftast styrs av effektivitet. Medborgardeltagande är inte effektivt, däremot är teknisk expertis det. ”Deltagandet ökar kostnader, orsakar förseningar, öppnar dörrar för emotionella hänsynstaganden och självintressen samt skapar kontroverser.” (Johansson & Khakee, 2008, s.59), detta kan vara en orsak till att planerarna i teorin är mer positiva till medborgardeltagande än i praktiken (SOU 1999:113, s.211).

SVAGA GRUPPERS MÖJLIGHETER TILL DELTAGANDE

Verkliga möjligheter att påverka avgörs i mångt och mycket av institutionella, kulturella och sociala faktorer såsom utformning och tillämpning av lagstiftning och välfärdssystem. Men samhällets förmåga att skapa tillgång till arbete, bostad och sociala mötesplatser även för svaga och utsatta människor, påverkar också i vilken grad olika personer har möjlighet att delta (SOU 1999:113, s. 168). Vilka resurser en människa har, har visat sig vara avgörande för hennes möjligheter att vara med och delta i demokratin. I sammanhanget har tillgången till bl.a. social- och ekonomisk trygghet, samt kunskap och utbildning i hur samhället fungerar, kommit att vara av betydelse (SOU 1999:113, s. 168). Men även tillgången till sociala nätverk och mötesplatser har en inverkan. Tillgången till t.ex. arbets- och studiekamrater, vänner eller deltagandet i föreningsliv påverkar också det benägenheten att delta. En person som står utanför allt detta är i praktiken också utestängd från stora delar av samhällslivet och därmed också samhällsdialogen. Detta gäller personer

som saknar arbete, har dålig ekonomi eller har ett fysiskt- eller psykiskt handikapp, men framförallt de som har en kombination av flera av dessa (SOU 1999:113, s. 168).

För personer som är beroende av sociala myndigheter begränsas möjligheten att delta av att de hamnat i en beroendeställning. De ställs mot självständiga myndighetsrepresentanter vars uppgifter är att både kontrollera och stödja dem, detta skapar ett hierarkiskt förhållande som inte gynnar individens tro på sig själv som en värdefull del i politiska processer (SOU 1999:113, s.198). Anna Meeuwisse menar i demokratiutredningen (1999:113) att detta till och med leder till att socialvårdsklienterna inte ens upplever sig vara berörda av diskussionen om demokrati och medborgardeltagande (SOU 1999:113, s.199).

Meeuwisse ställer sig sedan frågan ”hur kan man [på organisatorisk väg] stärka resurssvaga gruppers inflytande i samhället?”(SOU 1999:113, s.199). Ett sätt menar hon, kan vara att skapa en miljö som främjar gemenskap och där gränserna mellan personal och klient suddas ut. Att dessa miljöer är demokratiskt uppbyggda och lämnar utrymme för allas medbestämmande är också mycket viktigt (SOU 1999:113, s.199). Meeuwisse anser att först sedan svaga människor fått ingå i sådana sammanhang som gett dem möjligheter att ha inflytande över sitt eget liv, kan de också vara med och påverka övergripande politiska processer (SOU 1999:113, s.186). Hon menar att dagens vård inte lyckas ta till vara på människors resurser och rättigheter och att det därför är viktigt att satsa på projekt som utmanar patient-/klientrelationen. Vidare menar Meeuwisse att det inte finns några paketlösningar utan att olika personer och grupper kräver olika lösningar. För att samhället skall vara öppet och inkluderande för alla behöver det därför finnas en variation av program för såväl arbetslösa som sjuka (SOU 1999:113, s.187).

VERKTYG FÖR DELTAGANDE

I detta avsnitt presenteras en rad olika verktyg för medborgardeltagande. Verktøygen är indelade i fem grupper: information, konsultation, dialog, samarbete och medbestämmande. Indelningen har jag gjort utifrån Sveriges kommuner och landstings trappa för olika deltagandenivåer (se s.25). Det finns dock betydligt fler metoder än de jag valt att presentera här. Urvalet är gjort så att jag dels valt metoder som ofta rekommenderas, dels har jag försökt undvika metoder som liknar varandra allt för mycket.

Gemensamt för alla verktygen är att de kräver förberedelse och återkoppling. Att deltagarna får information om effekten av sitt deltagande är avgörande för att de ska välja att medverka igen (Lindholm & Moritz, 2007, s.44). Vilket verktyg som skall användas när måste övervägas noga, bäst är att utgå från ett tydligt formulerat syfte i valet av metod. För att deltagandet skall fungera väl är det av största vikt att den valda metoden har tydliga ramar så att alla vet vad som förväntas av dem. Även dokumentation och utvärdering är två viktiga punkter (Lindholm & Moritz, 2007, s.43).

