



FÖRVALTNINGSHÖGSKOLAN

DEN DEMOKRATISKA ARKITEKTUREN?

En kvalitativ studie om medborgarinflytande över arkitektur och gestaltning i kommunal stadsplanering

Max Blomberg

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT 2022
Handledare:	David Ryffé
Examinator:	Mikael Löfström

Sammanfattning

Program:	Masterprogrammet i offentlig förvaltning, 120 hp
Kurs (kurskod):	Masteruppsats i offentlig förvaltning, 30 hp (FH2508)
Titel (svensk)	Den demokratiska arkitekturen? En kvalitativ studie om medborgarinflytande över arkitektur och gestaltning i kommunal stadsplanering.
Titel (engelsk):	The democratic architecture? A qualitative study on citizen's influence over architecture and formation in local urban planning.
Nivå:	Avancerad nivå
Termin/år:	VT 2022
Handledare:	David Ryffé
Examinator:	Mikael Löfström
Nyckelord:	Medborgarinflytande, medborgardialog, arkitektur, gestaltning, stadsplanering

Syfte: Syftet med den förevarande studien är att kritisk granska vilket reellt inflytande medborgare har i arkitektur- och gestaltungsfrågor inom kommunal stadsplanering.

Teori: I huvuddrag grundas studiens teoretiska ramverk på tre centrala demokratiteorier, begreppet teknokrati, rationell- och kommunikativ planeringsteori samt Arnsteins deltagarstege och SKR:s delaktighetstrappa. En kunskapsöversikt finns också för att rama in tidigare empiri och knyta an till det teoretiska ramverket.

Metod: Studiens metod består av semistrukturella informantintervjuer med elva kommunala planerare från elva olika kommuner i Västsverige.

Resultat: Studiens resultat visar att medborgarnas inflytande över utformningen av det fysiska rummet är kraftigt begränsad. En för studien intressant upptäckt är att arkitektur- och gestaltungsfrågor är ett område som tenderar att vara svårare att påverka som medborgare än många andra dimensioner inom den kommunala stadsplaneringen.

Kommunernas användning av medborgardialog framstår som en chimär då det inte ger medborgare någon reell möjlighet att påverka beslutsfattningen, särskilt inte i arkitektur- och gestaltungsfrågor. Studien konstaterar även, likt tidigare forskning, att de dialoger som förs inom ramen för den lagstadgade planeringsprocessen enligt plan- och bygglagen ger en dålig hävstång för medborgarinflytande. De kommunala planerarnas roll som mellanlänk mellan den representativa demokratin och medborgardeltagandets olika former kan utifrån studiens resultat ifrågasättas. Stadsplaneringen är i vissa avseenden fortsatt präglad av ett rationellt planeringsideal, men omslagen och paketerad i kommunikativa ideal om medborgardeltagande.

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	1
1.1. INTRODUKTION OCH TEMATIK.....	1
1.2. BAKGRUND	1
1.3. PROBLEMFÖRMULERING	4
1.4. SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	6
1.5. AVGRÄNSNINGAR OCH CENTRALA BEGREPP	6
2. KUNSKAPSÖVERSIKT	9
2.1. INLEDNING	9
2.2. HISTORISK BAKGRUND.....	9
2.3. MEDBORGARDIALOGENS TUDELADE NATUR.....	11
2.5. ARKITEKTUREN DÅ?	13
2.6. DEN RÄTTSLIGA REGLERINGEN	15
2.6.1. <i>Det kommunala planmonopolet</i>	15
2.6.2. <i>Kommunens roll i planeringen</i>	17
2.6.3. <i>Medborgerligt inflytande enligt PBL</i>	18
3. TEORETISKT RAMVERK	22
3.1. INLEDNING	22
3.2. DEMOKRATI OCH DELTAGANDE	22
3.2.1. <i>Valdemokrati och deltagande</i>	22
3.2.2. <i>Deltagardemokrati och deltagande</i>	24
3.2.3. <i>Samtalsdemokrati och deltagande</i>	25
3.3. EXPERTINFLYTANDE VS. MEDBORGARINFLYTANDE.....	27
3.4. PLANERAREN SOM EXPERT ELLER MEDLARE?	28
3.4.1. <i>Rationell planeringsteori</i>	29
3.4.2. <i>Kommunikativ planeringsteori</i>	30
3.4.1. <i>Arnsteins deltagarstege</i>	32
3.4.2. <i>Delaktighetstrappan</i>	35
4. METOD	37
4.1. INLEDNING	37
4.2. METOD FÖR INSAMLING AV DATA	37
4.2.1 <i>Urval och avgränsning</i>	38
4.3. INTERVJUPROCESSEN OCH DATABEARBETNING	39
4.4. ANALYSMETOD	40
4.5. METODDISKUSSION.....	42
5. RESULTAT	45
5.1 INLEDNING	45
5.2. MEDBORGARDIALOG.....	45
5.3. PLANERARENS ROLL	51
5.4. MEDBORGARINFLYTANDE.....	56
5.5. SAMMANFATTNING	61
6. ANALYS OCH DISKUSSION	64
6.1. INLEDNING	64
6.2. MEDBORGARDIALOG.....	65
6.3. PLANERARENS ROLL	68
6.4. MEDBORGARINFLYTANDE.....	72
7. SLUTSATS	76
7.1 FÖRSLAG PÅ FRAMTIDA FORSKNING	77
REFERENSER	78

BILAGA 1 – INTERVJUGUIDE.....	86
BILAGA 2 – INFORMANTINTERVJUER	87
BILAGA 3 - KODNINGSBOK	88

1. Inledning

1.1. Introduktion och tematik

I vilken utsträckning får medborgare vara med och bestämma över sin egen vardag i den demokratiska staten? Finns det överhuvudtaget någon möjlighet att som medborgare delta i det demokratiska samtalet och påverka beslutsfattandet? Är representativ demokrati och indirekt inflytande det enda reella sättet för medborgare att göra sin röst hörd och påverka de politiska besluten? I den förevarande studien undersöks vilket inflytande kommunmedborgare har över det politiska samtalet och beslutsfattningen ifråga om stadsrummets arkitektur och gestaltning.

Studien görs inom ämnet offentlig förvaltning och tar tematiskt sikte på medborgarens möjlighet att påverka det fysiska rummet i form av arkitektur och gestaltning inom kommunal stadsplanering. Studien granskar även kritisk fenomenet *medborgardialog* och undersöker den kommunala planerarens roll som länk mellan medborgare och politik. Studien är kvalitativ och grundar sig på elva semistrukturerade informantintervjuer med kommunala planerare från elva västsvenska kommuner. Intervjustudien kompletteras med en kunskapsöversikt i syfte att rama in empiri och tidigare forskning på området samt knyta an till studiens teoretiska ramverk (som presenteras nedan i avsnitt 3).

1.2. Bakgrund

Under de senaste decennierna har medborgardeltagande i politiska beslutsprocesser kommit att beskrivas som ett viktigt komplement till den representativa demokratin. Inom svensk kommunpolitik har dialoger mellan medborgare och samhällets offentliga representanter blivit ett allt vanligare fenomen. Premfors och Roth (2004:7) hävdar att det styrelseskick som eftersträvats i Sverige sedan millennieskiftet med fog kan beskrivas som en deltagardemokrati med deliberativa inslag. Gilljam (2006:26) menar att arbetet med att utveckla den svenska demokratin har varit tydligt präglat av det deltagardemokratiska perspektivet. Soneryd (2004:150) går steget längre och påstår att det skett en förskjutning från den representativa demokratis idéer om folkrepresentation i beslutande församlingar till den deliberativa demokratis ideal om samtal och dialog i syfte att skapa bredare politiska konsensus och främja medborgarinflytande i politiska beslutsprocesser.

Av de senaste demokratiutredningarna (SOU:2000:1, SOU:2016:5) framgår det att medborgarnas breda och djupa deltagande ska betraktas som en förutsättning för demokratins legitimitet. I utredningen från 2000 förordades en *“deltagardemokrati med förstärkta inslag av den deliberativa demokratiteorin”* (SOU 2000:1, s. 243). I den senaste utredningen från 2016 konstaterades att *“den lokala demokratin fortfarande är i en process att inordna deltagardemokratiska inslag i det representativa beslutfattandet”* och att förväntningarna på deltagardemokratin därför behöver vara mer realistiska. Delaktighet, inkludering och jämlikt inflytande lyfts samtidigt fram som centrala element, men det deltagardemokratiska inslaget ska betraktas som samspelande med den representativa demokratin (SOU 2016:5, s. 85 & 446). Det går således att skönja en långvarig ambition att främja medborgarnas deltagande i det demokratiska samtalet och den politiska beslutsfattningen.

Hur medborgarnas inflytande ska hanteras inom ramen för den svenska demokratin är en återkommande frågeställning och särskilt inom kommunal stadsplanering. I planeringsprocessen ska samråd genomföras enligt plan- och bygglagen (2010:900) vilket ger planeringens intressenter, ofta myndigheter, sakägare och boende i området, en möjlighet att tycka till och framföra synpunkter (Boverket, 2020a). Samrådet är dock vida kritiserat för att inte ta tillräcklig hänsyn till det bredare medborgarperspektivet (Claesson & Listerborn 2014:241) och för att begränsa medborgarnas möjligheter till reellt inflytande över detaljplaner och stadsbyggnation (Cars & Thune Hedström 2006, SOU 2013:34). Andra studier i ämnet har även visat på ett tydligt gap mellan den offentliga retoriken och handlingar i praktiken när det kommer till medborgarnas delaktighet och möjlighet till inflytande i stadsplaneringen (Khakee 1999:46, Henecke & Khan 2002:5).

Sedan ett antal decennier tillbaka arrangeras därför medborgardialoger i syfte att fånga upp åsikter och synpunkter från en bredare grupp av medborgare. Medborgardialog är ett paraplybegrepp för olika former av medborgardeltagande och är ett förfarande som går utanför den formella planeringsprocessen (Boverket, 2021a). Vidare beskrivs medborgardialog som inbjudna sammankomster där allmänheten kan delta i planering eller genomförande av offentlig politik (Tahvilzadeh, 2021:13). Det kan handla om fysiska möten i en offentlig byggnad, på ett torg, eller digitala sammankomster på olika plattformar (Dialogguiden, 2022). Enligt tidigare forskning syftar medborgardialog till att skapa ett större förtroende hos allmänheten,

återupprätta legitimiteten för det politiska systemet och bidra ett bättre beslutsunderlag i stadsplaneringen (Tahvilzadeh 2021:13). Andra studier har samtidigt visat att medborgardialog tenderar att leda till en viss osäkerhet kring huruvida förtroendevalda och tjänstemän har uppmärksammat deltagarnas framförda synpunkter (Hansson, 2009:9). I sådana fall finns det en fara att medborgardialog blir en symbolisk ritual för att legitimera beslut som redan fattats (Soneryd, 2004:149f). Vidare har mångfalden bland de medborgare som deltar i medborgardialog ifrågasatts för att vara icke-representativ (SOU 2016:5, s. 43). Liksom samråd i planeringsprocessen har medborgardialog kritiserats för att vara ett relativt uddlöst verktyg med begränsad möjlighet till reellt medborgarinflytande i stadsplaneringen, trots de uttalade lokaldemokratiska ambitionerna (Hansson 2009, Tahvilzadeh 2021, Erlander 2021).

Medborgares vilja att delta i beslutsprocesser inbegriper inte bara den generella stadsplaneringen utan även stadsplaneringens estetiska dimensioner, dvs. arkitektur och gestaltning. Tham (1997) menar att arkitektur skapas av människan för människan och utifrån föreställningen om vad hon mår bra av. Arkitektur beskrivs därtill som en hörnsten i planeringen då den formger samhällen och kan bidra till att skapa trivsamma miljöer som förenar människor (Boverket, 2020b). I en statlig utredning från 2015 framhålls betydelsen av att inkludera medborgare i frågor om arkitektur, form och design. Medborgarnas synpunkter bidrar inte enbart till att fatta välgrundade beslut, de beskrivs därtill som själva utgångspunkten för det som byggs (SOU 2015:88, s.259). I utredningen uttrycktes även ett behov av att förändra planeringens maktbalans i en mer demokratisk riktning som går långt utöver den lagstadgade processen och samtidigt låta demokratiska värderingar och mångfaldsperspektiv prägla utvecklingen och bevarandet av den byggda miljön (SOU 2015:88, s. 115-117).

Medborgerligt inflytande i arkitektur- och gestaltningsfrågor har under senare år seglat upp som en allt viktigare politisk fråga. I en nationell opinionsundersökning från 2021 av Sifo Kantar framgick det att ca. 75 % av svenska folket ansåg att kommunpolitiker bör ställa krav på byggnaders utseende när de ger byggnadstillstånd för lägenhetshus, d.v.s. genom indirekt demokrati. Därutöver ansåg 43 % av de svarande att de vill se ett större medborgarinflytande över byggnaders utformning vilket indikerar att det även finns en bred vilja hos medborgare att delta i beslutsprocessen (Dagens Opinion, 2021).

Riksdagen antog 2018 en proposition med förslag till nya nationella mål för arkitekturpolitiken. Avsikten med de nya nationella målen var att skapa ett mer hållbart, jämlikt och mindre segregerat samhälle, men också ge alla medborgare goda förutsättningar att påverka utvecklingen av arkitektur, formgivning och design (Regeringen, 2018). I propositionen beskrivs även behovet av arenor för diskussion och samverkan mellan medborgare, beslutsfattare och näringsliv för att få ett bredare helhetsgrepp i frågan och utveckla kunskap på området. Medborgardialoger har föreslagits som ett alternativt verktyg som ska styra framtidens arkitektur- och gestaltungsarbete (prop. 2017/18:110, s 32f). Sedan målen antagande ska arkitekturpolitiken ha en tydlig utgångspunkt i människan och hennes behov av livskvalitet vid formandet av livsmiljöer (Boverket, 2021b).

Stadsplaneringen i Sverige har över årens lopp rört sig från en utpräglad rationell styrningstradition till en mer deltagardemokratisk inriktning (Henecke & Khan, 2002) Denna reformering av planeringsprocessen har även påverkat relationen mellan kommunala planerare och medborgare. Planerare har idag en viktig roll i de dialoger som förs med medborgare i stadsbyggnadsprocessen. Tidigare forskning indikerar att planerares inställning till medborgardeltagande påverkas av krav på effektivitet. Stadsplaneringen är därtill ett område dominerat av teknisk expertis och denna kunskap värdesätts i regel högre än medborgarnas lokala kunskap (Khakee, 2006:19). Empiriska undersökningar ger en tvetydig bild av planerares inställning till medborgardeltagande i stadsplaneringen. Khakee (2006:19) menar att den tilltagande debatten om deliberativ demokrati och kommunikativ planering kan ha haft en viss inverkan på planerares uppfattning i frågan. Erlander (2021:77) beskriver emellertid planeraren som en *“brobyggare mellan den stora och den lilla demokratin”*. Med det menar han att planeraren, i gränslandet mellan den representativa demokratin och medborgardeltagandets olika former, kan agera som en länk mellan medborgare och politiker. Således spelar planeraren en central och konstruktiv roll i planeringen. Enligt Lundquist (2001:191-197) har planerare därtill ett ansvar i att upprätthålla demokratiska värden och få till stånd ett meningsfullt medborgardeltagande.

1.3. Problemformulering

I tidigare forskning framhålls betydelsen av att föra dialog och låta medborgare delta i den kommunala stadsplaneringen (Henecke & Khan 2002, Tahvilzadeh 2021). Möjligheten att

påverka stadsrummets arkitektur och gestaltning har dock kritiserats från olika håll för att vara för kringkuren och i behov av förändring (Dagens Opinion 2021, prop. 2017/18:110, SOU 2015:88). Den politiska strävan efter samtal och diskussion har av tidigare studier förklarats av den representativa demokratis oförmåga att nå ut till medborgare och erbjuda en formell plattform i beslutsprocessen (Soneryd, 2004:150). Empiriska undersökningar har därtill visat en tvetydig bild kring hur planerare uppfattar medborgardeltagande i stadsplaneringen samtidigt som vissa forskare beskrivit planerare som en central länk mellan medborgare och politiker och med ett stort ansvar för hur medborgardeltagandets olika former ska genomföras i praktiken (Erlander 2021, Lundquist 2001).

Det finns sammanfattningsvis, från både politisk håll och genom forskning, en kritik mot den representativa demokratis förmåga att ta till vara på medborgarnas synpunkter och intressen kring den gestaltade livsmiljön. Sedan snart 20 år finns en uttalad idé om en mer deliberativ inriktning i stadsplaneringen med fokus på medborgardialog och med det uttalade syftet att ge röst åt fler intressenter och flytta beslutsfattandet närmare de som berörs av besluten. Det råder även oklarhet hur planerings mest centrala aktör, planeraren, ser på sin och medborgarens roll i en alltmer deltagarorienterad stadsplanering.

Det (potentiella) problem som den förevarande studien tar sin utgångspunkt i är hur medborgardialoger används och om det ger någon effekt i praktiken, eller om medborgardialoger ifråga om stadsplanering och gestaltning alltjämt är en fråga för politiker och tjänstemän där medborgardialog fungerar som staffage. Tidigare forskning har undersökt medborgarnas inflytande i den övergripande stadsplaneringen. Hur medborgarnas reella inflytande ser ut ifråga om stadsrummets fysiska utformning är emellertid outforskat. Givet arkitekturens och gestaltningens uttryckta relevans för människans livsmiljöer, från både politiskt och akademiskt håll, är det relevant att studera medborgarnas inflytande närmare och hur de genom medborgardialog och i planeringsprocessen kan påverka stadsrummets gestaltning. Studien bidrar således med ny kunskap och nya perspektiv på medborgarnas möjlighet att påverka det lokala stadsbyggandets arkitektur och gestaltning.

1.4. Syfte och frågeställningar

Syftet med den förevarande studien är att kritiskt granska vilket reellt inflytande medborgare har i arkitektur- och gestaltungsfrågor inom kommunal stadsplanering. Som ett led i att uppnå detta syfte utreds även hur medborgardialog används för att ge medborgare möjlighet att påverka stadsrummets gestaltning. Därtill undersöks hur planerare arbetar för mot nå ut och diskutera arkitektur och gestaltning med kommunens medborgarnas i stadsplaneringen. Följande forskningsfrågor besvaras för att uppnå studiens syfte. De består av en huvudfråga och två underfrågor.