Information

- Trycksak** Att använda sig av affischer, broschyrer och flygblad kan vara ett effektivt sätt att informera ett stort antal människor. Trycksakerna måste innehålla kontaktuppgifter dit man kan vända sig för ytterligare upplysningar (Lindholm & Moritz, 2007, s.20).
- Stormöte** Ett stormöte ger endast vissa möjligheter för deltagarna att komma med egna synpunkter och fungerar främst som ett informationsverktyg. Till ett stormöte är ”alla” inbjudna och välkomna att närvara, detta kan leda till ett stort antal deltagare. Om deltagarantalet är stort är det oftast de resursstarka grupperna som kommer till tals, mer ovana mötesdeltagare kan ha svårt att göra sig hörda. Därför ställer stormöten stora krav på moderatorns förmåga att kontrollera och styra situationen. Det är viktigt att någon för minnesanteckningar (Lindholm & Moritz, 2007, s.21; Botkyrka kommun, 2007, s.27; Boverket, 2010, s.22).
- Öppet hus** Öppet hus lämpar sig också bäst för informationsspridning, men kan även ha vissa konsultativa inslag. En fördel med öppet hus är att deltagarna inte förbinder sig till vidare engagemang, därför kan det också locka personer som inte brukar delta annars. Deltagarna kan uppmuntras till att lämna sina synpunkter skriftligen men man bör också föra minnesanteckningar. Öppet hus kan med fördel kombineras med en utställning (Lindholm & Moritz, 2007, s.22; de Laval, 2006, s.16).
-
- ## **Konsultation**
- Enkät** Enkäten kan fungera som ett verktyg för att t.ex. ta reda på om man är på rätt väg, utvärdera ett projekt eller för att fånga upp medborgarnas synpunkter i specifika frågor. Enkäten ger ingen djupare information om medborgarnas synpunkter men kan fungera som en fingervisare. Frågorna i enkäten bör vara tydligt formulerade och inte lämna tolkningsutrymme (Lindholm & Moritz, 2007, s.23; Boverket, 2010, s.53).
- Fokusgrupp** Fokusgruppen fungerar som en intervjusituation med ca 10-20 deltagare. Intervjun är välstrukturerad och frågorna berör endast ett specifikt ämne. Olika situationer passar för olika sorter grupper, ibland kan det vara en fördel att samla en homogen grupp medan det vid andra tillfällen kan finnas poänger i att blanda deltagare (Lindholm & Moritz, 2007, s.25; Botkyrka kommun, 2007, s.27; Boverket, 2010, s.53; Malmö stad, 2011, s.12; Gatukontoret, 2010, s.16).
- Gåtur** Till en gåtur bjuds berörda parter in för att komma synpunkter på ett speciellt område. Gåturen följer en förutbestämd rutt med ett antal stopp. Vid varje stopp ombedes deltagarna anteckna sina synpunkter

på platsen, vad som är bra resp. dåligt o.s.v. Efter gåturen återsamlas deltagarna i en lokal för att diskutera sina synpunkter. Efter mötet samlar kommunen in deltagarnas anteckningar (de Laval, 2006, s.24; Boverket, 2010, s.54).

Medborgarpanel Till en medborgarpanel väljs deltagarna ut statistiskt slumpmässigt, på så sätt kan man engagera medborgare som inte aktivt söker sig till liknande situationer. Deltagarna konsulteras sedan i specifika frågor, ibland kan man även använda sig av omröstningar. Det är viktigt att deltagarna informeras om de aktuella frågorna innan paneltillfället. Det är bra om kommunpolitiker och experter närvarar för att informera och svara på frågor (Lindholm & Moritz, 2007, s.27).

Dialog

Open space

Upp till 500 personer kan delta vid ett *open space*-möte. Mötet äger rum under en hel dag och inleds med information om huvudfrågan. Därefter uppmanas alla deltagare att skriva ner förslag på dialogfrågor och diskussionsämnen på A4-papper. Förslagen sätts sedan upp för allmän beskådan och deltagarna skriver sitt namn under den fråga de vill diskutera. Sedan fortsätter dagen med dialog i de grupper som bildats. Mot slutet av dagen samlar varje grupp ihop sina viktigaste synpunkter, dessa anteckningar samlas sedan in av kommunen (Botkyrka kommun, 2007, s.31; Malmö stad, 2011, s.12; Boverket, 2010, s.55; Gatukontoret, 2010, s.15).

Seminarier

Seminarier anordnas av kommunen vid ett flertal tillfällen (minst två). Det är viktigt att deltagarna vid de olika mötena förblir desamma. Under seminariet diskuteras en förutbestämd fråga. För att alla deltagare skall ha möjlighet att göra sig hörda är det viktigt att gruppen håller en begränsad storlek (Botkyrka kommun, 2007, s.28; de Laval, 2006, s.19).

Samarbete

Arbetsgrupp

En arbetsgrupp består av ett antal medborgare som träffas vid ett flertal tillfällen för att föra en dialog om någon eller några förutbestämda frågor/projekt/ämnen. Alla medborgare är välkomna att delta i arbetsgrupperna. Även tjänstemän eller representanter för näringsliv eller olika föreningar kan delta. Grupperna kan t.ex. formos vid ett stormöte där de som är intresserade bildar mindre grupper. Arbetsgruppsmetoden avslutas också med ett stormöte där de olika grupperna framför vad som framkommit i samtalen (Lindholm & Moritz, 2007, s.32; de Laval, 2006, s.19; Boverket, 2010, s.52).

Framtidsverkstad Framtidsverkstadens syften är flera, den är: dialogskapande, nätverksbyggande och främjar samarbete mellan olika aktörer. Framtidsverkstaden bör vara ett återkommande moment, lämpligt är att den hålls årligen. Under verkstaden som hålls under en dag, är alla välkomna att lämna förslag på saker man skulle vilja förändra, förbättra eller tillföra kommunen. Förslagen diskuteras i smågrupper sedan de prioriterats av samtliga deltagare i någon form av omröstning. Grupperna redovisar slutligen sina idéer för utveckling. Framtidsverkstaden leder inte sällan till bildandet av arbetsgrupper (Lindholm & Moritz, 2007, s.33; Botkyrka kommun, 2007, s.31; Gatukontoret, 2010, s.16; Malmö stad, 2011, s.12).

Medbestämmande

Rådslag Rådslaget är en omröstning bland kommunens invånare eller berörda grupper, utslaget i omröstningen syftar till att vara rådgörande för politiska beslut. Hur omröstningen går till kan variera, antingen får deltagarna färdiga förslag att ta ställning till, eller så är de först med och utformar förslagen. Rådslagets beslutande natur gör det extra viktigt att deltagarunderlaget är brett (Lindholm & Moritz, 2007, s.35; Gatukontoret, 2010, s.7; Malmö stad, 2011, s.12).

Att nå svaga grupper

Vissa grupper är lättare att nå än andra och för att få med underrepresenterade grupper kan det krävas extra insatser. Annars riskerar medborgardialogen leda till att de redan starka grupperna får ännu mer utrymme för att uttrycka sina åsikter (Sveriges kommuner och Landsting, 2009, s.21). Därför är det viktigt att ta reda på hur olika invånare vill föra dialogen med kommunen och sedan anpassa sig efter det, man kan alltså inte räkna med att använda samma metod för alla (Lindholm & Moritz, 2007, s.21).

I Herrgården i Malmö har man t.ex. använt sig av hembesök för att nå resurssvaga grupper, på så sätt börjar man bygga en relation till invånarna och samtidigt skapas tillfälle för dem att lämna synpunkter och önskemål (Boverket, 2010, s.53). Att uppsöka invånarna på andra platser – såsom föreningslokaler och bibliotek – kan också vara ett effektivt sätt att skapa kontakt (Lindholm & Moritz, 2007, s.38). Personlig inbjudan är bättre än den allmänna på att locka till sig resurssvaga grupper (Sveriges kommuner och Landsting, 2009, s.21). Att påminna om dialogtillfällen många gånger är också ett sätt att få fler att dyka upp, liksom att kontakta nyckelpersoner i samhället som kan föra informationen vidare (Lindholm & Moritz, 2007, s.38).

TENDENSER FÖR FRAMTIDEN

Sveriges kommuner och landsting (SKL) (2009) menar att man parallellt med ett minskande valdeltagande och lågt intresse för partipolitik ser att svensken är mycket intresserad av samhällsfrågor och politik (SKL, 2009, s.6). Detta intresse menar SKL tar sig nya former, istället för att gå med i ett etablerat parti engagerar sig svensken endast i de frågor som hon direkt berörs av. Över Sverige växer det fram ”underifrån grupper” som sysslar med allt från urban odling till matlag och dagishämtning. Ett exempel är föreningen ”Tillväxt” i Stockholm, på sin hemsida skriver de:

”Tanken är att denna utveckling skall drivas på initiativ av medborgarna. Eftersom politikerna ännu inte har förstått att framtidens städer måste producera mer av sin egen mat och inte vara beroende av olja, transporter, kött och mark i andra länder så måste vi ta saken i egna händer och börja odla vegetabilier.”