- Vilket reellt inflytande har medborgare i stadsplaneringen ifråga om arkitektur och gestaltning?
 - I vilken utsträckning är medborgardialog ett användbart instrument för att främja medborgardeltagande och inkludera medborgare i beslutsfattning som berör stadsrummets arkitektur och gestaltning?
 - Hur ser relationen mellan planerare och medborgare ut ifråga om stadsrummets utformning?

1.5. Avgränsningar och centrala begrepp

Stadsplanering avser hur mark- och vattenområden bör användas, var bebyggelse och infrastruktur ska placeras och hur den bör vara utformad (Boverket, 2020c). Stadsplanering kan därmed ses som ett paraplybegrepp för all kommunal fysisk planering. Inom ramen för denna studie är det endast den sistnämnda dimensionen av stadsplaneringen, dvs. utformning, som undersöks. Hur bebyggelse utformas är i grunden en arkitektur- och gestaltungsfråga och därmed utgångspunkten för studien.

Översiktsplan och detaljplan är två centrala begrepp inom den fysiska planeringen. En översiktsplan är enligt 3 kap. 2 § PBL en bestämd inriktning för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i en kommun. Detaljplaner avgör hur mark-och vattenområden får användas och hur bebyggelse och byggnadsverk får uppföras och bestäms av 4 kap. 1 § PBL.

Skälet till att studien utgår från detaljplanering är för att denna planeringstyp är mer detaljfokuserad och avser särskilda områden i en kommun. Den avgör även juridiskt vad och *hur* något får byggas inom ett specifikt område. Den översiktliga planeringen är inte juridiskt bindande och avser därtill enbart den övergripande planeringen för hela eller delar av kommunen. Översiktsplaner är därtill ofta antagna för att gälla under en lång tid. Det innebär att det kan dröja flera år, till och med decennier, innan en ny antas.

I avsnitt 2 presenteras en kunskapsöversikt som redogör för stadsplaneringen och arkitektens roll i den. Eftersom det inte tidigare har genomförts studier i medborgarnas inflytande över stadsplaneringens gestaltning erfordras även en genomgång för den allmänna stadsplaneringen. Detta motiveras av att arkitektur och gestaltning är svårt att diskutera utan att ha en förståelse för planeringens helhet. Vidare är det svårt att kunna diskutera potentiella resultat utan att relatera till den tidigare planeringsforskningen på området, trots att den dimension som studeras inom ramen för denna studie är ny i sitt slag.

I avsnitt 2.6.3. summeras detaljplaneringsprocessen och medborgarnas möjlighet att påverka detaljplanen beskrivs. Det ska dock förtydligas att processen bara kommer redogöras för översiktligt enligt de steg som illustreras i figur 1 (se avsnitt 2.6.3.). Alla moment i processen kommer därför inte beskrivas utan enbart de som bedöms vara relevanta för att förstå processens uppbyggnad och helhet.

Avsnitt 2.5. redogörs det för den rättsliga regleringen av den kommunala planeringsprocessen och det kommunala planmonopolet. Det finns fler begränsningar i hur kommunen kan och får använda sin mark än det som framkommer av avsnittet. Staten kan exempelvis besluta om att begränsa kommunernas planmonopol med hänvisning till riksintressen vilket regleras av bestämmelser i plan- och bygglagen och miljöbalken. Detta har dock exkluderat eftersom det saknar relevans för studien.

Skälet till att studien primärt grundas på tidigare svensk forskning och svenska källor beror på ett par olika anledningar. Dels är den svenska planeringsprocessen väldigt kontextbunden och svår att jämföra med andra länders förhållanden. Få länder har samma förvaltnings- och planeringstraditioner med självständiga kommuner med planmonopol. Det blir därför svårt att

jämföra medborgarinflytande mellan system med helt olika förutsättningar och rättsliga utgångspunkter.

Att studien utgår från två begrepp för att beskriva samma fenomen - det vill säga arkitektur och gestaltning - beror på att Sveriges ledande myndighet i planeringsfrågor, Boverket, använder båda begreppen i sin kommunikation. Arkitektur och gestaltning är begrepp som täcker in kriterier som form, design och konst. De är även begrepp som används frekvent och blandat av nationella, regionala och kommunala myndigheter.

Användningen av termen medborgare kan i denna kontext framstå som något diffus. Med medborgare avses de invånare som enligt 1 kap. 4 § kommunallagen är folkbokförda medlemmar, äger fast egendom eller betalar skatt i den berörda kommunen. Även personer under 18 år har inkluderats i begreppet. När termen medborgare används är det således kommunala medborgare som avses.

2. Kunskapsöversikt

2.1. Inledning

I avsnittet presenteras en kunskapsöversikt över medborgardeltagande och medborgardialog inom svensk kommunal stadsplanering. Det redogörs även för hur arkitektur- och gestaltungsfrågor är förankrade i stadsplaneringen. Översikten grundas bl.a. på tidigare empiriska undersökningar och forskning på området. I avsnittet presenteras även den rättsliga regleringen av kommunens planeringsansvar och planmonopol samt vilka legala möjligheter medborgare har att delta i planeringen utifrån plan- och bygglagens bestämmelser. Syftet med kunskapsöversikten är att rama in den empiri som finns på området och knyta an till studiens teoretiska ramverk.

2.2. Historisk bakgrund

I Sverige blev planeringsfrågor redan under 1960-talet föremål för ett ökat medborgerligt engagemang. Det skulle dock dröja till 1987 innan medborgare hade laglig rätt att delta i planeringsprocessen. Denna rätt att påverka samhällsbyggandet i Sverige kom i samband en ny plan- och bygglag (1987:10) som ställde krav på samråd med civilsamhället. Lagändringen föranleddes framför allt av den stora rivningsvåg som hade präglat många svenska städer och samhällen mellan 1940–1960. Rivningarna hade på många håll i landet gett upphov till ett brett folkligt missnöje (SOU 2016:5, s. 389). Enligt Henecke och Khan (2002) var ett av den dåvarande plan- och bygglagens (1987:10) explicita syften, förutom att förenkla och modernisera plansystemet, att demokratisera planprocessen. Med den nya lagstiftningen var avsikten att komma bort från den elitdemokratiska karaktär som tidigare präglat stadsplaneringen (Henecke & Khan, 2002). Wikforss (2021:104) menar dock att den önskade dialogen mellan politiker, planerare och medborgare aldrig riktigt tog fart eftersom politiker sällan deltog. Det ledde till att den förväntade växelverkan reducerades till dagens dialogprocesser som i regel endast hålls mellan planerare och medborgare. Khakee (2006:11) liknar medborgardeltagandets historiska utveckling vid en paradox. Med det menar han att medborgardeltagandet idag, i synnerhet inom stadsplanering, är betydligt lägre än under medborgarrörelsernas och byalagens storhetstid på 1960- och 1970-talen. Trots denna utveckling pekar många forskare och samhällsdebattörer på ett ökat behov av medborgardeltagande i det politiska beslutsfattandet.

Diskursen kring medborgerligt deltagande i politiska beslutprocesser har inte förändrats nämnvärt sedan 2000 års Demokratiutredning. I betänkandet förordas en deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter. Med det avses ett demokratiskt samhälle där medborgaren deltar i beslutsfattningen och där samtal och dialog står i centrum. Utredarna konstaterade att den svenska demokratin var i behov av nya arenor där opinioner kunde formas, debatteras och ifrågasättas (SOU 2000:1, s. 22). Den senaste demokratiutredningen från 2016 är i flera avseenden en fortsättning på 2000 års utredning. Delaktighet, inkludering och jämlikt inflytande lyfts fram som tre centrala element, särskilt mellan valen. Även användningen av nya formella och informella påverkanskanaler som komplement till det representativa formatet framhålls som viktiga faktorer för att utveckla demokratin (SOU 2016:5, s. 27). Denna ambition med mer medborgardeltagande i beslutsfattningen har varit särskild tydlig inom kommunal stadsplanering. Sveriges kommuner och regioner (SKR) var tidigt ute med att utveckla system och metoder för medborgardialog i Sverige. Under 2000-talets mitt startade de upp projektet *Medborgardialog*. Projektet var en reaktion på den demokratiska utvecklingen i landet med ett ojämnt valdeltagande, allt färre medlemmar i de politiska partierna och ett minskat förtroende för politiker och politiska institutioner (Hansson, 2009).

Trots den växande populariteten med medborgarförankrad beslutsfattning har det samtidigt varit föremål för omfattande kritik och varit vida omdebatterad (Montin, 2021:21). Förutsättningar för dialog har dessutom i takt med samhällets utveckling kommit att förändras i grunden. Enligt Montin (2021:21) beror denna förändring på att plan-, mark- och bostadspolitiken i Sverige sedan 1990-talet successivt kommit att bli alltmer marknadsorienterad. Han menar att denna nyliberala inriktning har resulterat i att enskilda intressen har överordnats och omtolkats till allmänna intressen vilket i sin tur förändrat villkoren för medborgardeltagande i stadsplaneringen. Wikforss (2021:104) sluter upp kring detta resonemang och menar även att kommunala och regionala planerare kommit att lyssna mer till exploitörer än till medborgare. Detta förhållningssätt har resulterat i att allmänintressen fått stå tillbaka för enskilda privata intressen, menar Wikforss (2021).

2.3. Medborgardialogens tudelade natur

Medborgardialog är ett paraplybegrepp för olika former av medborgardeltagande och är ett instrument som går utöver det formella kravet på samråd enligt PBL (Boverket, 2021a). Tahvilzadeh (2021:13) beskriver det som inbjudna sammankomster *“där offentliga organisationer bjuder in allmänheten för att delta i planering eller genomförande av offentlig politik”*. Att involvera allmänheten i det offentliga beslutsfattandet har sin bakgrund i deliberativa idéer där medborgerligt deltagande tros kunna stärka den politiska legitimiteten och politikens förmåga att lösa samtidens utmaningar (Tahvilzadeh, 2021:13). Beslut om att genomföra medborgardialog är i de flesta fall ett ansvar som ligger hos de förtroendevalda politikerna. Utgångspunkten för detta förhållningssätt är att medborgarna ska kunna utkräva politiskt ansvar. De förtroendevalda är således rekommenderade att styra processerna och utvärdera resultaten (SKL 2019, s. 28). Trots det menar Wikforss (2021) att det oftast bara är planerare och medborgare som deltar i dialogprocesserna.

Medborgardialog har beskrivits som ett effektivt instrument för att stärka förtroendet mellan medborgare och beslutsfattare, öka transparensen och skapa en djupare medborgerlig förankring i politiken (Hansson, 2009) Enligt Fung (2015) ska legitimitet bedömas utifrån huruvida medborgare som berörs av offentliga beslut stödjer och följer beslutet. Han menar samtidigt att det svårt att hitta ett tydligt samband mellan inbjudet medborgardeltagande och ökad legitimitet. Soneryd (2021:67) framhåller ett annat perspektiv och menar att ett ökat medborgardeltagande genom medborgardialog kan ses som en motkraft till teknokratiska styren. Med det menar hon att den möjliggör för andra, bredare perspektiv att nå ut i offentligheten vilket kan motverka de problem som uppstår när en liten grupp av experter ges för stor makt över beslutfattandet.

I SOU:n *om E-röstning och andra valfrågor* framhålls fördelarna av att utveckla nya innovativa former av medborgardialoger för att öka medborgarnas engagemang i stadsplaneringen. Bland annat föreslås elektronisk information och sociala medier som nya tillvägagångssätt för kommunikation vilket även kan skapa möjligheter för kommunen att nå ut till andra grupper av medborgare i samhället. Samtidigt framgår det att dialoger, oaktat kommunikationsform, är komplexa då medborgarna som kollektiv knappast är en homogen grupp som representerar

samma intressen och värderingar. Det gör det också svårt att hitta en standardlösning. Snarare bör metod väljas utifrån den eller de målgrupper dialogen syftar till att nå (SOU 2013:24, s. 356). I propositionen *Politik för gestaltad livsmiljö* framförs en optimism kring hur digitaliseringen kan underlätta i dialogarbetet med medborgarna i arkitektur- och gestaltningsfrågor (prop. 2017/18:110, s. 74).

Kritiken mot medborgardialog bottnar i att den kan ingjuta falska förhoppningar om inflytande vilket riskerar att skada förtroendet för demokratin (Hansson, 2009:9). Det finns även en uttalad oro för att medborgardialog kan skapa och reproducera ojämlikhet då deltagandet sällan är representativt (SOU 2016:5, s. 43). Enligt Hansson (2009:9) tenderar medborgardialoger att leda till en viss ambivalens bland deltagare kring vad dialogen egentligen syftar till och huruvida förtroendevalda och tjänstemän faktiskt har uppmärksammat framförda synpunkter. I det senare fallet finns det en fara att medborgardialog blir en symbolisk ritual för att legitimera beslut som redan fattats (Soneryd, 2004:149f). Av den anledningen menar Hansson (2009:23) att den 'verkliga' medborgardialogen erfordrar en möjlighet att faktiskt kunna påverka både dialogen och den senare planeringsprocessen.

Den kommunikation och det språkbruk som används av planerare och tjänstemän har i tidigare forskning lyfts fram som ett problem som riskerar att försvåra deltagande från grupper som saknar kunskap i planeringsfrågor (Henecke & Khan, 2002:21). Vidare kan det problemtolkningsföreträde som finns mellan planerare och medborgare leda till att denna asymmetri förstärks. I dialogprocesserna har planerarna ofta ett övertag gentemot medborgare vilket även kan begränsa möjligheten att påverka planeringen (Henecke & Khan, 2002:21).

Vilka medborgare som deltar i medborgardialoger är svårt att uppskatta då de sällan förs någon exakt statistik över vilka som närvarar. Tidigare forskning visar dock att resursstarka individer i högre grad är involverade i dialoger, medan framför allt kvinnor, unga och medborgare med invandrabakgrund är underrepresenterade. Detta kan riskera att stänga ute redan marginaliserade grupper som får svårt att delta på lika villkor i planeringen (Soneryd, 2004:149). Enligt demokratiutredningen uppger många kommuner att de arbetar aktivt med att få resurssvaga individer att delta i medborgardialoger. Det tyder, enligt utredning, på att det finns en medvetenhet hos kommunerna kring representativitet (SOU 2016:5, 403f).

Tahvilzadeh (2021:51) har i en studie analyserat materialet från 714 genomförda medborgardialogsaktiviteter i elva kommuner under perioden 2000–2015. Resultatet från studien visar på att en stor majoritet av processerna har förhållandevis ytliga former av kommunikation och ger medborgarna en relativt låg grad av inflytande. Utan att gå in i detalj på enskilda aktiviteter, konstaterar Tahvilzadeh (2021) det endast är ett fåtal processer som kan karaktäriseras av ett samstyrande inflytande. Wikforss (2021:103) menar att resultatet från Tahvilzadehs (2021) studie tyder på att deltagarna lyssnar som åskådare, men saknar möjlighet att påverka besluten.

Hertting och Hellqvist (2021:62f) undersöker i en artikel kommunala tjänstemäns, planerarens och politikerns syn på medborgardialog. Av resultatet framträder en tvetydig bild där idéer kopplade till medborgardialog uppfattas som önskvärda centrala mekanismer för hur politiken utformas samtidigt som de i praktiken är svagt institutionaliserade. Denna begränsade institutionalisering möjliggör för makthavarna att kontinuerligt reglera dess innebörd. De svårigheter som finns med att hitta tydliga former för medborgardialog är enligt Hertting och Hellqvist (2021:62f) inget misstag eller bevis för att medborgarna förs bakom ljuset, snarare menar de att detta är ett resultat av principiellt oförenliga normer som förenligas i praktiken.

2.5. Arkitekturen då?

Arkitekturen formger den fysiska miljö som vi människor lever och verkar i. Arkitekten och professorn Örjan Wikforss (2014) hävdar att det vi människor ser *“är alltid rumsligt, har alltid en fysisk dimension, är alltid till sist en fråga om arkitektur och stadsbyggnad och en del av vår kultur. Det vi ser formar vår uppfattning om vår tid och vårt samhälle och vår framtid”* (2014:231). Arkitekturen kan med andra ord tillskrivas en central plats i människors liv och medvetande. I propositionen *Politik för gestaltat livsmiljö* pekar flera remissinstanser (bl.a. Diskrimineringsombudsmannen och Riksantikvarieämbetet) på betydelsen av medborgardialog i arkitekturfrågor och vill se ett ökat fokus på inkludering, delaktighet och dialog i samhällsbyggnadsprocessen. (prop. 2017/18:110, s. 59f). I en internationell jämförelse har Danmark lyfts fram som ett föredöme på området. Där har kommunerna fått en stor betydelse för utvecklandet av en egen arkitekturpolitik samtidigt som de arbetar strategisk med ämnet genom bl.a. medborgardialog (SOU 2015:88, s. 84f). Boverket har sedan ett antal år tillbaka

haft en stödjande roll i att stärka kommunernas arbete med arkitektur och även utrett hur kommunerna arbetar med arkitektur- och gestaltungsfrågor i planeringsprocessen (Prop. 2017/18:110, s. 5). Idag har ett dussintal svenska kommuner antagit kommunspecifika arkitekturpolicys och många fler står i begrepp att ta fram ett (Arkitekten, 2022). Syftet med en arkitekturpolicy är få in kommunens långsiktiga ambition för den gestaltade livsmiljön och att skapa ett process- och dialogverktyg som kan hjälpa till att utveckla kunskapen kring arkitektur och kunna användas i kommunernas planering, byggande och förvaltning. Policyn ska även hjälpa till att konkretisera översiktsplanens intentioner och kan tas fram som ett tillägg eller fristående dokument till översiktsplanen (Boverket, 2020d).

I den tidigare forskningen har arkitektens roll för planering och byggande av offentliga miljöer undersökts. Boken "Konsten att gestalta offentliga miljöer - samverkan i tanke och handling" är ett resultat av 13 pilotprojekt genomförda under åren 2010–2014. Projektet bestod i att försöka utveckla och stärka gestaltningens och arkitektens roll i samhällsutvecklingen och skapa en helhetssyn för planering och byggande i offentliga miljöer. En stor utmaning i uppdraget var att väga samman olika perspektiv av gestaltning i offentliga miljöer. Gestaltning berör inte bara hur arkitektur och konst skapas utan också platsers historia, kulturella värden och hur allt detta regleras i planerings- och byggprocessen (Orrje & Lindholm, 2014:7).