Tillväxts hemsida, Om Tillväxt [online], 2011-05-11

Föreningen kan sägas syssla med ”*Guerilla gardening*” (olovlig plantering/odling på någon annans mark), en rörelse som växt fram över stora delar av världen. Den aktivitet som dessa och andra liknande rörelser ägnar sig åt är olaglig, men brottets milda natur och utövarnas starka övertygelse har gjort att grupperna fått ett stort genomslag.

En annan grupp som inte bara jobbar med odling är ”Nätverket linje 17” som verkar i förorter längs med tunnelbanelinje 17 i Stockholm. De arbetar med egna projekt men även med påtryckningar på politiker och andra. Arbetet innefattar bl.a. arbete för bättre källsorteringsmöjligheter, odling på innergårdar, att ta fram kartor över ätbara växter i förorterna och att ta fram en övergripande vision för stadsdelen Skarpnäck (Nätverket linje 17s hemsida, Miljö 17 [online], 2011-05-11).

Ett exempel på hur man på kommunal nivå kan främja och stötta dessa och liknade nätverk och projekt står Göteborgs stad för. De har i sitt parkprogram från 2007 listat en rad strategier för att ”Ge rum för landskapet”. En av dessa strategier är att *Ställa till förfogande*:

”Behovet av att själva få uttrycka sig och göra avtryck i sin stad är stort. Att ge utrymme för privata initiativ i parkerna tillgodoser en önskan om delaktighet och egen kreativitet. På så sätt kan fler göteborgare hitta eller skapa just sina platser att känna glädje och stolthet över.”

Göteborgs Stad, 2007, s.19

Man har i Göteborg också arbetat med att ta fram områden i staden som skall vara fria för utveckling utifrån medborgarnas egna initiativ (Göteborgs Stad, 2007, s.19).

SKL (2009) menar att man måste ta det minskade deltagandet inom offentlighetens ramar på allvar, därför har man tagit fram skriften *11 tankar om medborgardialog i styrning* (2009) där man försöker ta fram vägar att fånga det engagemang som medborgarna har

och föra in det i offentligheten igen (SKL, 2009, s.32). Bl.a. presenterar man en rad dialogverktyg som skall hjälpa planerarna i kontakten med medborgarna. Men man påpekar också vikten av en god planering och struktur av dialogen (SKL, 2009, s.21-23). Deltagandet ses som något positivt för såväl demokrati som för effektivitet och kvalitet. Man menar att deltagandet leder till en effektivisering av de tjänster som erbjuds eftersom att kommuner och landsting blir medvetna om vad medborgarna vill ha. Detta förhindrar onödiga och outnyttjade tjänster (SKL, 2009, s.29). Kvaliteten på organisationer och beslut ökar i och med en större insyn och transparens, legitimiteten i besluten ökar också i takt med att fler deltar vilket i sin tur gynnar demokratin (SKL, 2009, s.29). Framtagandet av denna skrift tyder på att Sveriges kommuner och landsting siktar mot ett ökat medborgardeltagande.

7. DISKUSSION OCH AVSLUTANDE REFLEKTION

DELTAGANDETS UTVECKLING

Medborgardeltagande är intimt förbundet med den tid vi lever i. Politiska svängningar och samhällsförändringar påverkar i vilken utsträckning var och en har möjlighet att påverka. Medborgardeltagande och planeringsteorier i Sverige har utvecklats i symbios med demokratimodeller. Den rationella planeringsteorin tycks vara förbunden med den liberala demokratimodellen. Dessa förenas av synen på att medborgardeltagandets enda utrymme inom ramen för offentligheten är folkomröstningar. Båda teorierna menar också att det är beslutsfattare och experter som tillsammans bör ta fram vad som är bäst för medborgarna. Beslutsfattarna fastställer mål och experterna utarbetar planer. Både den rationella planeringen och den liberala demokratin är starkt toppstyrda.

Advokatplaneringens teori befinner sig någonstans i mellanrummet mellan den liberala demokratimodellen och deltagardemokratin. Övertygelsen om att den liberala modellens maktstrukturering är oundviklig, i samband med en tydlig uppdelning mellan statsmakt och civilsamhälle gör att advokatplaneringen har ena foten i den liberala demokratimodellen. Men en strävan efter ett nytt folkrörelsesverige ledde till att makten flyttades närmare medborgarna som kom att representeras av planerarna, denna utveckling lämnar advokatplaneringens andra fot i deltagardemokratin.

Den deliberativa planeringsteorin tar ytterligare ett steg mot deltagardemokratin, även om också den erkänner den tydliga maktstrukturen i den liberala modellen som oundviklig. Men man försöker i alla fall överbrygga gapet mellan politiker och medborgare genom att utlokalisera planeringsprocessen ytterligare. Planerarna skall helst vistas på den plats de planerar för och skaffa sig stor lokalkännedom om området. Man vill överbrygga mellanrummet mellan experter och medborgare med en förtroendefull dialog, något som torde göra att den deliberativa planeringen framförallt kan anses innefattas av deltagardemokratin.

Den kommunikativa planeringsteorin präglas av uppfattningen att alla som berörs av en fråga skall få vara med och besluta i den. Detta överensstämmer tämligen väl med den deliberativa demokratimodellens uppfattning att beslut skall fattas i samklang med medborgarnas fria övertygelser. Den kommunikativa teorin förespråkar att beslut fattas genom att konsensus nås, detta överensstämmer med den deliberativa modellens uppfattning att de bästa argumenten (och inte en majoritet) skall vara avgörande i beslutsfattandet. I demokratiutredningen argumenterar man för en ”deltagardemokrati med deliberativa kvalitéer” men menar att det finns viktiga värden även i andra teorier (SOU 2000:1, s.22).

Men medborgardeltagandet har också påverkat hur demokratin har sett ut. Almstriden i Kungsträdgården 1971 är ett exempel på hur en händelse ändrade inställningen till medborgarnas roll i demokratin. Självklart var inte detta en isolerad händelse men den fungerade som en katalysator för en omstrukturering av beslutsprocesser. Från en

demokrati som grundades i den starka staten gick Sveriges styrning mot att vara mer öppen och inkluderande.

Medborgardeltagande idag

Medborgardeltagandet i Sverige idag tycks finnas på en glidande skala mellan de olika planeringsteorierna. I planeringsprocessens tidiga skede verkar deltagandet ta sin utgångspunkt i den kommunikativa planeringen. Där syftet är att ta del av medborgarnas kunskaper och erfarenheter, men också att låta medborgarna vara med och fatta beslut. Ju längre planeringsprocessen lider verkar deltagandets roll dock passa bättre i den liberala planeringsteorin. När processen når sitt slut vid utställningsskedet handlar deltagandet främst om att informera medborgarna och man är inte längre mottaglig för synpunkter. Kanske ligger det på något sätt i planeringens natur att planerare och andra experter har ett större inflytande ju längre processen lider. Deras roll kommer ju trots allt med ett ansvar över den slutgiltiga produkten. Vetskapen om det egna ansvaret kanske skapar en rädsla för att vara allt för lyhörd för lekmäns åsikter, och istället väljer man att lyssna till den egna erfarenheten.

Medborgardeltagande i framtiden

Utifrån min undersökning tillåter jag mig att spekulera över vilka tendenser man kan se för framtida medborgardeltagande. Efterfrågan på medborgardeltagande tycks öka, men kanske inte i de traditionella formerna. Människor vill visserligen vara med och bestämma, men i allt större utsträckning verkar de göra det utanför det politiska systemet. Intresset för att påverka beslut har inte försvunnit, det har förändrats. Istället för att vänta på att kommunen ska fatta de beslut man önskar, går man direkt till handling. Denna trend har snappats upp av Sveriges kommuner och landsting som reagerat med en satsning på att locka medborgarna till deltagande inom offentlighetens ramar. Göteborgs stad har arbetat med detta att möta medborgarna när de själva kommer med initiativen och även med att uppmuntra till egna initiativ. Det kan vara en strategi för ökat deltagande i framtiden. Kommunerna behöver ha en plan för hur man hanterar medborgarinitiativ på ett snabbt och effektivt sätt. Annars riskerar medborgarnas inställning till kommun och politiker att bli lidande.

Fler och fler engagerar sig i föreningar och nätverk, individer förenas av liknande intressen och kämpar för att dessa ska bli verklighet. Är det kanske ett nytt folkrörelsesverige vi är på väg mot?

MÖJLIGHETER OCH VERKTYG

Möjligheterna för medborgardeltagande inom offentligheten finns främst inom ramen för framtagandet av planer. Plan- och bygglagen reglerar vilka möjligheter och begränsningar som finns. Ofta bjuds medborgarna inte in i planprocessen förrän i dess slutskede och då är möjligheten att påverka tämligen liten. Genom att istället låta medborgarna delta redan i processens tidiga stadier ökar man möjligheten för dem att komma med kommentarer och invändningar. Möjligheten att delta är beroende av de resurser som individen besitter. Det är mer troligt att en resursrik person är med och deltar än att någon som har få resurser gör det. Detta visar sig i att det främst är medelålders män som är med och påverkar framtagandet av planer. För att nå grupper med lågt deltagande kan planerarna använda sig

av olika dialogverktyg. Vilka verktyg som bör användas är beroende av såväl dialogens mål och syfte som vem det är som kontaktas och var. Personlig kontakt har visat sig vara ett bra sätt att nå nya medborgare, detta kan t.ex. ske i form av hembesök eller personlig inbjudan till möten.