Några av projektets slutsatser var att nya perspektiv på gestaltning är nödvändigt för att främja kvaliteten i människors livsmiljöer och att de metoder som idag används kring gestaltning inte är tillräckliga och behöver utvecklas. De förslag som lyfts fram för att utveckla nya former av dialog innefattar ett mer frekvent användande av uppsökande metoder för att skapa lokala mötesforum och arrangera aktiviteter i syfte att etablera kontakt med och mellan olika grupper av medborgare. Vidare betonades betydelsen av att på ett så tidigt stadie som möjligt bygga upp ett mångsidigt samarbete mellan gestaltande kompetenser och övriga aktörer. Däri ingår att involvera medborgare i processen, inte bara för att skaffa ny kunskap, utan också för att fånga upp deras behov och önskemål (Orrje & Lindholm, 2014:24).

Wikforss (2014:231f) menar att människor uppfattar och bedömer en plan utifrån ett helhetsintryck baserat på bl.a. innehåll, funktion och utseende. En plan ska kunna gå att relatera till och identifiera sig med samtidigt som praktisk funktion, skala och skönhet är andra viktiga

element som tillsammans bildar en helhet. Wikforss (2014:231f) lyfter även fram samverkan som en central komponent för att få till en bra plan, oaktat om planen är på en översiktlig eller detaljerad nivå. En bra plan kan således aldrig skapas enbart av en aktör. Han menar att samverkan har kommit att bli extra betydelsefullt i dagens alltmer avreglerade och marknadsorienterade samhälle där enskilda aktörer driver förändringsprojekt i allt större utsträckning. Att finna balansen mellan enskilda- och allmänna intressen och åstadkomma en god samverkan mellan olika aktörer är därför en viktig del i gestaltningen av offentliga miljöer.

Listerborn och Claesson (2014:242f) diskuterar arkitekter och planerares yrkesroll i gestaltningsarbetet som de menar bär på starka traditioner av rationellt och abstrakt tänkande hämtat från modernismens funktionalism och som kan vara svårt att frigöra sig från. Även om planerare förväntas vara neutrala och opartiska i sin yrkesroll och har tränats i sträva efter opartiskhet hävdar Claesson och Listerborn (2014) att det finns en risk för ett osynligt och objektivt subjekt. Med det menar de att planerare har en uppfattning om världen som de visualiserar och organiserar sig utifrån, utan att för den delen göras synlig och kunna ställas till svars för. De nämner kartor och ritningar som exempel som förefaller vara neutrala, men som innebär ett osynligt ställningstagande och vars språk medborgare har svårt att kommunicera genom.

2.6. Den rättsliga regleringen

2.6.1. Det kommunala planmonopolet

Enligt svensk rätt är planläggning för hur mark och vatten ska användas en kommunal angelägenhet. Allmänt brukar denna kompetens benämnas som det *kommunala planmonopolet* och regleras i 1 kap. 2 § PBL. Det kommunala planmonopolet är lagfäst sedan 1947 års byggnadslagstiftning och innebär att endast kommunen har befogenhet att fatta beslut över var, när och hur mark och vatten ska användas och bebyggas inom kommunens geografiska område (Boverket, 2020e). Planmonopolet har sedan sin tillkomst varit ett betydelsefullt instrument för Sveriges övergång från en jordbruksnation till ett urbant industrisamhälle. Särskilt viktigt har det varit för att tillgodose det stora behov av bostäder, samhällsservice och infrastruktur som uppkom i takt med det moderna välfärdssamhällets framväxt (Cars, 2013).

Planmonopolet kom i samband med 1987 års plan och bygglag att förstärkas. Vid införandet kom lagen att beskrivas som kommunernas myndighetsförklaring från staten. Det berodde på att statens kontroll över planeringen nästan försvann helt (Blücher, 2006:147). Kommunen har efter marknadsstyrningens intåg i den offentliga sektorn under 1980-talet fått en minskad betydelse för tillkomsten av ny bebyggelse. Det har inneburit att kommunen inte längre driver en lika aktiv mark- och planpolitik som annars präglat 1900-talets bebyggelseplanering. Konsekvenserna av denna förskjutning har även lett till att den privata sektorn allt oftare kommit att överta planeringsinitiativet. Trots det utgår lagstiftningen fortsatt från att kommunen tar initiativ och genomför planering av bebyggelse. Bilden av kommunen som drivande part i samhällsplaneringen lever i stor uträkning kvar även hos den breda allmänheten (Cars & Thune Hedström, 2006:151-157). Cars och Thune Hedström (2006:157f) menar att denna utveckling inte enbart kan förklaras av ett aktivt och ekonomiskt starkt näringsliv, utan även är en följd av kommunal utförsäljning av mark och försämrade ekonomiska villkor för stadsplaneringen i stort.

I propositionen *Politik för gestaltat livsmiljö* skriver regeringen att kommunerna har en stor möjlighet att styra utvecklingen och kvalitén på den byggda miljön genom sitt planmonopol (prop. 2017/18:110, s. 32). Uppfattningarna om vem som avgör stadsrummets utformning är emellertid inte samstämmigt i litteraturen. Av Brandins (2006:179ff) tolkning framträder en bild av kommunen som ägare av frågan om arkitekturens skönhet i stadsplaneringen. Brandin (2006) menar att denna makt avspeglas i kommunens planmonopol och rådigheten över stadsbyggnationen enligt PBL. Cars och Thune Hedström (2006:160) är dock av annan uppfattning och menar att det idag finns två vanliga föreställningar om det svenska planmonopolet. Den ena föreställningen är att planmonopolet i princip har avvecklats och den andra är att kommunen genom sitt planmonopol har en absolut ställning för all stadsplanering. De menar att inga av dessa två ytterligheter passar in i verklighetsbeskrivningen. Det kommunala planmonopolet innebär enligt deras analys inte något verkligt och absolut monopol. Kommunen kan inte enhälligt besluta om "*när, var eller hur*" något ska byggas. För att en plan överhuvudtaget ska bli konkret erfordras investeringsvilliga aktörer. På samma sätt hindrar kommunala maktinstrument såsom krav på bygglov och detaljplanering kapitalstarka exploatörer från att styra processen på egen hand. Båda parterna har således ett ömsesidigt beroende av varandra.

2.6.2. Kommunens roll i planeringen

I Sverige har kommunerna ett brett ansvarsområde vad gäller samhällsservice och välfärdsproduktion. Plan- och byggfrågor utgör några av kommunens obligatoriska uppgifter (SKR, 2021). Av 12 kap. 1 § PBL framgår det att det ska finnas en byggnadsnämnd i varje kommun. Kommunallagen (KomL) är den lagstiftning som sätter de generella ramarna för byggnadsnämndens organisering och arbete. En byggnadsnämnd lyder under kommunfullmäktige och ska likt andra kommunala nämnder besluta i frågor som rör förvaltningen och som de enligt lag eller annan författning har ansvar för vilket framgår av 6 kap. 3 § KomL. Under varje byggnadsnämnd finns en förvaltning bestående bl.a. planerare, andra tjänstemän och en ansvarig direktör.

Kommunens planeringsansvar medför krav på arkitektur och gestaltning utifrån flera allmänna intressen. Enligt 2 kap. 3 § PBL ska planläggningen bland annat ta hänsyn till natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur och en estetisk tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder. I själva detaljplanarbetet berör gestaltningen främst strukturer, topografi och volymer. Det kan exempelvis vara markanvändning, placering av byggnadsverk, gatusträckning eller storlek på fastigheter. Även om det mest förekommande arbetet med gestaltning i detaljplanen berör de strukturella frågorna kan också andra regleringar tillämpas på en mer detaljerad nivå såsom bebyggelsen anpassning till befintliga kultur- eller naturmiljöer och särskilda ambitioner med arkitektoniska uttryck. I det senare fallet måste dock planbestämmelser som berör arkitektoniska uttryck vara väl underbyggda och ha ett tydligt stöd i planens syfte för att vara tillämpliga (Boverket, 2022a). Med en planbestämmelse kan kommunen därmed styra gestaltningen i en detaljplan (Boverket, 2022b).

Som nämnt i tidigare avsnitt (2.5) är uppfattningen om vad som är vacker bebyggelse svårdefinierat och det saknas beskrivning för hur termen "estetiskt tilltalande utformning" i 2 kap. 3 § PBL ska förstås i lagtext och förarbeten. Diskussioner om arkitektur och gestaltning tenderar ofta att falla över i frågor om skönhet och huruvida det finns vacker arkitektur i en objektiv och allmängiltig mening (Brandin, 2006). Det beror delvis på att arkitektur som begrepp är svårt att tydligt precisera. I en bred bemärkelse kan arkitektur definieras som byggnadskonst i allt mänskligt byggande (Nationalencyklopedin, 2022). I en snävare mening

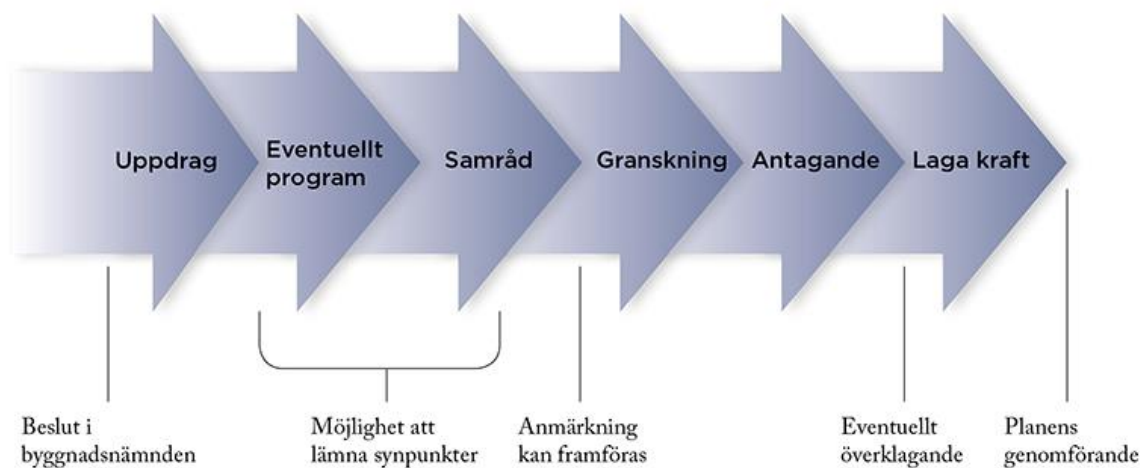
innefattar det endast byggnader av särskild dignitet eller konstnärlig ambition. Om arkitekturen ska betraktas som ett rent kulturellt eller konstnärligt uttryck öppnar det upp för en debatt om vad som är god respektive dålig arkitektur, vem som ska avgöra det och på vilka grunder (Andersson & Enström, 2021).

I en artikel om svenska städers skönhet resonerar Madeleine Brandin (2006:178ff) kring om det finns något konstant skönhetsbegrepp att utgå ifrån inom stadsbyggnadskonsten. Hon ställer sig frågande till om det verkligen finns något allmänmänskligt vackert, något "gyllene snitt" för att mäta graden av skönhet. Hon refererar till plan- och bygglagens lagstadgade krav på tilltalande estetik (se 2 kap. 3 § p.1. PBL) när hon diskuterar skönheten i dagens stadsbyggnation. Vad är det som gör något mer eller mindre estetiskt tilltalande, för vem är det vackert och vem är det som ska avgöra det? Hur stor bestämmanderätt ska den som bygger ha och vilken hänsyn ska tas till det gemensamma stadsrummet? Frågorna är många och svaren få. Med stöd i 11 kap. 1 § PBL menar Brandin (2006) att dessa frågor ägs av kommunernas byggnadsnämnder. Av lagparagrafen framgår det att byggnadsnämnden dels ska verka för en god byggnadskultur och estetiskt tilltalande stadsmiljö. Nämnden har även skyldighet att övervaka efterlevnaden av lagen. Vidare ska byggnadsnämnden se till att det finns minst en person med arkitektutbildning och i övrigt ha sådan tillgång på kompetent personal att nämnden kan utföra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt i enlighet med 11 kap 4 § PBL. Trots dessa lagstadgade krav och bestämmelser på tilltalande estetik är det inte så enkelt som att bara låta kommunala politiker och tjänstemän avgöra vad som är vackert och vad som inte är det. Skönhet är alltså en fråga om skilda uppfattningar och denna komplexitet kommer av att arkitekturen inte har en given definition, menar Brandin (2006:179f).

2.6.3. Medborgerligt inflytande enligt PBL

Henecke och Khan (2002) menar att plan- och bygglagens påstådda deltagardemokratiska prägel går att ifrågasätta då medborgardeltagandet är skevt fördelat och möjligheterna till inflytande genom den formella processen är kraftigt begränsad. Därtill hävdar de att det finns ett tydligt gap mellan retorik, lagstiftning och praktik i den kommunala stadsplaneringen. I SOU:n *En effektivare plan- och bygglovsprocess* riktades det kritik mot hur medborgare involveras i planeringsprocessen. Utredarna konstaterade att det inflytande som utlovas på förhand ofta är en illusion. Vidare menade de att dagens system för medborgardeltagande i detaljplaneringen är undermåligt då synpunkterna kommer in alldeles för sent i processen. Det

beror på att de grundläggande strukturerna i planläggningen ofta redan klarlagda i samrådsskedet och att den aktuella byggaktören och kommunen redan innan planprocessen förhandlat och lagt fram den generella inriktningen för byggnationen. Vidare medför det att medborgarnas förutsättningar att påverka ett planförslag i många fall är begränsat (SOU 2013:34, s 356). Cars och Thune Hedström (2006:166ff) kommer i en artikel fram till liknande slutsatser och menar att det begränsade medborgarinflytandet i förlängningen kan hota medborgarnas tillit till systemet. Därtill tenderar det att påverka värden som effektivitet, kreativitet och politiskt beslutfattande negativt. Listerborn och Claesson (2014:241) menar att det begränsade inflytandet beror på att fokus inte ligger på medborgarperspektivet i planeringsprocessen, utan snarare hos sakägare och berörda grupper. Det medför att perspektivet blir väldigt lokalt riktat och att inflytandet bestäms av enskilda individers intressen.



Figur 1. En illustration av detaljplaneprocessen. Källa: Göteborgs stad

Detaljplaneringen reglerar i hög utsträckning de gestaltade livsmiljöerna. I detaljplanen kan kommunen sätta upp ramar för det fortsatta gestaltungsarbetet. Instrumentet ger kommunen goda förutsättningar i att skapa en omsorgsfullt gestaltad livsmiljö (Boverket, 2022c). Detaljplaneprocessen börjar med att ett s.k. planbesked skickas in skriftligen till kommunen. Planbeskedet är en förfrågan från en exploitör, fastighetsägare eller kommunen och innehåller en avsiktsförklaring för att genomföra en åtgärd på ett område, t.ex. att uppföra ett byggnadsverk. När planbeskedet kommit in utreder kommunen om projektet bedöms som lämpligt och lämnar sedan över handlingarna till kommunens byggnadsnämnd där politiker fattar beslut om planläggning (Boverket, 2022d). Om planbeskedet godkänns kan kommunen i vissa fall ställa krav på ett s.k. planprogram i enlighet med 5 kap 10 § PBL. Det gäller särskilt i fall där kommunen bedömer att planen är komplicerad, berör många intressenter och kan leda

till konflikter längre fram. Planprogram upprättas ofta för större områden, till exempel en stadsdel, och kan därför fungera som underlag för kommande detaljplaner inom området. Planprogram är således ett sätt för kommunen att tidigt lyfta särskilda frågor eller gå igenom olika lösningar på ett problem. I detta arbete kan kommunen samråda med bl.a. medborgare som bedöms vara berörda av programmet enligt 5 kap. 11 § PBL. Det är med andra ord bara vissa medborgare som bjuds in.

Möjligheten att som enskild medborgare påverka en detaljplanering är även villkorad längre fram i processen. Den s.k. samrådsskyldighet innebär att kommunen måste samråda med sina medborgare och presentera ett planförslag, skälen till planförslaget, andra underlag av betydelse samt vilket förfarande som ska användas (Boverket, 2021c). När det gäller samråd för en detaljplan har kommunen möjlighet att välja mellan två förfaranden: standardförfarande och utökat förfarande. Val av förfarande väljs utifrån den effekt och påverkan planen antas ha på omgivningen (Boverket, 2021d). Vid ett standardförfarande är det endast medborgare som exempelvis bor i närheten eller enskilda individer med ett väsentligt intresse av planförslaget som bjuds in till samråd enligt 5 kap. 11 § PBL. Alla medborgare som vill kan dock lämna yttranden på förslaget, men det är enbart sakägarna som har rätt att överklaga beslutet enligt 13 kap. 1 § PBL. Ett utökat förfarande används i de fall där planförslaget inte är förenligt med översiktsplanen, länsstyrelsens granskningsyttrande eller bedöms vara av betydande intresse för allmänheten och regleras i 5 kap. 7 § PBL. I dessa fall kan samrådskretsen utökas med fler parter än vid standardförfaranden. Varför inte samrådskretsen omfattar alla medborgare vid alla samråd har motiverats med att det skulle lägga en orimligt stor och resurskrävande administrativ börda hos kommunerna och därtill göra det svårt att bedöma vem som ska omfattas i samrådskretsen och därmed ha rätten att överklaga ett beslut. Av detta skäl angavs det i förarbetet till den nuvarande plan- och bygglagen (2010:900) att samrådskretsen skulle behållas i princip oförändrad (prop. 2009/10:170, s. 236).

Efter att samråd har genomförts och kommunen har bearbetat all information och alla synpunkter som inkommit ska planförslaget göras tillgängligt (på kommunens hemsida) för granskning inför beslut om antagande, enligt 5 kap. 18 § PBL. Granskningstidens längd varierar beroende på omständigheter och val av förfarande, men pågår vanligtvis i två till tre veckor. Under denna tid kan alla som vill granska förslaget. När granskningstiden gått ut ska

detaljplanen antas. Beslutet att anta en detaljplan görs som huvudregel i kommunfullmäktige, men kan i vissa fall delegeras till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden om planen inte bedöms vara av principiell beskaffenhet eller större vikt enligt 5 kap 27 § PBL. Om kommunen har beslutat att anta en detaljplan utan att det överklagats kan den genomföras.