Men sker medborgarnas deltagande på bekostnad av planerarnas möjligheter att påverka? Fungerar deltagarna som ett argument för planerarnas synpunkter? Eller fungerar medborgare och planerare som en gemensam kraft mot marknadsintressen? Planerarna har både utbildning och erfarenhet av att planera stads- och samhällsutveckling, och deras kunskaper borde därför tas stor hänsyn till. Men i viken utsträckning kan planerare ta ställning för minoritetens åsikter? Kan en planerare t.ex. sätta sin egen kunskap framför medborgarnas vilja? Jag antar att det finns fall där planerare kan tillåtas bortse från majoritetens vilja. Detta skulle t.ex. kunna röra fall där man tydligt kan se att det endast är en homogen grupp medborgare som deltar, eller om majoritetsbeslutet skulle strida mot gällande regler och lagar. I ett sådant fall borde en ökad utredning ske, det skulle alltså inte vara upp till planerarna att förkasta medborgarnas åsikt, men de skulle ha befogenhet att skjuta upp beslut till fördel för vidare undersökningar.

Att medborgardeltagandets främsta uppgift är att verka som ett ”socialt kitt” tycks vara det viktigaste rörande ämnet. De allra flesta dokument jag studerat - även de som anser deltagandet vara ineffektivt och kostsamt - anser att medborgarna har en viktig roll att spela i stadsplaneringen. Att deltagandet skapar förtroendet för demokratin och ett stabilt samhälle, är synpunkter som gör medborgarnas medverkan oundgängligt. Jag tror att detta är nyckeln till medborgardeltagandet. Om man ser på medborgarna som en likvärdig del av stads- och samhällsplaneringen, och också förstår värdet av deras deltagande som en demokratisk grundbult, kan man - tror jag - skapa en dialog som bygger på jämlikhet och förtroende. Det torde vara viktigt som planerare att påminna sig själv om medborgardeltagandets roll i samhället ur ett större perspektiv, på så sätt kan man undvika att deltagandet förminskas till information och statlig monolog. Detta kan kanske vara ett sätt att överbrygga det glapp som demokratiutredningen (1999:113) menar finns mellan offentlig retorik och praktisk handling (SOU 1999:113, s.197). Oavsett om medborgardeltagandet gör planeringsprocessen dyr och långdragen eller inte, så verkar de allra flesta vara eniga om att det har en given plats i demokratin.

ETISKA SYNPUNKTER

Många kommuner arbetar aktivt för att få med även svaga grupper i den offentliga dialogen. Samtidigt måste de förhålla sig till att alla grupper skall behandlas lika. Det kan bli en balansgång mellan att få underrepresenterade grupper att delta, och att favorisera dessa grupper genom att särskilda normer gäller för dem. Därför måste planerarna ständigt vara medvetna om den egna rollen som fördelare av möjligheter till deltagande. De måste också klargöra den egna synen på medborgardeltagandet, vilka mål och syften den har (Johansson & Khakee, 2009, s.59). I de fall man som landskapsarkitekt arbetar med offentliga platser, vare sig det är på stadsplaneringens skala eller i gestaltandet av enskilda rum torde det vara viktigt att reflektera över sin egen roll. Att förstå sina egna privata värderingar och åsikter och ställa dessa i relation till uppgiften tror jag underlättar samarbetet med medborgarna. Först sedan man blivit medveten om sina egna ståndpunkter

kan man undersöka vilket utrymme de har i planeringen. En total opartiskhet från planerarhåll anser jag heller inte vara eftersträvansvärd eftersom att erfarenheten från arbetet bör utgöra en grund för åsikterna.

Vi lever i en tid när *Välfärdsverige* som vi kände det är på väg bort och med det också den gemensamma värdegrund som låg bakom dess idéer (Johansson & Khakee, 2009, s.52). När värdegrunden inte längre är gemensam behövs en ökad dialog. Men förutsättningarna för en god dialog har komplicerats i och med privatiseringar och ett ökat inflytande från det som brukar kallas för *marknaden*. Detta har lett till att det finns många särintressen som vill komma till tals, men också till att mer pengar är inblandade i processen. Särskilt när det gäller byggande kan det vara svårt för medborgarna att hävda sig mot ekonomiska intressen (Johansson & Khakee, 2009, s.51). Idag har resurstransferering mellan kommuner begränsats vilket har lett till en hårdare konkurrens om pengar, där fler medborgare betyder mer pengar. För att locka till sig dessa medborgare bli kommunerna tvungna att satsa på ”sådant som säljer”, vilket kan leda till att man bortser från sociala och etiska synpunkter. Det blir svårt för medborgarna att hävda sina behov och värderingar gentemot marknaden (Johansson & Khakee, 2009, s.61).