När kommunen har fattat beslut om att anta en detaljplan finns det två sätt som beslutet kan överklagas på. Dels kan berörda parter skicka in en formell överklagan till mark- och miljödomstolen enligt 13 kap. 1 § PBL eller så kan länsstyrelsen ingripa inom ramen för sin tillsyn som regleras i 13 kap. 17 § PBL. Vem som har rätt att överklaga en antagen detaljplan avgörs på om den klagande parten har uppfyllt lagens rekvisit för överprövning. För att ha rätt att överklaga måste den klagande ha lämnat in sina synpunkter under granskningstiden och kommunens beslut måste ha gått honom eller henne emot. Det går även att överklaga om beslutet inte tagits i laga ordning enligt 13 kap. 11 § PBL. Vilka grunder som ett överklagande får ske på bedöms av en domstol. Att överklaga en detaljplan enbart på arkitektur- och gestaltningsmässiga grunder bör i teorin vara möjligt, men har inte prövats i svensk domstol tidigare. I teorin skulle det innebära att det är rättens företrädare som bedömer om den berörda kommunen uppfyllt kravet på estetisk tilltalande utformning av bebyggelse i sin planläggning enligt 2 kap. 3 § p.1

3. Teoretiskt ramverk

3.1. Inledning

I detta avsnitt presenteras studiens teoretiska utgångspunkter. I delavsnitt 3.2 redogörs det för tre centrala demokratiteoretiska perspektiv. De används för att undersöka hur olika teorier om demokrati syns i planeringen och i relation till medborgarnas deltagande och inflytande i arkitektur- och gestaltungsfrågor. Teorierna är idealtyper och beskriver således inte verkliga demokratiska förhållanden, utan snarare hur ett demokratiskt samhälle bör se ut och vilket inflytande medborgare bör ha i det (Henecke & Khan, 2002:10). I avsnitt 3.3 och 3.4 presenteras begreppet teknokrati och rationell- och kommunikativ planeringsteori. De appliceras i analysavsnittet för att analysera hur planerare i svenska kommuner ser på sin egen roll och relation till medborgare ifråga om stadsrummets gestaltning. I avsnittets sista del 3.5 presenteras Arnsteins deltagarstege och SKR:s delaktighetstrappa. De används för att analysera nivån av medborgarinflytande i arkitektur- och gestaltungsfrågor inom den kommunala stadsplaneringen. Utförligare beskrivningar om hur teorierna hänger ihop med analys och forskningsfrågor presenteras i respektive avsnitt.

3.2. Demokrati och deltagande

Studiens tre demokratiteorier presenteras nedan och syftar till att ge en historisk kontext för olika demokratiideal, men används även för att analysera fenomenet medborgardialog i kommunal stadsplanering samt medborgares grad av inflytande över politik och beslutsfattning när det kommer till arkitektur och gestaltning av stadsrummet.

3.2.1. Valdemokrati och deltagande

Den valdemokratiska modellen kan beskrivas som en utväxt från den liberala demokratin (Henecke & Khan, 2002). Valdemokrati som ideal betonar betydelsen av regelbundna och återkommande val mellan olika politiska representanter. Den grundar sig på idén om att röstberättigade medborgare påverkar politiken genom att rösta på politiska partier och kandidater som sedan ska företräda dem under mandatperioden. Även om medborgarnas politiska representanter kan vara responsiva mellan valen, grundar sig kontakten i första hand på att informera väljarna om sakförhållanden, lyssna till opinioner och motivera beslut (Gilljam & Hermansson, 2003:15f).

Valdemokratin har många gemensamma beröringspunkter med den representativ demokratin. Det är emellertid viktigt att särskilja de två begreppen. Valdemokratin är en idealtyp, medan den *representativa demokratin* är en realtyp som idag utgör modell för en majoritet av världens demokratier. Trots att den representativa demokratimodellen delar vissa drag med valdemokratin är det inte ovanligt att det inom representativa demokratier förekommer andra former av både deltagar- och samtalsdemokratiska inslag såsom folkomröstningar eller medborgardialoger (Gilljam & Hermansson, 2003:16). Den representativa demokratin har av vissa därtill beskrivits som beroende av en fungerande dialog mellan medborgare och politiker, men också av ett stadigt inflöde av expertkunskaper från exempelvis tjänstemän. Detta gäller i synnerhet för stadsplaneringen, menar Gilljam (2006:34). Synen på att den representativa demokratin behöver kompletteras är i sammanhanget relevant då detta länge varit en uttalad ambition i en svensk demokratisk kontext (Se ex. SOU 2000:1, SOU 2016:5).

I spåren av andra världskriget växte en realistisk demokratisyn fram med ekonomen Joseph Schumpeter som en av de mest framträdande förespråkarna. Denna syn utgick från att medborgarnas skulle hållas borta från politiskt deltagande för att inte störa den ekonomiska stabiliteten och utvecklingen av samhället. Att gå och rösta i valet var tredje ansågs därför som tillräckligt (Premfors & Roth, 2004:11). Schumpeters demokratiideal beskrivs som en av de mest radikala varianterna på valdemokrati. Idealet har framför allt kommit att kännetecknas av elitism och benämns ofta som en form av konkurrens- eller elitdemokrati. I ett sådant system är medborgarnas inflytande över politiken begränsad. Den enda kontakten mellan medborgare och politiker sker i samband med de allmänna valen då röstberättigade medborgare kan rösta bort det sittande styret om de presterat dåligt under den tidigvarande mandatperioden (Gilljam & Hermansson, 2003:16). Det politiska ansvarsutkrävandet sker således först vid valurnorna och kallas för retrospektiv röstning (se ex. Fiorina, 1981). Prospektiv röstning är annan välkänd teori inom detta fält där väljarna antas rösta utifrån de reformer politiker lovar att genomföra om de blir valda (se ex. Klingemann, mfl., 1994). Utkrävande i efterhand och mandatgivande baserat på politiska löften om framtiden är med andra ord centrala nyckelbegrepp för att sammanfatta valdemokrati som demokratisk modell.

3.2.2. Deltagardemokrati och deltagande

Deltagardemokrati utgår från ett ideal där medborgarna inte bara förväntas rösta fram sina representanter i allmänna val utan även vara en aktiv part i politiken genom deltagande. Idealbilden är en demokrati där så många medborgare som möjligt får vara med och påverka den politiska beslutsprocessen i avgörande frågor. Denna demokratiform härstammar från antikens Grekland och den atenska stadsstaten, men har även hämtat inspiration från mer moderna tänkare som Jean-Jacques Rousseau och John Stuart Mill. Inom deltagardemokratin ryms två former av medborgerligt deltagande: deltagande som påverkansförsök och direktdemokratiskt deltagande. Den förstnämnda avser de synpunkter medborgare kan lämna till de styrande politikerna genom bl.a. namnsamlingar och demonstrationer. Den sistnämnda innebär att medborgarna på egen hand fattar besluten genom brukarstyrelser, medbestämmande på arbetsplatser eller folkomröstningar, etc (Gilljam & Hermansson (2003:19ff).

Deltagardemokrati ska enligt Gilljam och Hermansson (2003:19f) ses som samling idéer som kan komplettera den representativa demokratin och även lösa en del av det representativa styrelseskicket tillkortakommanden och återkommande problem med bristande medborgarinflytande. Inte sällan är deltagardemokratin förknippad med värden som folkstyrelse, jämlikhet och folkviljans förverkligande, men har också en rad andra centrala kännetecken. Bland annat erfordras aktiva och drivna medborgare mellan valen och det medborgerliga deltagande kan ses som en garanti mot att politiker inte tar beslut över huvudet på sina väljare eller blir maktfullkomliga. Dessa idéer blir aktuella i relation till den plats som medborgardialog har fått i Sverige med det uttalade målet att ge människor möjlighet att påverka beslutsfattningen och stärka den representativa demokratin.

Gilljam (2006:26) menar att den demokratidiskussion som förs i Sverige genomsyras av ett deltagardemokratiskt perspektiv. Som stöd för detta påstående hänvisar han till att de politiska partierna idag verkar eniga i att medborgardeltagande kan kompensera för problem med bl.a. sjunkande valdeltagande, politiskt utanförskap och politikermissnöje. Även Premfors och Roth (2004:7) beskriver det styrelseskick Sverige eftersträvat de senaste decennierna som en deltagardemokrati med inslag av deliberativa kvaliteter. Gilljam (2006, 29ff) ger en potentiell förklaring till deltagardemokratis växande popularitet inom politiken och menar att politiker helt enkelt vill komma närmare och skapa en bättre relation till väljarna.

Den kritik som framförts mot det deltagardemokratiska idealet grundar sig framför allt i hur realistiskt och genomförbart det är. Flera frågor uppstår vid en djupare analys av denna demokratimodell. Går det ens att finna en "medborgerlig politisk vilja" utifrån idealets föreskrifter? Har ökat medborgardeltagande den positiva synergieffekt som dess förespråkare menar vad gäller legitimitet och andra centrala demokrativärden? (Gilljam, 2006:20). Förutom bristen på realism bottnar kritiken mot deltagardemokratin även i vilka strukturer den tenderar att skapa. Med det menas att deltagandet kommer variera kraftigt mellan olika grupper utifrån aspekter som tid, engagemang och resurser. Gilljam (2006:28) skriver även deltagardemokratiska idéer riskerar att ge en skev bild hos medborgarna om vad demokrati är då det premierar egenintresse framför allmänintresse och helhetsöversyn. Ett ökat medborgardeltagande ska heller inte per automatik tolkas som bidragande till ett mer demokratiskt samhälle. I den danska maktutredningen från 2003 fastslogs det att medborgardeltagandet hade ökat under tidigvarande år, men att deltagandet hade blivit mer ojämnt fördelat mellan olika grupper av medborgare. Det går således att ifrågasätta om deltagandet i de fallen bidragit till en bättre demokrati (Maktutredningen 2003, Ref. Gilljam, 2006:29). Den framkomna kritiken mot deltagardemokratin blir relevant i relation till hur medborgardialog, som bygger på medborgardeltagande, används för att påverka stadsrummets gestaltning.

3.2.3. Samtalsdemokrati och deltagande

Samtalsdemokrati, eller deliberativ demokrati, är ett demokratiskt ideal som betonar betydelsen av samtal och diskussion för en fungerande demokrati. Idealet är till stor del hämtat från Jürgen Habermas politiska tankegångar och beskriver samtal mellan medborgare utan makt- och intressekonflikter. Samtal mellan medborgare är istället präglad av en vilja till förståelse för varandras argumentation. Under sådana förhållande finns det ideala förutsättningar för samtal vilket ska leda till samförstånd och förädlad argumentation. Då erfordras ingen röstning eftersom samförstånd mellan parterna redan uppnåtts. Denna demokratisyn har emellertid varit föremål för svidande kritik med invändningar om att sådana tankar är orealistiska och att god vilja och goda förutsättningar inte kommer få åsiktsskillnader att upphöra. Även om idéerna bakom samtalsdemokratin skulle kunna användas för att underlätta samtal mellan medborgare och undanröja onödiga konflikter, menar Gilljam (2006:22f) att det är svårt att tänka sig ett scenario där politiska samtal helt saknar makt- eller intressekonflikter. Samtalets och

diskussionens betydelse för planeringen kan analyseras utifrån de dialoger som kommunerna för i stadsbyggnadsfrågor och som i tidigare forskning har beskrivits som ett potentiellt deliberativt demokratiinstrument (Tahvilzadeh, 2021).

Deliberativa idéer om vad demokrati är och bör vara har på senare år aktualiserats inom såväl politik som akademi. Trots att den deliberativa demokratisynen ibland kan uppfattas som trendig går idéerna långt tillbaka i tiden ända till antikens Grekland. Aristoteles menade att deliberation skulle användas för att resonera fram en förnuftig lösning i de fall då det var osäkert vad frågan gällde och det inte fanns något absolut beslut att fatta (Aristoteles, 1987:77). Det var dock få av antikens filosofer som förordade en demokratisk process med vanliga medborgare som deltagare på det vis som den deliberativa demokratin kommit att förknippas med idag (Premfors & Roth, 2004:9).

Samtalsdemokratin kan delas in i två olika skolor. Den första, som representeras av Jürgen Habermas, menar att offentlighet ska generera en förädlade effekt mellan deltagarnas argument och att samtalet tids nog ska leda till samförstånd. Den andra, beskriven som en mer liberal variant, påtalar liksom Habermas offentlighetens betydelse, men snarare utifrån perspektivet att offentlig debatt leder till bättre ide- och åsiktsmässig konkurrens mellan olika politiska läger, vilket även sällar bort sämre argument och fördomar och leder till en högre klokskap (Gilljam, 2006:22f).

Den deliberativa idealet har av vissa bedömare beskrivits som ett hot mot den representativa demokratin (Dryzek, 2000). Uppfattningen om att fria och jämlika samtal leder till en gemensam förståelse för kollektivets bästa har även kritiserats för att vara utopisk. Liberala kritiker är i synnerhet skeptiska till avsaknaden av realism, men ifrågasätter även antaganden om medborgarnas förmåga och vilja att delta i de politiska samtalen. Vidare menar de att bristen på formella, bindande beslut (ex. genom voteringar) riskerar att leda till elitism och hindra ett effektivt ansvarsutkrävande som kännetecknar den representativa demokratimodellen (Gilljam & Hermansson, 2003:14).

3.3. Expertinflytande vs. medborgarinflytande

Stadsplaneringen involverar en rad olika aktörer med olika expertområden. Arkitekter och planerare är två yrkesgrupper med central betydelse för hur samhällen planeras, bebyggs och gestaltas. Genom sin utbildning och expertis har de därför en viss särställning inom stadsplaneringen. Tidigare forskning menar att planerare ofta har ett övertag mot medborgaren i planeringen vilket kan minska medborgarnas inflytande (Henecke & Khan, 2002, Agger, m.fl., 2000). Detta kan i sin tur leda till en diskussion om vilken makt planerare har i den kommunala stadsplaneringen.

Idéen om expertstyre brukas härledas till den berömda atenska filosofen, Platon. I en av hans mest klassiska verk, Staten, argumenterar han för att en stats styrelse ska bestå av upplysta filosofer. Han ansåg att politik var alldeles för viktigt för att överlåta till vanligt folk (Platon, 2019). Den amerikanske statsvetaren Robert Dahl (2002:110) har kritiserat Platons idéer om expertstyre och menar att politiken kan söka hjälp från experter, men att det är en helt annan sak än att låta experterna ha makt över medborgarna. Robert Dahl (2002) skriver följande om teknokrati (expertstyre) som styrelseskick.

“Politiska beslut kräver alltid både moralisk insikt och instrumentell kunnande; ingetdera är någonsin ensamt tillräckligt. Det är här som varje argument för det rena teknokratistyret havererar. Teknokrater är inte mer moraliskt kvalificerade än andra att göra grundläggande moraliska överväganden” (Robert A. Dahl, 2002:110).

Blücher och Graninger (2006:195f) menar att samtidens diskussioner om demokrati i planeringen handlar om hur inflytandet mellan experter (planerare), politiker och medborgare ska balanseras. De menar att det tidigare under den s.k. ‘modernistiska eran’ på 1940-talet gavs en stor tilltro till planerare och att det i regel inte fanns någon medborgardialog kring städernas utformning. Den representativa demokratin sågs som en garant för att byggandet skulle beslutas enligt demokratisk ordning. Detta demokratiska förhållningssätt kom sedan att förändras och idag har medborgarna rätt att delta i planeringsprocessen genom PBL:s bestämmelser. Samtidigt menar Blücher och Graninger (2006:195f) att föreställningen om en deliberativ planering är avlägsen då det inte finns några givna lösningar på den svåra balansgången mellan medborgardialog och expertkunskap. I fråga om arkitektur och gestaltning kan det även uppstå

en spänning mellan uppfattningar om arkitektur som kollektiv nytthet och föremål för demokratisk kontroll och experternas kompetens och yrkesmässiga autonomi (Andersson och Engström, 2021).

Att politiken behöver expertisen är givet, samtidigt ska detta förhållande balanseras mot grundläggande demokratiska värden (Gilljam, 2006:32). Bickerton och Accetii (2017) menar att teknokrati och folkstyre kan kompletteras och bidra till att skapa en starkare demokratisk helhet. Vilken makt som ska ges till experterna är emellertid en komplex fråga. Gilljam (2006) lyfter fram ett antal aspekter som berör expertinflytandets avigsidor.

1. Det är långt ifrån givet att experterna är eniga i sina bedömningar. Detta leder till en rad problem, bl.a. i vilken utsträckning politikerna ska följa experternas råd i beslutsfattningen. Ska råden bara anses giltiga vid total enighet och hur ska oenighet bland experter hanteras?
2. Skiljelinjen mellan vad som utgör experternas kunskaper respektive värderingar är inte självklar. Detta leder i sin tur in på frågan om det finns objektiva experter i verkligheten, och om inte, hur detta påverkar beslutsfattandet. Om experter drivs av värderingar ska dessa värderingar även vägas mot medborgarnas och politikernas.
3. Kan vi lita på att experterna alltid agerar utifrån vad som är bäst för folkflertalet? Med inflytelserika experter höjs frågan om egennytta, men även risken för maktfullkomlighet, korruption och nepotism.
4. Vilken normativ grund vilar expertstyret på? I en direktdemokrati får politiken sin legitimitet av att medborgarna fattar de avgörande besluten och en representativ demokrati av att medborgarna företräds av folkvalda politiker som kan avsättas genom val. Vilka motsvarande mekanismer som finns för att legitimera expertinflytandet är däremot en mer komplex fråga att besvara.

3.4. Planeraren som expert eller medlare?

Uppfattningen om vilken roll planerare ska ha i den kommunala stadsplaneringen har förändrats över tid. Från att ha varit en relativt expertdriven planering i Sverige under 1960- och 1970-talen har planeringsprocessen sedan 1980-talet demokratiseras och möjliggjort ett större medborgardeltagande. Även kontakten mellan planerare och medborgare har förändrats

(Henecke och Khakee, 2002). Det råder dock en fortsatt diskussion kring vilka befogenheter planerare ska över planeringen och i vilken uträkning medborgare ska vara med och fatta beslut om stadsrummets utformning. Nedan presenteras två centrala teorier inom planeringsforskningen; rationell- och kommunikativ planeringsteori. De är relevanta analysverktyg för att förstå planerarens roll och förhållande till medborgaren i stadsplaneringen och i fråga om stadsrummets gestaltning.

3.4.1. Rationell planeringsteori

Rationell planeringsteori härstammar från 1960- och 1970-talens stadsplanering. Den grundas i en stark tilltro till människans logiska kapacitet och förmåga att kunna resonera fram logiska svar och lösningar (Allmendinger, 2009:49). I den rationella planeringen är förhoppningen att vetenskapliga metoder ska leda fram till en sanning om hur ett idealsamhälle kan utformas (Allmendinger, 2009:175). Det finns således en stark tro på att den objektivt bästa och sanna planeringen är möjlig att nå. Teorins förespråkare menar att planeringsprocessens vetenskaplighet och den tydliga ansvarsuppdelningen minskar risken för korruption. Av det skälet kan stadsplaneringen legitimitet stadfästas samtidigt som statens starka position i stadsutvecklingsfrågor kan motiveras (Healy, 1997:23, 215). I en svensk kontext är det emellertid kommunen, genom sitt planmonopol, som detta resonemang blir applicerbart på (se avsnitt 2.5.2).

Den rationella planeringen behöver inte nödvändigtvis genomföras i samråd mellan en grupp eller institution, utan kan göras av endast en person som är förtrogen med det vetenskapliga tänkandet och som rent analytiskt är oberoende av den plats som ska planeras (Strömgren 2007:29). Detta synsätt utgår från ett scenario där det är beslutfattarna som bestämmer målen och planerarna som formulerar och tar fram olika planer som ska uppnå målen. I den rationella planeringen förväntas planeraren ha den kunskap, förnuft, analytiska och reflektiva förmåga som krävs för att ta fram den bästa möjliga lösningen. Detta gör att planerare som agerar i enlighet med den rationella modellen kan betraktas som en expert i planeringen och med stora maktbefogenheter (Strömgren, 2007). Khakee (1999:48) beskriver den rationella planeringsmodellen som en välstrukturerad process med en top-down-styrning. Med det menas att styrningen sker från högre nivåer ner till lägre nivåer, d.v.s. att besluten filtreras nedåt genom en hierarkisk struktur med beslutfattarna längst upp. I ett motsatt förhållande (bottom-up) skulle styrningen komma nedifrån, exempelvis genom kommunmedborgare.

Allmendinger (2009:68) liknar planerarens arbete med en forskares i det att båda ska verka efter att hitta den mest optimala metodologiska utgångspunkten för planeringen. I den rationella planeringsmodellen är den vetenskapliga rationaliteten vägledande. Det innebär att planeringen ska utföras med tillräcklig kunskap för att kunna bedöma vilket tillvägagångssätt som är det mest effektiva. I en svensk kontext är perioden 1920–1970 ett tydligt exempel på rationell planering med visioner om ett välfärdssamhälle byggd på en stark tilltro till vetenskapen (Forsberg, 2005:312). I det praktiska arbetet menar Strömgren (2007:30) att planeraren i enlighet med den rationella planeringen ska inneha en position av autonomi i fråga om mål och medel i utformandet av samhället. Det innebär att den rationella planeraren arbetar självständigt med att välja planeringens värden och samhällets utformning. Vidare medför det att planeraren inte ska behöva begränsas av inspel från politiker och medborgare (Strömgren, 2007).

3.4.2. Kommunikativ planeringsteori

Den kommunikativa planeringsteorin utgår från en annan kunskapssyn än den rationella. Den grundas i tanken på kunskap och värderingar som något relativt och att en objektiv sanning inte går att finna genom vetenskapliga metoder. Istället uppfattas kunskap som en produkt av sociala interaktioner mellan människor (Healy 1997:29). Den kritik som har riktats mot den rationella planeringen kommer ur både den kommunikativa och postmoderna planeringsteorin. Det som skiljer den kommunikativa och postmoderna planeringen som åt är att den förra grundas i Jürgen Habermas idéer. Habermas ansåg att den rationella teorin inte ska förkastas, utan snarare utvecklas. Det innebär att den kommunikativa planeringsteorin inte avfärdar att det finns sanningar, men att dessa inte enbart går att identifiera genom vetenskapliga metoder (Allmendinger, 2009:175). Då sanningar i första hand skapas genom sociala interaktioner ska stadsplaneringen ses som en social process där tankar, värderingar och handlingar skapas av de aktörer som deltar i den. Från ett kommunikativt perspektiv är den objektiva kunskapen bara temporär och skiftar ständigt beroende på vilka aktörer som deltar i processen (Healy, 1997:29).

Kommunikation är en väsentlig del i den kommunikativa i planeringsprocessen. Hur målet nås är således viktigare än målet i sig. Detta synsätt skiljer sig från den rationella planeringsteorin där målet är den viktigaste faktorn. I den kommunikativa planeringsteorin måste processen och målet anpassas under tiden som människor kommunicerar med varandra. Det är genom

kommunikation mellan människor som en förståelse om världen vi lever i kan uppnås på bästa sätt (Strömgren, 2007:46).

En tydlig problematik med den kommunikativa planeringsteorin är hur den ska implementeras i praktiken. Den upplevs ofta som abstrakt och att det kan göra att det uppstår ett glapp mellan teori och praktik. (Allmendinger, 2009:204). Teorins förespråkare pekar på behovet av en förändring inom planeringen, men har svårt att tydligt precisera hur det ska gå till eftersom att sådana förändringar, enligt teorin, bestäms genom en kommunikativ process inom den lokala kontexten (Allmendinger, 2009:222f). Vidare har frågor om huruvida kommunikativa praktiker leder till mer eftersträvansvärda resultat lyfts fram. Även demokratiska aspekter har hållits emot teorin där vissa vill mena att den riskerar att bli ett nytt sätt att upprätthålla eller förstärka redan existerande maktstrukturer i planeringen. Allmendinger (2009:222f) menar att de maktstrukturer som samhället är byggt på och som planerare är en del av gör att deras privilegierade position inom planeringen kommer fortsätta om inte radikala förändringar sker.

Erlander (2021:77) menar att planeraren, i gränslandet mellan den representativa demokratin och medborgardeltagandets olika former, kan agera som en länk mellan medborgare och politiker. Därför spelar planeraren en central och konstruktiv roll i planeringen. Enligt Lundquist (2001: 191–197) har planerare och tjänstemän ett ansvar i att upprätthålla demokratiska värden och få till stånd ett meningsfullt medborgardeltagande. Denna syn utgår från den kommunikativa planeringsteori som bygger på deliberativa ideal (Khakee, 1999:206). Av tidigare forskning framgår det att det finns en asymmetri i språkbruk, värderingar och problemtolkningar i planeringsprocessen mellan tjänstemän och medborgare. Denna skillnad lägger en stor makt i händer på planerare och tjänstemän som har en större kontroll över frågeställningar, problemformuleringar och tillgängliga beslutsunderlag (Agger, m.fl., 2000:18–24). Detta ger ett övertag till planerare och gör det svårare för medborgare att kunna påverka planeringen (Agger, m.fl., 2000:30). Vidare är det en omständighet som bekräftar Allmendingers (2009) beskrivning att kommunikativ planering kan riskera att leda till att maktstrukturer upprätthålls och att det är svårt att veta vad kommunikativa praktiker ger för faktiska resultat.

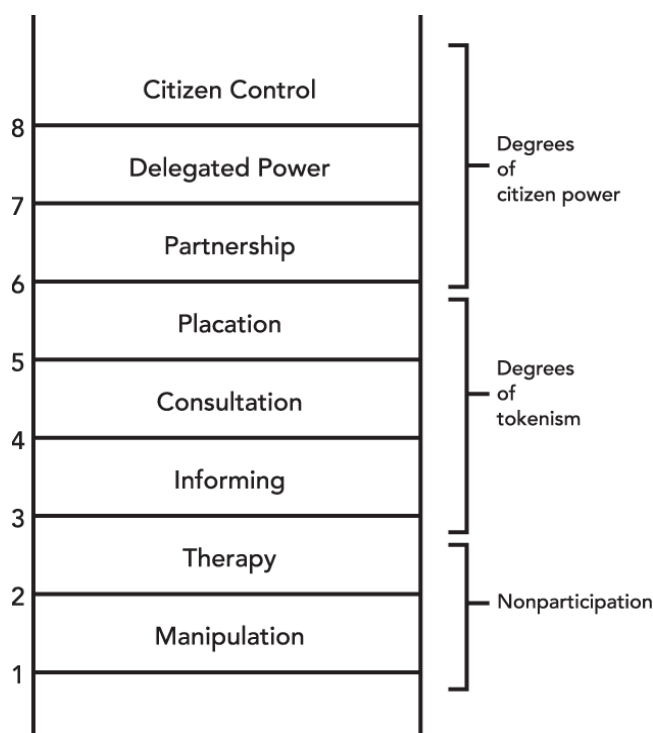
3.4. Teoretiska verktyg för att analysera medborgardeltagande och inflytande

Medborgardeltagande och medborgerligt inflytande i beslutsprocessen har beskrivits som ett viktigt komplement till den representativa demokratin. I detta delavsnitt presenteras två teoretiska modeller som används för att analysera medborgares grad av inflytande över stadsrummets gestaltning i den kommunala stadsplaneringen. De används även för att analysera medborgardialogens ändamålsenlighet. Genom att kombinera Arnsteins mer radikala ursprungsmodell med SKR:s delaktighetstrappa, som utgår från svenska förhållanden, går det enligt Castell (2013:36) att få fram intressanta skillnader i synen på medborgardeltagande.

3.4.1. Arnsteins deltagarstege

Det har gått över 50 år sedan den amerikanska planeringsforskaren Sherry Arnstein (1969) skrev artikeln "A ladder of citizen participation" där hon kategoriserar graden av medborgardeltagande i lokala utvecklingsfrågor. Hennes "deltagarstege" har sedan publiceringen 1969 använts flitigt som teoretisk modell inom planeringsforskningen för att analysera graden av medborgarinflytande. Artikeln är den överlägset mest citerade i världen inom området och används frekvent än idag (Tahvilzadeh, 2021:41). Trots att Arnsteins deltagarstege utgår från nordamerikanska förhållanden har den använts som stor inspirationskälla även i andra delar av världen. (Castell 2013:36). I artikeln försöker Arnstein (1969) visa på det hyckleri hon menar finns kring idén om medborgardeltagande i det politiska beslutsfattandet. I teorin menar hon att medborgardeltagande generellt betraktas som en helt nödvändig komponent för en välfungerande demokrati. Detta gäller dock inte när medborgardeltagande förespråkas av mindre privilegierade samhällsgrupper.

Arnsteins deltagarstege är en typologi uppdelad i totalt åtta nivåer fördelade på tre segment och där varje trappsteg symboliserar en nivå av deltagande. Segmentet icke-deltagande (1) utgörs av de två lägsta trappstegen manipulation och terapi. Mellansegmentet symboliskt deltagande (2) utgörs av information, konsultation och blidkande. Det sista och högsta segmentet medborgarmakt (3) bildas genom partnerskap, delegerad makt och medborgarkontroll.



Figur 2. Illustration av Arnsteins deltagarstegen. Källa: Sherry Arnstein (1969).

1. *Icke deltagande*

Stegens första nivå beskriver ett tillstånd av icke-deltagande där medborgare placeras i rådgivande kommittéer, arbetsgrupper och nämnder i syfte att "utbilda" medborgarna på ett sätt som framkallar deras stöd och därmed gynnar makthavarnas intressen. *Manipulation* blir därav ett sätt för makthavarna att upprätthålla en illusion av deltagande. *Terapi* utgör det andra steget i Arnsteins trappa och innebär att medborgarna utsätts för olika former av terapi genom att maskera det som deltagande. Arnstein (1969) menar att terapi karaktäriseras av fall då medborgare förs samman, inte för deltagandet skull, utan för att anpassa deras värderingar och inställning till samhället i syfte att avleda deras fokus från verkliga problem som segregation eller bristfälligt underhåll.

2. *Symboliskt deltagande*

Ett grundläggande första steg i att skapa ett legitimt medborgardeltagande är enligt Arnstein (1969) att *informera* medborgare om deras rättigheter, skyldigheter och möjligheter. Trots detta menar hon att det alltför ofta tenderar att bli en enkelriktad kommunikation med ett begränsat utrymme för synpunkter och förhandling från medborgarnas sida. Om den information som skickas ut når fram i ett sent skede av planeringsprocessen är det svårt för medborgaren att påverka ett program, menar Arnstein (1969). Till skillnad från två lägsta nivåerna på stegen

beskrivs information som en grad av tokenism, dvs. symboliskt deltagande. Det innebär att det finns en viss, om än begränsad, möjlighet för medborgare att delta i planeringen.

Att bjuda in och konsultera medborgare kan vara ytterligare ett legitimerande steg mot fullvärdigt deltagande. *Konsultationer* måste samtidigt kombineras med andra former av deltagande annars blir det enbart en falsk föreställning om deltagande då konsultationer inte erbjuder några garantier för att medborgarnas synpunkter kommer höras. Om makthavarna begränsar inflödet av synpunkter till konsultationer förblir deltagandet symboliskt, gömt bakom en förskönande fasad, enligt Arnstein (1969).

Med *blidkande* börjar medborgarnas deltagande medföra ett visst mått av inflytande även om det enligt Arnstein (1969) fortsatt innehåller stora drag av symbolism. Deltagandet är huvudsakligen ceremoniellt då det egentliga inflytandet ligger hos den styrande makten. Arnstein (1969) beskriver två faktorer som avgörande för i vilken utsträckning medborgarna kan få gehör för sina förslag på denna nivå. Dels beror det på kvaliteten hos de tekniska hjälpmedel som finns för att artikulera medborgarnas prioriteringar och i vilken mån som samhället kan organiseras för att trycka på för dessa prioriteringar.

3. *Medborgarmakt*

Det är först när medborgardeltagandet når upp till en nivå av *partnerskap* som Arnstein (1969) menar att det går att tala om en reell omfördelning av makt mellan medborgare och makthavare. På denna nivå finns det strukturer som möjliggör delat ansvar för planering och beslutfattande. Strukturernas robusthet möjliggörs av tydliga regelverk som balanserar parternas maktpositioner och som inte kan ändras av den ena eller andra parten.

Det sjunde steget *delegerad makt* innebär att medborgarna har uppnått en så hög nivå av deltagande att de fått ett formellt inflytande över beslutsprocessen. Det gäller i fall då medborgare kan bilda styrelser med faktiska befogenheter eller när de erhåller egen majoritet. I en process med delegerad makt tillåts medborgarna förhandla med de offentliga tjänstemännen, vilket medför ytterligare medborgarinflytande.

På det högsta trappsteget *medborgarkontroll* har deltagandet nått en nivå av inflytande som garanterar att medborgarna kan styra ett utvecklingsprogram eller institution, ta ansvar för policy- och ledningsaspekter. Vidare innebär det att även marginaliserade medborgare inte bara kan förhandla om innehållet, utan också förändra det.

3.4.2. Delaktighetstrappan

Delaktighetstrappan är en modell framtagen av SKR och kan beskrivas som en variant av Arnsteins deltagarstege (Castell, 2013:36). Den har sedan lanseringen fått en stor spridning bland Sveriges kommuner där den använts som idébild för att dela upp olika former av medborgerligt deltagande (Castell, 2013:36). Till skillnad från Arnsteins stege består delaktighetstrappan enbart av fem nivåer. Trappan ska illustrera omfattningen och djupet av delaktighet. Samtidigt ska de olika trappstegen inte ses som bättre eller sämre än någon annan, utan snarare uppfattas som att omfattningen av delaktighet bestäms utifrån behovet i varje enskild medborgardialog. Syftet med trappan är att skapa en medvetenhet om vilken nivå av delaktighet som kommunen kan erbjuda medborgarna i en medborgardialog.



Figur 3. SKR:s delaktighetstrappa. Källa: Sveriges kommuner och regioner.

Det första steget *information* gäller fall där beslutet att inte genomföra en medborgardialog redan är taget. Kommunen ska däremot ta ställning till vilken information som ska delges medborgarna för att de ska få kunskap om det aktuella ärendet och därmed ges en grundläggande möjlighet till delaktighet. På detta trappsteg rekommenderas det att politiska ställningstaganden redogörs för medborgarna då detta möjliggör ett bättre ansvarsutkrävande.

(SKR, 2019:15). Det andra trappsteget *konsultation* innebär att kommunen/regionen har beslutat att genomföra en medborgardialog. I ett sådant fall rör det sig att de vill att medborgarna ska få tycka till om ett antal olika alternativ. Även här menar SKR att politiska ställningstaganden borde framgå för att möjliggöra ett bättre ansvarsutkrävande.

Det tredje trappsteget *dialog* innebär att kommunen/regionen bjuder in grupper av medborgare för att få in deras synpunkter i en särskild fråga. Trots att medborgarna möts öga mot öga finns det ingen strävan efter att nå konsensus. De synpunkter som framkommer under dialogmöten förs sedan in som underlag till beslutsunderlagen. *Inflytande* är det fjärde steget och medför ett större deltagande där grupper av medborgare bjuds in eller söks upp och involveras i längre processer för att ta fram lösningar. Genom dessa möten kan medborgare mötas och utbyta perspektiv, vilket ska generera högre kunskap och bättre hållbara lösningar. Det sista steget *medbeslutande* innebär att medborgare eller grupper söks upp eller bjuds in till längre processer där de tillsammans med förtroendevalda, tjänstemän och andra samhällsaktörer får vara med och besluta och ta ansvar för lösningars genomförande (SKL, 2019:15f).

4. Metod

4.1. Inledning

I avsnittet redogörs det för studiens metodiska utgångspunkter och hur empiri har inhämtats, bearbetats och analyserats. Det görs även fördjupade beskrivningar av studiens urval och avgränsningar och en detaljerad redogörelse för intervjuprocessen. Avslutningsvis följer en reflektion över den tillämpade metoden.