Tid är en annan synpunkt som påverkar planeringens utgång, både i form av den tid planeringsprocessen tar, och som en faktor att ta ställning till i planeringen. Frågan om man ”skall göra det som är bäst för oss nu, eller om man främst bör se till framtida generationers bästa?” erbjuder ett etiskt dilemma. Detta kan kanske bäst relateras till frågor om miljö. En lösning som gynnar en plats och ett samhälle idag kan mycket väl försämra framtida förutsättningar till ett gott liv. Även om man måste kunna prioritera idag framför imorgon vid vissa tillfällen torde det vara viktigt att planerare har en stor medvetenhet om naturens särställning i en värld som hotas av miljöförstöringar, växthuseffekt m.m. I relation till detta kan problemet om medborgardeltagandets tidsineffektivitet ställas. En väl fungerande (om än utdragen) planeringsprocess med bidrag från många människor och grupper med olika erfarenheter och kompetens, torde leda till bättre grundade beslut för oss idag, och förhoppningsvis också för framtiden. Att näringslivet spelar en allt större roll i stadens utveckling kanske också har påverkat kravet på en snabb och effektiv planeringsprocess. Tvingar näringslivets snabba beslut och höga tempo kommunerna att skynda på planeringen?

MÖJLIGHETER FÖR FRAMTIDA STUDIER

I framtida studier hade det varit intressant att titta på flera grupper synpunkter på medborgardeltagandet för att på så sätt ytterligare fördjupa frågans komplexitet. Genom intervjuer eller en enkätundersökning kan medborgarnas åsikter komma fram och få möjlighet att spela mot avsnittet om planerarnas inställning. Medborgarna som grupp skulle på sätt komma till tals, men även undergrupper som kvinnor eller invandrare hade getts utrymme.

Uppsatsen konstaterar att medborgardeltagandet idag domineras av medelålders män men tar inte upp vad som ligger bakom denna struktur. Vidare forskning om jämställdhet i medborgardeltagandet hade därför varit på sin plats, i ett sådant arbete hade

maktstrukturer och ”gammal vana” utgjort en viktig del. Ett annat område som inte ryms inom ramen för uppsatsen men som är aktuellt och intressant är invandrarnas plats i medborgardeltagandet. Invandrare utgör en stor del av Sveriges befolkning men lyser med sin frånvaro i planeringsprocessen.

SLUTORD

Natten till den 12 maj 1971, för nästan exakt 40 år sedan, utspelade sig ett drama som kom att få fart på medborgardeltagandet i Sverige. Almarna i Kungsträdgården i Stockholm hamnade i centrum för en vild protest av tusentals stockholmare. Människor samlades oberoende av social- och politisk tillhörighet i övertygelsen om att fel beslut hade fattats angående kungsträdgårdens nya tunnelbanestation. Man ville ha kvar sin park, och sina almar. I år är det alltså 40-års jubileum av aktionen och segern i Kungsträdgården och detta kommer att firas på plats. Nätverket ”Öppen stad” anordnar festen, på deras hemsida står att läsa:

Festen den 11 maj blir ett minne över segern 1971 och mynnar ut i en uppmaning att söka dagens almfrågor, dagens maktmissbruk och dagens rörelser till försvar av staden som livsmiljö.

Öppen stads hemsida, Vad händer i min stad [online], 2011-05-12

Att denna händelse firas och lever kvar som en förebild för deltagande säger något om dess vikt i svensk planeringshistoria. Men det säger också någonting om att människors önskan att delta i stadens utveckling fortfarande är stark.