4.2. Metod för insamling av data

Studien grundas på empiriskt material från informantintervjuer. De elva medverkande informanterna är verksamma som planerare i elva olika kommuner i Västsverige. Varför intervjupersonerna i studien benämns som informanter beror på att informantintervjuer, till skillnad från respondentintervjuer, är ett tillvägagångssätt där forskaren intervjuar personer som har närhet till en process eller insyn i hur en viss verksamhet fungerar. En respondentintervju undersöker istället människors uppfattningar och livsberättelser (Ekengren & Hinnfors, 2014:83). Informanter är följaktligen inte lika utbytbara som respondenter eftersom de sitter på en specifik kunskap om något (Esaiasson, mfl., 2017:271). Intervjustudiens empiri kompletteras även med material från kunskapsöversikten (se avsnitt 2) i syfte att skapa en bredare förståelse för medborgardialog, planeringsprocessen, hur medborgare kan påverka arkitektur och gestaltning, vilken roll planerare har i planeringen och relation till medborgare, samt för att kunna besvara uppsatsens frågeställningar.

Det valda intervjuformatet är semistrukturellt. Den semistrukturerade intervjun ger möjlighet att ställa andra frågor relaterade till studiens syfte, följa upp stickspår och var öppen för att samtalet kan ta olika vändningar beroende på vad informanten har att berätta (Kvale & Brinkmann, 2014:43-46). Samtidigt finns där ett på förhand strukturerat manus som gör att intervjun inte riskerar att hamna för långt ifrån studiens syfte och frågeställningar. Enligt Kvale och Brinkmann (2014) är semistrukturerad intervju en användbar metod om studien syftar till att fånga upp intervjupersonens uppfattningar om ett visst fenomen. Den ger även möjligheten att strukturera frågorna utifrån specifika teman (Alvehus, 2019:87).

4.2.1 Urval och avgränsning

I studien används ett strategiskt urval. Det strategiska urvalet ämnar till att hitta relevanta informanter med närheten till det ämne och den process studien avser att undersöka. Det innebär följaktligen att urvalet görs utifrån ett par förutbestämda kriterier, i detta fall, kommunanställda planerare i Västsverige, eller mer specifikt, från Västra Götalands län och Hallands län. De planerare som tillfrågats att medverka arbetar i huvudsak med detaljplanering och har deltagit i såväl samråd som medborgardialog. Urvalets kategorisering gör det möjligt att avgränsa intervjugrupper vilket i sin tur möjliggör en bredare och mer komplex förståelse av de studerade fenomenet (Esaiasson, mfl., 2017:283-286).

Av de elva informanter som medverkar i studien bär tio yrkestiteln planarkitekt och en titeln stadsarkitekt. Utbildningsbakgrunden är relativt blandad. Fem har en arkitektexamen, fem examen i fysisk planering och en examen som byggnadsingenjör. En majoritet av informanterna har en lång bakgrund som planerare, men det finns även några som arbetat en kortare tid. Att det finns en spridning i informanternas bakgrund behöver inte innebära något negativt eftersom det kan ge en rättvisare bild av yrkesgruppen som helhet. Det är dock svårt att arbeta med representativa urval inom ramen för en intervjustudie då kvalitativ forskning av detta slag inte utgår från samma vetenskapliga premisser som traditionell kvantitativ forskning. Dalen (2015:58f) betonar betydelsen av att göra lämpliga urval av informanter. Hon menar att det finns en viktig balansgång mellan att bara välja så många intervjuer som forskaren klarar av att bearbeta samtidigt som intervjumaterialet måste vara av tillräcklig kvalitet för att underlaget ska kunna gå att tolka och analysera på ett tillfredsställande sätt. Vidare menar hon att många kvalitativa forskningsprojekt idag inte tillräckligt redogör för vilket urval resultatet är grundat på. Detta leder till att läsaren får svårt att bedöma giltigheten av det resultat som presenteras.

Den geografiska avgränsningen bestäms delvis av praktiska skäl. De utvalda kommunerna klassificeras inom ramen för studien som medelstora kommuner i Västsverige på basis av befolkningens mängd. En annan viktig aspekt i urvalets avgränsning är att de utvalda kommunerna helst ska ha haft en befolkningsökning de senaste åren, eller åtminstone inte en minskning då det i regel inte är en utveckling som främjar ny detaljplanering och stadsbyggande. De utvalda kommunerna har en befolkning på mellan 33 000–67 000 personer och där centralorten har mellan 15 000–40 000 invånare. De representerade kommunerna för studien är Härryda,

Kungälv, Mark, Partille, Falköping, Lidköping, Uddevalla, Vänersborg, Falkenberg, Skövde och Varbergs kommuner. Urvalet innebär således att exempelvis Göteborgs stad med ca. 590 000 invånare och Sotenäs kommun med ca. 9000 invånare har exkluderats då de avviker för mycket från genomsnittet. Syftet med urvalet är att hitta så jämförbara kommuner som möjligt i termer av befolkningsstorlek och förutsättningar i stadsplaneringen (urvalets påverkan på studien diskuteras mer under avsnitt 4.5. Metoddiskussion). Intervjustudien följer Vetenskapsrådets (2002:5ff) fyra etiska huvudkrav; informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet.

4.3. Intervjuprocessen och databearbetning

Intervjuprocessen började med att ringa in de kommuner och planerare som kunde passa in utifrån studiens urval. Därefter har förfrågningar skickats ut per mail. Vid positiva svar bokades intervjuer in, vid uteblivna svar ringdes informanterna upp några dagar senare och kunde bokas in för intervju därefter. För att göra intervjuguiden så tillämpbar som möjligt i intervjusituationen har provintervjuer genomförts. Det är ofta rekommenderat att genomföra provintervjuer för att bli bekväm med studien och studiens tema, men även att bli bekant med intervjuformatet, intervjufrågorna och frågornas ordningsföljd (Hallin & Helin, 2018:49). Intervjuguiden har därefter justerats för att skapa en tydligare koppling till studiens teoretiska ramverk och göra det enklare för informanterna att förstå och kunna svara utförligt på de frågor som ställs. Esaiasson m.fl. (2017:274) menar att en god intervjuguide kännetecknas av en avsaknad av komplicerade och utdragna frågor och där det istället är svaren som ska vara välutvecklade och nyanserade. En provintervju med en kommunal planarkitekt har genomförts för att testa intervjuguiden och samla på kunskaper och erfarenheter från fältet. Fyra kortare intervjuer eller samtal har även genomförts med en doktorand, två politiker och en arkitekt för att få en bredare förståelse för planeringsprocessen och arkitektur- och gestaltningsfrågor från olika aktörers perspektiv.

Två informanter har intervjuats på plats. Övriga informanter har önskat att genomföra intervjun på distans via videoverktygen Zoom och Microsoft Teams. Det finns alltid en viss osäkerhet med digitala intervjuer som ofta kan härledas till uppkopplingsproblem vilket kan påverka intervjusituationen negativt (Hallin & Helin 2018:66ff). Vid ett tillfälle kunde inte hela intervjun genomföras p.g.a. problem med internetuppkoppling. Den senare delen avslutades

därför per telefon och spelades in från mobiltelefonen. Ibland kan även fördröjningar av röst eller uttryck under videosamtalet leda till en sämre kvalitet för intervjun. Videointervjuer möjliggör dock att informantens röst och kroppsspråk kunnat spelas in och iakttas i efterhand vid transkriberingen. Intervjuerna pågick mellan 28–57 minuter med en genomsnittstid på 41 minuter. Tidsvariationen beror på att informanterna pratar olika fort och ger olika långa utläggningar på de frågor som ställs.

Efter att ha genomfört ca. nio intervjuer började en teoretisk mättnad att framträda.

Teoretisk mättnad definieras enligt Esaiasson som ett tillstånd då inga eller få nya avvikande åsikter kommer fram i intervjuerna (Esaiasson, m.fl., 2017:268f). Två ytterligare intervjuer gjordes dock då de dels var avtalade och kunde tjäna som kontrollverktyg för att undersöka om nya erfarenheter, kunskaper eller perspektiv framträdde. Då få avvikande eller nya åsikter framkom av dessa intervjuer bedömdes det att inga fler intervjuer var nödvändiga.

Transkriberingen har gjorts så fort som möjligt efter att intervjuerna avslutats. Det gör det dels lättare och effektivare att skriva ner innehållet, men underlättar också att förstå olika sammanhang och utsvävningar i resonemangen. Hela intervjumaterialet har i stort sett transkriberats ordagrant. Efter transkriberingen har dock vissa delar tagits bort eller korrigerats. Det gäller bland annat för resonemang som faller utanför studiens intresseområde, småord som tagits bort när talspråk övergår i skriftspråk, upprepningar och viss censurering för att säkerställa anonymitet. All den data som samlats in är enligt Lantz (2013:145) inte föremål för analys och kan reduceras om innehållet bedöms vara irrelevant för att besvara studiens syfte. Datareduktionen utgör således en del av analysen eftersom vissa delar sorteras bort av olika skäl. Mindre korrigeringar av citat gör det även lättare att hantera materialet och underlättar för läsaren att följa med i resonemangen. De citat som presenteras i resultatdelen har ibland fyllts i med förtydliganden med hjälp av parenteser i syfte att tydliggöra vad informanten menar. Det ska emellertid tilläggas att detta arbete har gjorts med största försiktighet då det annars kan bli en risk för förvanskning.

4.4. Analysmetod

För besvara studiens syfte och frågeställningar används en tematisk analys. Studien utgår i huvudsak från Braun och Clarkes (2006) sexstegsmodell som är ett tillvägagångssätt för att

analysera kvalitativa data utifrån några på förhand utvalda teman. Den tematiska analysen har varit ett medel för att sortera datainnehållet utifrån studiens olika teman och beskrivs som en flexibel modell och är väl använd i tidigare forskning (Braun & Clarke, 2006). Färgkodning har också använts i syfte att sortera in texten och kategorisera in innehållet på ett systematiskt sätt. Braun och Clarkes (2006) sexstegsmodell används enligt följande.

1. Först har data samlats in och innehållet transkriberats. Transkriberingen har därefter lästs igenom flera gånger och initiala tankar och funderingar har skrivits ned för att kunna användas vid den senare databearbetningen.
2. Initiala koder genererades sedan ur textinnehållet. Detta gjordes för att få fram särskiljande drag på ett systematiskt sätt ur textinnehållet. Data sammanställdes sedan för varje kod. Koderna i materialet togs fram med hjälpverktygen Microsoft Word och Excel. Det kodade materialet var sedan behjälpligt i arbetet med färgkodningen som användes för en senare kategorisering. Se kodningsbok i bilaga 3.
3. I steg tre söker forskaren fram teman och kategoriseringar. I detta fall hänger studiens tre teman ihop med intervjuguidens tre teman: medborgardialog, planerarens roll och medborgarinflytande. Kategorierna har sedan sorteras in under varje tema och därefter färgkodats. De extrakt som bedömts vara av relevans för kategorin har strukits under i en särskild färg och givits en beteckning. Exempelvis har medborgardialogens effekter fått färgen grön och medborgarnas påverkansgrad färgen rosa.
4. De kategoriseringar som framkommit granskas sedan i relation till utdragen, varav några får stå kvar, andra slås ihop eller revideras och de som bedöms vara överflödiga eller irrelevanta tas bort. Datan i de kategorier som tagits fram kontrolleras så att de hör ihop och kan urskiljas från andra kategorier, även om vissa kategorier kan ha liknande kännetecken. De kategorier som framkommit sorteras in under studiens tre teman. I tema 1 - medborgardialog - återfinns kategorierna *användning*, *effekt* och *svårighet*. I tema 2 - planerarens roll - återfinns *prioritering*, *processens effektivitet* och *kunskap*. I tema tre - medborgarens roll och inflytande - återfinns *demokrati*, *påverkansgrad* och *intressekonflikt*.

5. I det femte steget namngavs och definierades varje kategorisering. Texten analyserades fortlöpande i syfte att förfina varje kategori.

6. I det sista steget valdes de mest beskrivande och fängslande citaten ut. Kategoriseringen kontrollerades en sista gång mot den transkriberade texten. När kategoriseringen bedömdes som klar skrevs citaten in i resultatdelen. De citat som valts ut bedömts utifrån hur tydligt informanterna har förhållit sig till det fenomen som studeras, d.v.s. medborgardialog, sin egen roll i planeringen och uppfattningar om medborgarnas inflytande över arkitektur och gestaltning i stadsplaneringen. De utvalda citaten är antingen representativa för informantgruppen eller används för att belysa området där informanternas uppfattningar går isär.

Nedan i figur 4 finns ett exempel på hur analysprocessen har gått till.

Figur 4. Exempel på analysprocessen, utdrag ur kodningsschema.				
Dataextrakt	Kodning och färgkodning	Underkategori	Kategori	Tema
<p>"... man vill ju helst att det ska vara klart igår. Vi har den här tidsplanen och vi vill bygga inom 9–10 månader och det går ju oftast inte om det gäller ett större område om man ska få med alla synpunkter och så, utan då får man räkna med att det tar 1,5 år och den tiden kanske inte alla exploatörer har." (IP8)</p>	<p>Upplever tidsaspekten som viktig för exploitören.</p> <p>Upplever att planeringsprocessen tar lång tid.</p> <p>Färg: Ljusblå</p>	Tidspress	Den effektiva processen	Planerarens roll

4.5. Metoddiskussion

Den största kritiken mot intervjustudier brukar utgå från att det producerade resultatet ofta har en låg generaliserbarhet. Det beror på att de medverkande informanterna utgör en begränsad

grupp av människor. Svaren från informanterna i denna studie kan därför inte per automatik antas vara representativa inom gruppen eller i populationen som helhet (Ekengren och Hinnfors, 2014:84). Utifrån dessa förutsättningar är det därför svårt att argumentera för att resultatet går att generalisera för hela yrkeskåren kommunala planerare. Studien gör å andra sidan gör inte anspråk på att förklara hela sanningen eller vara allmängiltig, utan att ge en beskriven verklighetsbild och fånga upp indikationer från den tolkning planeraren gör av det studerade fenomenet.

God validitet och hög reliabilitet är begrepp som hänger ihop med den positivistiska kunskapstraditionen och kvantitativ forskning. I en intervjustudie av detta slag kan validitets- och reliabilitetsbegreppen inte bedömas utifrån samma premisser. Istället bör studiens kvalitet bedömas på basis av trovärdighet, autenticitet och kritisk hållning. Med trovärdighet menas att de utsagor som skildras från informanterna och de slutsatser som dras ska göras på ett trovärdigt sätt. Vidare ska forskaren visa på reflexivitet genom att redogöra för hur den egna förståelsen och utgångspunkten har påverkat studien. Autenticitet handlar om att forskaren på ett framgångsrikt sätt har lyckats skildra informanternas förståelse av verkligheten. Kritisk hållning menas med att forskaren inte har tagit informantens skildring av verkligheten som en given sanning och att forskaren kan förhålla sig kritiskt till det som hämtats in från den tidigare forskning (Hallin & Helin, 2018:92f).

De praktiska åtgärder som vidtagits för att upprätthålla trovärdighet, autenticitet och kritisk hållning är bland att intervjuinspelningarna har transkriberats direkt efteråt eller med någon timmes fördröjning för att minimera risken för eventuella missförstånd eller feltolkningar av informantens svar. Trots intervjuens halvstrukturerade karaktär har samtalet även försökt att styras i en riktning så att det inte hamnar för långt utanför studiens intresseområden eller syfte. Därtill har ledande frågor undvikits i största möjliga mån för att inte påverka informanterna i någon särskild riktning. Neutralitet är således en viktig utgångspunkt för att undvika att svaren blir beroende av intervjuarens egna förförståelse eller tolkningar

Att det finns skillnader mellan de kommuner som finns representerade i studien är givet och något som har beaktats i urvalsprocessen. Utifrån SKR:s kommungruppsindelning från 2016 tillhör de valda kommunerna grupperna: pendlingskommun nära storstad, pendlingskommun

nära stad, lågpendlingskommun nära stad och mindre stad/tätort. Av SKR:s rapport framgår det att kriterierna för kommunindelningen utgår från befolkningsstorlek, täthet och näringsstruktur. Variationen inom respektive kategori kan dock vara stora (SKR, 2017:7). Utifrån studiens syfte anses därför inte de variationer som finns påverka tillförlitlighet negativt. Samtliga kommuner har en centralort med mer än 15 000 invånare och har därtill haft en befolkningstillväxt de senaste fem åren (SCB, 2021). Stadsplaneringens organisering kan skilja sig åt, men är samtidigt väldigt snarlik då alla kommuner i Sverige måste förhålla sig till samma nationella regelverk (t.ex. KomL och PBL).

Ett alternativt tillvägagångssätt för att genomföra studien hade kunnat vara att använda en annan intervjugrupp eller flera olika grupper, t.ex. politiker, arkitekter eller privata exploatörer. Dalen (2015:64f) menar att det i vissa fall kan vara aktuellt med flera informantgrupper i en intervjustudie. Det beror på att det berörda ämnet för studien ibland kräver inhämtning av perspektiv och uppfattningar från olika grupper för på så vis fånga upp nyanser och skapa en bredare förståelse för ett fenomen. En sådant tillvägagångssätt kan samtidigt försvåra genomförandet av studien utifrån den tidsram som finns och skulle sannolikt gett upphov till andra metodologiska problem. En enkätundersökning hade möjligen också kunnat genomföras. En sådan studie hade emellertid inte gett samma typ av material som intervjuer eftersom det formatet inte tillåter följdfrågor på samma sätt eller kan gräva lika djupt efter informanternas uppfattningar i en fråga.

5. Resultat

5.1 Inledning

I resultatavsnittet presenteras studiens resultat utifrån den insamlade empirin. Den insamlade empirin är uppdelat i tre teman om nio kategorier som beskrivits ovan i metodavsnittet (se 4.4). Avsnitt 5.2. redogör för planerarnas uppfattning om medborgardialog kopplat till dess *användning, effekt och svårighet*. I avsnitt 5.3. presenteras planerarens roll och relation till medborgare i arkitektur och gestaltungsfrågor utifrån kategorierna *prioritering, processens effektivitet och kunskap*. I avsnitt 5.4. redogörs det för planerarnas syn på medborgerligt inflytande i arkitektur och gestaltungsfrågor i stadsplaneringen genom kategorierna *demokrati, påverkansgrad och intressekonflikt*. Varje citat i avsnitten avslutas med en referens. Om citatet till exempel kommer från informantperson åtta är den förkortade beteckningen IP8.

5.2. Medborgardialog

Användning av medborgardialog

Planerarna uppger att den första kontakten med medborgarna oftast sker i samrådet och utifrån de minimikrav som regleras i PBL. Utökade dialoger som går utanför lagens föreskrifter är relativt ovanliga och görs bara i särskilda fall. IP1 beskriver.