9. KÄLLFÖRTECKNING

TRYCKTA KÄLLOR

Arnstein, S. (1969) 'A ladder of citizen participation' i *The journal of the American Institute of Planners*, 35(2) s.216-224

Blücher, G. & Graninger, G. (red.) (2006) *Planering med nya förutsättningar*, Linköping: Linköping University Interdisciplinary Studies

Botkyrka kommun (2007) *Handbok i dialog*, Stockholm: Botkyrka kommun

Boverket (2010), *Boendeflytande i praktiken*, Karlskrona: Boverket

Boverket (2009), *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*, Karlskrona: Boverket

Boverket (1998), *Vem bestämmer? Om medborgarinflytande och kommunal planering*, Karlskrona: Boverket

Davidsson, B. & Patel, R. (1994) *Forskningsmetodikens grunder. Att planera, genomföra och rapportera en undersökning*, Lund: Studentlitteratur

de Laval, S. (2006) *Samråd och dialog – en idébok för den som ska arrangera någon form av dialog*, Stockholm: Vägverket

Gatukontoret (2010) *Handbok för brukardelaktighet och dialog*, Malmö: Gatukontoret

Göteborgs Stad (2007) *Parkprogram – Ge rum för landskapet – Strategier för landskapet i Göteborg*, Göteborg: Göteborgs Stad, Park och natur

Healy, P. (1993) 'Planning through debate' i *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, s.232-249, Fischer, F & Forester, J. (red.), London: UCL Press

Henecke, B. & Khan, J. (2002) *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen*, Lund: Informationsenheten, Sociologiska institutionen

Johansson, M & Khakee, A. (2009) *Etik i Stadsplanering*, Lund: Studentlitteratur

Ketola, K. (2000) *I mötet mellan projekt och process, Om samverkan och tillit i förnyelse av ett bostadsområde*, Göteborg: Tema Stadsbyggnad, Chalmers tekniska högskola

Khakee, A. (2000) *Samhällsplanering*, Lund: Studentlitteratur

Lindholm, T & Moritz, M. (2007) *Handbok i delaktighet – från vision till verklighet*, Stockholm: Huddinge kommun

Malmö stad (2011) *Guide för medborgardelaktighet*, Malmö: Malmö stad, Dialoglabbet

Ranhagen, U. (2006) *Fysisk planering för ett hållbart samhälle*, Eskilstuna: Energimyndighetens förlag

Riksdagen (2010) *Riksdagen – en kort vägledning*, Stockholm: Sveriges riksdag

Rothstein, B. (red) (1995) *Demokratirådets rapport 1995. Demokrati som dialog* Stockholm: SNS Förlag

SOU 2000:1 (2000) *En uthållig demokrati! - Politik för folkstyrelse på 2000-talet*, Stockholm: Fakta Info Direkt

SOU 1999:113, (1999) *Medborgarnas erfarenheter*, Stockholm: Fakta Info Direkt

SOU 1999:13 (1999) *Etik och demokratisk stadskonst*, Stockholm: Fakta Info Direkt

Sveriges kommuner och Landsting (2009) *11 tankar om medborgardialog i styrning*, Stockholm: Sveriges kommuner och Landsting

Taylor, N. (2007) *Urban Planning Theory since 1945*, London: Sage.

Wångmar, E. (2003) Från sockenkommun till storkommun i *Acta Wexionensia* 25/2003, Växjö: Växjö university press

ELEKTRONISKA KÄLLOR

Boverkets hemsida (2009) Lag & Rätt [online], tillgänglig via:
<http://www.Boverket.se/Lag-ratt/Uppsikt-PBL/> [2011-05-11]

Boverkets hemsida (2009) Detaljplanering [online], tillgänglig via:
<http://www.Boverket.se/Planera/Kommunal-planering/Detaljplanering/> [2011-04-29]

Boverkets hemsida (2009), Områdesbestämmelser [online], tillgänglig via:
<http://www.Boverket.se/Planera/Kommunal-planering/Omradesbestammelser/>
[2011-04-29]

Boverkets hemsida (2009) Uppsikt enligt Plan- och Bygglagen [online], tillgänglig via:
<http://www.Boverket.se/Lag-ratt/Uppsikt-PBL/> [2011-05-09]

Nätverket linje 17s hemsida, Miljö 17 [online], tillgänglig via:
http://forsjutton.se/?page_id=125 [2011-05-11]

Regeringskansliets hemsida (2004) Så styrs Sverige [online], tillgänglig via:
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/2468> [2011-05-02]

Regeringskansliets hemsida (2004) Delta och påverka [online], tillgänglig via:
<http://www.sweden.gov.se/sb/d/504/a/13456> [2011-04-19]

Riksdagens hemsida, Demokrati [online], tillgänglig via:
http://www.riksdagen.se/templates/r_page_____275.aspx [2011-05-09]
Tillväxts hemsida, Om Tillväxt [online], tillgänglig via: <http://www.tillvaxt.org/om-tillvaxt/> [2011-05-11]

Öppen stads hemsida, Vad händer i min stad – Stockholm [online], tillgänglig via:
<http://oppenstad.se/2011/04/26/almarna-40-ar-vi-firar-raddningen-av-almarna-i-kungstradgarden/> [2011-05-12]