“Det (medborgardialog) kan användas när man har något stadsbyggnadsprojekt. Vi har ett kvarter som ligger centralt i kommunen som vi funderat på att utveckla. Då tror jag vi har bjudit in medborgarna på nåt sätt och försökt lägga ut krokben för att allmänheten ska komma in med synpunkter och funderingar om vad de tycker och tänker om den här platsen. Men det är bara allmänt för att man vill veta vad folk använder platsen till och så”. (IP1)

IP3 och IP4 menar att medborgardialog sällan används inför en detaljplanering.

“Jag vet inte om vi gör det så mycket vår kommun. Kommunen är väl lite för liten för att arbeta så djupgående. Man får väl mer ha en förförståelse av vad viljan är bland medborgare.” (IP3)

“Vi har inte haft så himla mycket på senare år egentligen förutom samråden. Vi har haft medborgardialog kring översiktsplanen, men det är ofta när man kommer in i detaljplaneringen som det kan bli lite skevt. Alltså man får in ganska lite från medborgarna, men det är också väldigt starka åsikter i specifika frågor som man dessutom kanske inte kan gå till mötes och då blir det nästan så att man bjudit in till medborgardialog under falsk förespegling att vi ska lyssna på medborgarna. Det blir liksom en svekdebatt snarare än att vi kommer närmare en god arkitektur och gestaltning.” (IP4)

Planerarna är överlag positiva till att genomföra medborgardialog, där bl.a. arkitektur och gestaltning kan diskuteras, men uttrycker samtidigt en viss skepsis kring hur det ska gå till rent praktiskt, vilket syfte det ska ha och hur arkitektur och gestaltning ska diskuteras. IP4 och IP7 beskriver.

“Jag kan väl inte se direkt hur man ska involvera medborgare i det (arkitektur och gestaltning). Människor har inte alltid den helhetsbilden... men det är ju väldigt viktigt (att föra dialog) för det är medborgarnas offentliga rum som vi sätter avtryck på samtidigt som det är någons privata produkt som man bygger och den är ju stadigvarande till skillnad från mig och mina kläder.” (IP4)

“Jag tycker medborgardialog är ett väldigt bra sätt, men man måste också vara medveten om vad syftet med en sådan dialog är och det är inte alltid helt lätt att formulera det syftet.” (IP7)

Det finns en generell uppfattning bland planerarna att medborgardialog är ganska trubbigt verktyg för att diskutera arkitektur och gestaltning med medborgarna. IP6 menar att det behöver finnas något konkret att samtala om för att det ska kännas meningsfullt.

“Det är ofta svårt att prata om ett blankt papper tycker jag, man vill nog gärna sätta gränser och kanske ha nåt förslag att diskutera utifrån, det är alltid lättare då. Jag ser gärna att det görs i ett tidigt skede kanske med lite olika förslag på gestaltningar som man tänkt sig och lägger fram.” (IP6)

Att genomföra medborgardialog uppges däremot bidra till ett bättre underlag i planeringen (IP2) och gör planeringen mer formbar eftersom det sker i ett tidigt stadie (IP1). Det är uppfattningar som samtliga planerare delar.

“Vi får ett bredare och förhoppningsvis bättre underlag då. Även att medborgare kan känna sig delaktiga i att skapa en miljö som de själva tycker om, trivs i och vill vara i.” (IP2)

“I det läget (när medborgardialog genomförs) har inte de politiska besluten kommit så långt heller, så i det skedet är projektet mer formbart”. (IP1)

IP11 är den enda planeraren som konkret beskriver hur kommunen arbetar med dialogprocesser utanför PBL. Hur dessa dialoger ska hänga ihop med detaljplanen beskriver IP11 som följande.

“I och med att vi befinner oss utanför PBL-sfären så är det ju ingen direkt koppling till detaljplanen, men vi har ändå definierat att det ska hänga ihop och då har vi gjort så att vi har följt SKR:s modell för medborgardialog i komplexa frågor...” (IP11)

Svaret från IP11 beskriver ett problem som många planerare lyfter fram. Nämligen hur dialogarbeten utanför PBL-processen ska integreras med den senare detaljplaneringen.

Medborgardialogens effekter

Samrådets marginella effekt på planeringen är något som återkommande har kritiserats i tidigare forskning. Det är en bild som mer eller mindre delas av samtliga planerare. Planerarna skriver att de samråd som förs kring arkitektur och gestaltning i planeringsprocessen har en liten inverkan på den färdiga detaljplanen. Det beror delvis på att så mycket redan är bestämt innan samrådsskedet tar vid. IP1 menar dock att det finns en viss skillnad i de medborgardialoger som bedrivs före planeringsprocessen och de dialoger som sker under samrådet.

“I de fall man gör någon dialog innan detaljplanen kommer igång är för att man liksom vill ta pulsen för nåt projekt man planerar att genomföra och då är det ju större möjligheter att påverka i de fallen, men det är inte alltid man gör det, bara ibland.” (IP1)

Alla planerare instämmer mer eller mindre kring uppfattningen att ju tidigare medborgarna får komma in i planeringen desto större möjlighet har de att påverka stadsrummets utformning. IP2, IP7 och IP11 menar att tidig insamling av synpunkter har en större potential att ge verkan på den färdiga detaljplanen.

“Finns det möjlighet för medborgardialog tidigt kan det göra att man får in synpunkter tidigare och då finns där en större potential för att påverka detaljplanen senare.” (IP2)

“Jag har alltid tryckt på behovet att vara öppen tidigare än så (planeringsprocessen)... det ger en större effekt tror jag.” (IP7)

“...jag tycker det är viktigt att man arbetar med mer än bara lagstadgat minimum. Jag kan ibland tycka att detaljplaneringen blir så himla avgränsat och det är också väldigt mycket som är så himla tydligt definierat redan från början. Det (samrådet) är ett väldigt sent skede att inhämta synpunkter i många olika typer av frågor, men jag tror att man vinner mycket på om man kan prata om sånt tidigare. Om man börjar först där (i samrådet) så har man missat många, då är det mycket som redan är ganska hugget i sten...” (IP11)

Några andra fördelar med medborgardialog som lyfts fram av IP6 och IP3 är att det kan leda till bättre processer med färre överklaganden och vara ett bra verktyg för att stävja potentiellt missnöje.

“Jag tror att en bred förankring kan stärka processen och gör att det blir färre överklaganden. Om man har lagt dialogen i ett tidigt skede så har man förmodligen inga, eller i alla färre, överklaganden efter genomförandet då.” (IP6)

“Jag tror det skulle vara mer kostsamt att inte ge medborgare något inflytande i planeringen. Då skulle det istället gro och sen leda till uppror och stoppa arbetsprocesser. Det är nog mycket mer kostsamt än att försöka föra de här medborgardialogerna...” (IP3)

IP11 beskriver att effekterna av en medborgardialog är väldigt kontextbundet och beror på platsen och vilket allmänintresse som finns för det som ska göras. Det är en bild som delas av de flesta andra informanter. En annan aspekt som lyfts fram är att medborgardialog även kan ge en dialogtrötthet hos medborgarna och att det därför är viktigt att använda det vid rätt tillfälle. IP11 beskriver.

“Apropå medborgarinflytande i detaljplaneringen så tycker jag också att det finns en väldigt stor skillnad i detaljplaner som kan vara mer eller mindre angelägna att ha synpunkter på från allmänhetens sida... det är också alltid en balansgång när man öppnar upp och försöker involvera medborgare att det är ganska lätt att man hamnar i nån sorts dialogtrötthet där man tycker att det blir för mycket olika saker att tycka till om.” (IP11)

Att medborgardialog genomförs vid rätt tillfälle och i de fall det bedöms som angeläget från ett medborgarperspektiv framstår därmed som viktigt för att få ut så mycket som möjligt av dialogen.

Svårigheterna med medborgardialog

Ett av medborgardialogens primära syften är att nå ut brett och i synnerhet till de medborgare som annars är svåra att få kontakt med. Flera planerare beskriver problematiken med representativitet och att komma i kontakt med de grupper som ofta är underrepresenterade i planeringen. IP4, IP7 och IP8 beskriver.

“...ett problem är att det är ganska få som engagerar sig. Vi har inte hittat någon riktigt bra modell för att få en bredare representation från allmänheten.” (IP4)

“Jag kan säga att en grupp som vi inte når... det är gruppen 18-25, de får man i princip inga svar från.” (IP7)

“Det finns ju alltid en grupp människor som är mer högljudda än andra vilket kan skrämman bort andra grupper från att komma till möten eller lämna synpunkter. Det gör ju också svårt för alla att yttra sig när det finns grupper som är lite starkare än andra.” (IP8)

Ett annat problem med att samtala med medborgare är att hantera olika viljor. IP2 beskriver.

“Det svåraste är nog att bemöta alla. Alla kommer alltid tycka olika och att det kommer behöva göras avvägningar. Att alla kanske vill använda en plats till olika saker och syften, det går sällan att göra alla nöjda.” (IP2)

IP9 ger en mer konkret beskrivning av hur de arbetar mot medborgare i kommunens mer socialt utsatta områden.

“Vi vill vara där ungdomar och unga är och vi vill också försöka informera om att de kan lämna synpunkter. Det finns även kontakt med moskéer, föreningar och andra intressegrupper och representanter för de grupper som är utanför. Problemet är att vi inte känner till alla, utan vi måste bygga upp ett nätverk och det tar tid, men bra planering tar tid.” (IP9)

En försvårande omständighet som återkommande beskrivs är att ofta råder en viss informationsasymmetri och språkförbistring mellan medborgare och planerare. IP7, IP4 och IP3 beskriver.

“Det är ett väldigt stort missförstånd rent generellt hur planeringen går till och där ser jag vikten av att man behöver vara tydliga kring hur en planprocess går till. Sen är det ju inte alltid så lätt att få medborgare att ta till sig den informationen ändå.” (IP7)

“Det är väldigt bra att man kan gå lite djupare egentligen (med medborgardialoger) det är ju svårt att ta till sig (informationen) för allmänheten, vad en detaljplan egentligen säger, vad en plankarta och planbeskrivning är.” (IP4)

“Ett väldigt stort problem är ju att uttrycka språket man använder för gestaltning och arkitektur... de mest grundläggande uttrycken som man arbetar med är väldigt svårt för vanliga människor att förstå.” (IP3)

Planerarnas utsagor om språkets begränsningar sätter fingret på kommunikationens betydelse för att nå ut och skapa förståelse hos medborgarna.

5.3. Planerarens roll

Arkitektur och gestaltning - En prioriteringsfråga

En övervägande majoritet av planerarna beskriver utformningsfrågor som lågprioriterat av flera olika anledningar. För den enskilda planeraren står arkitektur- och gestaltungsfrågorna ofta i bakgrunden, vilket gör att frågan sällan kommer upp för diskussion på samma sätt som andra aspekter av planeringen, t.ex. miljö- eller trafikfrågor.

”...vi har ju inte så hemska många instrument att använda oss av. Det är begränsat vad vi kan skriva in i detaljplaner och det beror till viss del på tradition, att man har varit försiktig med att ställa krav på gestaltning i detaljplaner. (IP5)

Områdets låga prioritet kan även illustreras av IP2:s utsago.

“Frågan får lite utrymme i förhållande till andra förutsättningar som är desto viktigare. Har vi ett stort riksintresse eller kulturmiljö i stadskärnan blir där en diskussion, men i övrigt är det andra aspekter som väger över.” (IP2)

Vad den låga prioriteringsordningen beror på är inte helt lätt att förklara menar många av planerarna. IP11 och IP7 ger två exempel.

”Jag kan nog nästan tycka att det (arkitektur) fick en större del i planeringen tidigare än vad det får idag. Nu har kraven på alla tekniska aspekter och hur mycket det ska undersökas i förhållande till dem osv, växt något ofantligt. Arkitekturfrågorna har inte fått mer utrymme om vi säger så. Jag skulle nog säga att det snarare har minskat i förhållande till andra delar.” (IP11)

”I vår kommun har man dels en översiktsplan som är 12 år gammal vilket är en stor brist... hade man haft en aktuell översiktsplan eller till och med en fördjupad översiktsplan för kommunen så hade det nog varit lättare att prata gestaltning generellt (i detaljplaneringen), om man hade haft generella riktlinjer... men nu har man inte det så man börjar mycket från noll och har inte så mycket att luta sig mot när man för dialog.” (IP7)

IP3 och IP6 ger en delvis annan bild av arkitekturens och gestaltningens prioritering och menar att det är helt beror på vilket typ av område planeringen avser.

”Det (gestaltning) är grundförutsättningen i planering. I alla fall i många områden. Det beror på om det är ett industriområde eller annat område som lokaliserats. Men generellt är det inte jättemånga delar av planbeskrivningen som hanterar just det. Det har sin del, men det är mycket behandling av hållbarhet och teknik, genomförande, ekonomi och allt annat... är det ett område med riksintresse eller höga arkitektoniska värden så är det ju betydligt mer än om det är ett område som inte har samma värde på det sättet.” (IP3)

“Det som alltid gäller i detaljplaner är att det är olika fokus på det. Som med badhuset här, det är klart att det får en ganska stor del men då tar vi fram ett gestaltungsprogram och det är samma med förtätningar. Det är kanske så att man lägger mer krut där då eftersom det kan vara en känslig miljö och då tar det ju en ganska stor del... jag kan inte säga någon procentsats i relation till annat men det varierar väldigt.” (IP6)

IP9 sätter den svenska kontexten i ett internationellt perspektiv och menar att frågans prioritet skiljer sig kraftigt mellan de nordiska länderna och Sverige, något IP9 är kritisk över.

”Om man jämför med andra länder bara i Skandinavien som Danmark och Finland, till och med Norge, så har man en helt annan debatt kring arkitektur. Det finns en annan medvetenhet om arkitektur och arkitekturens kraft. Här är debatten i princip död eller väldigt begränsad till en lite grupp arkitekter eller arkitekturkritiker.” (IP9)

Huruvida denna skillnad kan relateras till medborgarnas potentiella inflytande över stadsrummets gestaltning är svårt att säga. Debatten verkar åtminstone, utifrån IP9:s uppfattning, föras på en annan nivå i övriga Norden.

Den effektiva processen

Ett tema som återkommer bland de flesta planerare är att dialoger med medborgare ibland kan bli begränsat p.g.a. krav på effektivitet och att planerarna anser att medborgardialoger riskerar att öka arbetsbördan.

“Vi hade kunnat arbeta mycket mer i sociala medier, utanför ramarna. Men man behöver ju inte tillföra något till sin arbetsbörda. Om det inte är något väldigt viktigt projekt där finns risk för konflikt och utdragna processer. Det finns ofta inte samma problem kring detta som i storstäderna och då är onödigt att öka till sin arbetsbörda.” (IP3)

Många gånger görs inga medborgardialoger utan planeringen skärmas till PBL-bestämmelser om samråd. Det beror enligt planerarna bland annat på olika interna och externa tryck, till exempel politiska påtryckningar att producera ett visst antal bostäder, tidspress eller krav på flexibilitet i detaljplanerna. IP5, IP1 och IP8 beskriver.

”Vi lutar oss ganska mycket åt PBL och att i samråden ge medborgarna chansen att tycka till och då försöker vi vara så tydliga som möjligt med att beskriva vad det här kan innebära. En förklaring till det är att vi är ganska hårt pressade att försöka få fram detaljplaner så att vi får fram ett visst antal bostäder varje år och det är klart att varje sånt här moment gör ju det tar ytterligare tid att bli klar med en detaljplan. Jag kan tänka mig att skulle man sätta det i system (att föra medborgardialoger) så skulle det nog bli frågor om det. Är det nödvändigt i förhållande till vad får vi ut av det och till den extra tid det skulle ta.” (IP5)

“Alla politiker vill ju bygga bostäder till följd av bostadsbristen. Och då vill de gärna att det byggs nånting så att folk ska kunna bo och då blir fokus kanske inte att bygga det snyggaste som någonsin byggts utan att man behöver ha rimliga bostäder med normal boendestandard. Då blir det gärna att man släpper man fram detaljplaner som är lite mer generella.” (IP1)

“... man vill ju helst att det ska vara klart igår. Vi har den är tidplanen och vi vill bygga inom 9-10 månader och det går ju oftast inte om det gäller ett större område om man ska få med alla synpunkter och så utan då får man räkna med att det tar 1,5 år och den tiden kanske inte alla exploatörer har.” (IP8)

Detaljplanens flexibilitet är en faktor som särskilt lyfts fram av planerarna. IP1 och IP11 beskriver det på följande sätt.

“Man pratar mycket om att vi ska göra så flexibla och öppna detaljplaner som möjligt så att man kan bygga lite vad som helst på platsen...” (IP1).

“... tar man fram en detaljplan så får man leva med den i väldigt långt tid framöver och det är väldigt kostsamt att ta fram nya vilket också gör att det finns en väldigt stor... man vill inte låsa in sig för mycket eftersom det blir ett svårt jobb att ta fram nya (detaljplaner) om man har reglerat för mycket.” (IP11)

Planerarnas svar kring detaljplanens flexibilitet indikerar att det finns en rad hinder som försvårar möjligheten att påverka detaljplanens gestaltning.

Kunskapens betydelse

Kunskap är en viktig aspekt för att få till en bra detaljplan. Kunskapens betydelse gäller även för arkitektur och gestaltning, men är samtidigt svår att bedöma och tenderar att glida över i subjektiva uppfattningar om vad som är en god gestaltning eller hög arkitektonisk nivå, menar planerarna. Av planerarnas svar framträder en ganska tudelad uppfattning kring medborgarnas kunskap och förmåga att vara en delaktig part i planeringen och diskutera arkitektur- och gestaltungsfrågor med planerare och andra aktörer.

IP5 och IP1 menar att medborgare ofta saknar rätt kompetens och helhetsperspektivet.

“Jag tycker rent generellt att utformningsfrågor och gestaltungsfrågor ska ledas och styras av de med bäst kompetens... Sen kan man absolut ha projekt där man hämtar in idéer, synpunkter och inspiration genom medborgardialog, det är jag absolut inte emot. Men att

ge någon slags mandat till medborgarna i största allmänhet det tror jag inte på utan jag tror den ska styras av den utbildade och kompetenta kår som finns.” (IP5).

“Samtidigt som medborgarna ska komma in med sina synpunkter och tycka och tänka så tycker jag att de i allmänhet inte har den helhetsbild som vi tjänstemän har. De har ingen övergripande koll på vad som försiggår i kommunen utan de har en mer ensidig bild av stadsutvecklingen. Så det kan jag uppleva som ett problem att de förstår inte riktigt det på samma sätt.” (IP1)

En annan lite mer kluven uppfattning kommer från IP4:s beskrivning.

“Det är ju svårt att veta vad som är god arkitektur. Det är ju inte så att arkitekterna har fel, men de har ju inte automatiskt rätt heller. I vissa frågor är det subjektivt. Det är lite här med att äga sanningen som är problematiskt... vad är det som gör att så många tycker att den arkitektur på det som byggs nu är så bristfällig. Det är en fråga som vi måste ställa oss. Men sen kommer vi aldrig att göra alla glada, men det är ju roligt om alla blir glada för nåt. Alla kan inte älska allt... jag tycker dock det är svårt att hitta en balans.” (IP4)

IP11 målar upp en delvis annorlunda bild och menar att medborgarnas kunskaper ska värdesättas högt och få stort utslag i planeringen.

“Jag är fullkomligt övertygad om att de som lever och verkar i sin miljö är experter på den... så det är ett perspektiv som alltid måste få genomslag.” (IP11)

Att som planerare fungera som en mellanlänk mellan medborgare och andra aktörer i planeringen, exempelvis politiker, arkitekter och exploatörer, är ett återkommande perspektiv som lyfts fram. IP4, IP2 och IP11 resonerar.

“Det ligger en del i att det finns stora delar av arkitektkåren som tycker att de är experter och att vanliga människor inte förstår deras arbetet. Där ligger ju mycket arbete på planerare att föra dialog med medborgarna för att skapa och konstruera en fysisk miljö till skillnad från hur många arkitekter arbetar.” (IP4)

“Det är viktigt att vi någonstans försöker balansera medborgarnas åsikter om arkitektur med andra intressen. Där har vi planerare ett ansvar tycker jag. Vi måste se helheten...”
(IP2)

“... sen så tänker jag överlag att de som bor verkar i miljöerna är det som är experter på hur de använder och hur de vill använda sina platser. Det ska vi ju nyttja och väga samman med de planeringskompetenser som finns hos kommunen, det känns givet.”(IP11)

Förmågan att försöka skapa en jämvikt mellan olika aktörer och intressen beskrivs med andra ord som en viktig egenskap bland planerarna.

5.4. Medborgarinflytande

Planeringens demokratiska sida

Medborgardialog har traditionellt sammankopplats med deliberativ demokrati och med det uttalade målet att främja medborgarnas möjlighet till att samtala med beslutfattare och att delta i beslutsfattningen. Hur planerarna uppfattar medborgarnas inflytande i arkitektur- och gestaltungsfrågor utgår i generella drag från en representativ demokratisyn, dvs, indirekt påverkan via de folkvalda företrädarna och inte genom deltagande eller samtal. IP3 beskriver.

“Vi har ju representativ demokrati som får stå för planerandet i sig. Det demokratiskt viktiga är kanske att man har rätten att få uttrycka sig, men att som medborgare kunna påverka... Ja, du har ju möjlighet, men alla kan inte vara med och påverka för det finns ju en anledning till vi har politiker och tjänstemän.” (IP3)

Hur medborgarna kan få reellt inflytande över den enskilda detaljplaneringen sker inte genom deltagande utan genom politisk påtryckning, menar IP3.

“.. det är om det skulle bli uppenbart att stora delar av befolkningen är emot någonting väldigt mycket som man får göra avvägningar... den generella trenden är att politiker går sin egen väg oavsett, fram till dess att protesterna blir för stora och då spelar inte medborgardialog, samråd eller granskning någon egentlig roll, utan då kör politikerna över

det oavsett. Det är först när folkprotesterna blir för starka som politikerna blir tvungna att släppa efter.” (IP3)

IP7 ger en liknande beskrivning som IP3 vad gäller medborgarnas deltagande.

“De (medborgarna) kan inte påverka i detaljfrågor. Vad de kan påverka är hur politiker och i förlängningen hur tjänstemän ser på frågan... så de deltar ju inte på det sättet”. (IP7)

IP11 ser medborgarinflytande i planeringen ur ett annat perspektiv och att medborgare och planerare tillsammans kan skapa en bra slutprodukt som fler är nöjda med. Även IP8 har en kluven inställning. Medborgardeltagande är positivt, men det finns samtidigt folkvalda företrädare som kan föra dessa frågor, menar IP8.

“...jag tycker att det är en väldigt viktig demokratisk fråga att vara med och påverka sin egen livsmiljö. Sen så tänker jag det handlar om att, även om det kräver engagemang, att involvera medborgare och föra dialog eftersom det borgar för smidigare processer där man förhoppningsvis kan hantera saker och slippa överklaganden och hitta vägar framåt tillsammans.” (IP11).

“Jag är överlag positiv till att involvera de som bor och verkar i samhället. Det är ju ändå de som ska se det sen och leva med det... samtidigt har vi ju politiker av en anledning” (IP8)

IP1 menar att det borde finnas mycket medborgardialog då det ger en tydligare bild av vad medborgarna faktiskt vill ha och att de får möjlighet att delta i planeringen.

“Jag tror att det är positivt att ha så mycket medborgardialog som möjligt, man vill ju ändå gärna få in synpunkter när det gäller gestaltning och utformning från medborgare och höra vad de säger. Får de inte möjlighet att säga vad det tycker under processen blir det kanske inte så bra i slutändan... asså rent demokratiskt.” (IP1)

Hur medborgarna kan utöva verkliga påtryckningar på detaljplaneringen beskrivs av IP7.

“Jag hade en plan som blev väldigt omstridd bland de som bodde i området på grund av att det var hög höjd på de husen som skulle byggas och då är det väl mer principen att de kan påverka att vi sänker våningsantalet... liksom att politikerna väljer att gå dem till mötes det vill säga. Annars är det svårt.” (IP7)

Den främsta möjligheten att påverka är via politikerna och inte genom aktivt deltagande, menar de flesta planerare.

Deltagandets påverkansgrad

Möjligheten att kunna påverka beslutsfattandet är en grundläggande utgångspunkt för medborgardialog. Samtliga planerare är positivt inställda till att ge medborgare möjligheten att påverka arkitektur och gestaltning. De flesta kan även tänka sig en större påverkansmöjlighet än idag, men är osäkra hur det ska tillämpas i praktiken. De planerare som anser att medborgare kan påverka beslutsfattandet i en relativ hög utsträckning utgår i regel från de medborgardialoger som bedrivits innan den formella detaljplaneprocessen påbörjats. De framgår även att det är möjligheten att göra sin röst hörd och lämna synpunkter som utgör de främsta påverkansverktygen när planerarna resonerar kring medborgarnas delaktighet. IP11 menar dock att medborgarna förhoppningsvis ska få mer att säga till om framgent efter att kommunen nyligen utvecklat och implementerat nya dialogprocesser. IP11 beskriver.

“Jag tänker att de (medborgarna) åtminstone kan påverka hur det kommer att se ut framåt för det har vi tagit grepp om nu... i dessa ganska så omfattande dialogprocesserna har vi pratat om hur vi vill att våra centrum ska fungera och se ut. Där har det ändå funnits goda möjligheter att komma till tals på olika sätt skulle jag säga.” (IP11)

Att planerarna överlag är positiva till att låta medborgare påverka planeringen och utformningen av de gestaltade livsmiljöerna går som en röd tråd i deras svar. Vad denna möjlighet att påverka konkret innebär och vilken grad av medborgarinflytande det ska ge är inte helt givet. IP2 utgår från SKR:s delaktighetstrappa för att beskriva vilket inflytande medborgarna bör ha i planeringen.

“De (medborgarna) bör kanske inte vara så långt upp i en delaktighetstrappa som medbestämmande, för att i så fall skulle det nog bli oerhörda processer eftersom det finns så många olika åsikter. Folk kommer alltid ha olika åsikter om vad som är vackert och fult. Men delaktighet i att få se planer, få se vad tankarna är och komma med åsikter...” (IP2)

IP3 och IP7 menar att även om medborgare ska ha rätt att påverka detaljplanerna är det väldigt svårt att göra ett faktiskt avtryck.

“Det är stora intresseavvägningar så man kan inte låta enskilda åsikter påverka i någon särskilt stor utsträckning. Det kan finnas saker som är viktiga att beakta, men det mesta vet vi redan i planprocessen innan samråd. Så många av de punkter som förs upp för diskussion har man redan gjort bedömningar i och gjort avvänjningen redan.” (IP3)

“Asså om vi är inne på fasader eller andra detaljer... där har ju medborgarna inte mycket att säga till om. Exploatörerna får bygga lite som de vill. Det är sällan som vi detaljreglerar att en fasad ska se ut på ett visst sätt. Det är också den frågan som medborgare ofta ställer sig, vad kan vi påverka egentligen? Jag tycker den frågan är jättesvår att svara på för de kan inte påverka så mycket detaljer. Det de kan påverka är mer liksom principerna plus att de bara kan påverka indirekt.” (IP7)

IP1 går längre i sin beskrivning att och menar att medborgarnas inflytande i dessa frågor är närmast obefintlig.

“Medborgarna har inte direkt möjlighet att påverka gestaltningen för en detaljplan. Det är väldigt sällan som gestaltningsfrågorna hamnar där... eller ibland när man gör en gestaltningsplan för ett speciellt område, men det gör man inte alltid, det gör man ganska sällan.” (IP1)

Även hur inflytande över arkitektur och gestaltning ska möjliggöras rent praktiskt är en fråga som diskuteras av IP4.

“Jag tycker det är jättesvårt... jag tycker ju på sätt och vis att man ska få ha ett ganska stort inflytande men samtidigt så... i och med att det är så mångfacetterat vad är det man ska ha inflytande över? Är det byggnadsverkets utformning eller är det hur det följer de naturliga stråken i landskapen? Man kan dock hamna ganska rätt om man har en hög acceptans från allmänheten för en exploatering. Om alla tycker en byggnad är ful så kan man räkna med att det också kommer överklagas, inte på att det är fult, utan man överklagar på det som går att överklaga.” (IP4)

IP7 menar liksom de andra planerarna att medborgarna har en ganska liten möjlighet att komma till tals ifråga om stadsrummets estetik och beskriver det på följande vis.

“...exploateringsgrad hamnar enligt min uppfattning oftast före gestaltningsutformning och det är svårt att komma ifrån... ska man bjuda in medborgare tycker jag man ska vara tydlig med att ni kan inte påverka detaljfrågorna, lite hårt kanske men ja, typ så...” (IP7)

Tydlighet mot medborgare kring vad de kan och inte kan påverka är en aspekt som IP7 lyfter fram som särskilt viktig. Är medborgarna är möjligt till påverkan begränsad bör detta alltså framgå på förhand enligt IP7.

En planeringsprocess med intressekonflikter

I planeringen finns det många involverade aktörer och intressenter utöver gruppen medborgare. Särskilt politiker och exploitörer lyfts fram som drivande parter med starka intressen. Planerarna beskriver att det ofta finns en överliggande konfliktlinje mellan olika aktörer och att göra avvägningar mellan dessa kan vara svårt och känsligt. Politiker har en tydlig maktställning då de fattar de formella besluten och drivs av olika politiska intressen. Politikernas inflytande i processen skildras av flera planerare. IP3 och IP5 beskriver.

“Det är klart man måste försöka hitta jämvikten i de intressekonflikter som finns. Om man ser till det generella så är politiker benägna att gå den vägen de själva tycker oavsett. Vi som tjänstemän får väl försöka hitta de här mellanvägarna och kompromisserna framåt. men det är ju politiker som bestämmer”. (IP3)

“Politikerna är ofta nöjda med att vi får ex antal bostäder och de kanske inte alltid bryr sig så mycket om hur det faktiskt ser ut...” (IP5)

En del av planerarna uppger att exploatören har en stark ställning i både planeringen och själva gestaltningen. IP9, IP2 och IP4 delar med sig av några uppfattningar från insidan.

“Jag har upplevt här i kommunen att exploatörerna har en stark röst och man (kommunen) ofta bara vill behaga dem. Hur det ser ut i framtiden spelar mindre roll utan det ska gå snabbt och det är kortsiktiga aspekter som beaktas...” (IP9)

“Det är väldigt svårt att väga medborgarnas intresse mot andra intressen. Det är en relativt liten kommun och det är mycket ge och ta. Vi vill att kommunen ska växa och vi vill få igenom olika byggprojekt. Så det blir mycket ge och ta mellan kommunen och exploatören om vad de efterfrågar och önskar.” (IP2)

“Ofta nuförtiden så har vi s.k. exploatörsdrivna projekt och då har ju ofta exploatören ett koncept som är mer eller mindre färdigt och har en arkitekt anlita som har en produkt som de egentligen bara vill att vi ska paketera omslagspapperet till... och var kommer medborgaren in där?” (IP4)

Av svaren framträder en bild av en detaljplanering med många olika intressen och potentiella konfliktlinjer. Medborgarnas eventuella synpunkter tenderar att få stå tillbaka för andra intressen, ofta exploatörernas.

5.5. Sammanfattning

Sammanfattningsvis går det att skönja ett antal mönster i planerarnas uppfattningar om hur medborgardialog används, dess effekt och inneboende svårigheter. Överlag anser planerarna att medborgardialog ger medborgare större möjligheter att påverka detaljplanens arkitektur och gestaltning än genom det lagstadgade samrådet. Medborgardialoger genomförs dock relativt sällan och när de väl används är det vid större projekt eller projekt som bedöms vara av ett stort allmänintresse. De fördelar som lyfts fram är att det kan ge bättre beslutsunderlag, färre överklaganden och leda till ett mer tillfredsställande resultat för de som bor, rör sig och verkar

i området, d.v.s. medborgarna. Däremot menar många att det är oklart hur medborgardialog ska tillämpas, vilket syfte den ska ha och vilken nytta den ska ge.

Utfallet av en genomförd medborgardialog framstår som ganska oklart för de flesta planerare. De flesta uppfattar att ju tidigare medborgare kan komma in med synpunkter desto större effekt kan deras synpunkterna få på den färdiga detaljplanen. Många planerare menar därför att kommunen behöver jobba mer med dialoger än de minimikrav som finns föreskrivet i PBL. Hur detta ska göras är emellertid oklart. Ett problem som förs fram med är hur representativitet ska uppnås bland deltagarna och hur fler grupper i samhället kan nås. För att förbättra situationen krävs det bl.a. att kommunerna hittar vägar för nå ut bland de grupper som sällan närvarar, använder ett tydligare språk och enklare informationsunderlag samt att de använder medborgardialog vid rätt tillfälle för bästa möjliga effekt.

I planerarnas arbete har arkitektur- och gestaltungsfrågor en relativt perifer roll i relation till andra områden. Att arkitektur och gestaltning är lågt prioriterat i detaljplaneringen innebär att frågan sällan ryms inom diskursen vilket gör att medborgare därför får svårt att påverka stadsrummets estetiska dimensioner. En annan faktor som påtalas är kraven på effektivitet. Effektivitetskraven på detaljplanerna gör att medborgardialoger ibland bortprioriteras då de bl.a. ökar arbetsbelastningen hos planerarna. Vidare är politiska krav på exempelvis fler bostäder och exploatörens starka ställning andra bidragande orsaker till att planerare sällan för konstruktiva diskussioner med medborgare om arkitektur och gestaltning. De flesta planerare uppfattar att gestaltungsarbetet bör ledas av de som är bäst kvalificerade för det, dvs. de yrkeskunniga. Det går däremot inte att översätta det till att planerarna skulle ha en ensidigt elitistisk syn i utformningsfrågor. Tvärtom anser de flesta att medborgare bör ges ett visst utrymme att tycka till och påverka utfallet och att planerarna kan fungera som en mellanlänk mellan medborgare och andra aktörer. Några lyfter även fram medborgarnas lokala kunskaper som en viktig del för att få till en bra detaljplan med hög acceptans från allmänheten.

Vad gäller planerarnas syn på medborgerligt inflytande framgår det att medborgare har störst chans att påverka planeringen via politiker. Medborgarnas inflytande över stadsrummets gestaltning är alltså främst indirekt via de folkvalda företrädarna, dvs. inom ramen för den representativa demokratin. Vill medborgare påverka stadsrummets utformning görs det bäst

genom påtryckningar mot politiker och inte genom ett aktivt deltagande i medborgardialoger eller i den senare planeringsprocessen. Planerarna beskriver därtill de övergripande konfliktlinjer som finns i planeringen ofta står mellan medborgare, politiker och exploatörer.

Medborgarnas påverkansgrad beskrivs generellt som låg. Förutom att motta information och hållas uppdaterad är medborgarens roll att ventilera åsikter, lämna synpunkter och i vissa fall föra diskussioner med planerare och andra tjänstemän. Att kunna vara med och sätta tydlig prägel, eller till och med vara en framträdande aktör i beslutfattandet kring byggnationens arkitektur och gestaltning bedömer inte planerarna som särskilt sannolikt.

6. Analys och diskussion

6.1. Inledning

I avsnittet analyseras och diskuteras studiens resultat med hjälp av det teoretiska ramverk som presenterats i avsnitt 3 och utifrån den forskning som ramats in i kunskapsöversikten i avsnitt 2. Studiens syfte besvaras genom tre forskningsfrågor bestående av en huvudfråga och två underfrågor.

1. Vilket reellt inflytande har medborgare i den kommunala stadsplaneringen ifråga om arkitektur och gestaltning?
2. I vilken utsträckning är medborgardialog ett användbart instrument för att främja medborgardeltagande och ge medborgare inflytande i beslut som berör stadsrummets arkitektur och gestaltning?
3. Hur ser relationen mellan planerare och medborgare ut ifråga om stadsrummets utformning?

Avsnittet börjas med att studiens två underfrågor (fråga 2 och 3) analyseras och besvaras. Därefter besvaras avslutningsvis studiens huvudfråga (fråga 1). De två underfrågorna är kompletterande och hjälper till att svara på studiens huvudfråga. De nio kategorier som tagits fram ur intervjumaterialet (se avsnitt 5.1) är inte enbart kopplat till de teman de ligger under i resultatdelen utan kan även integreras i analysen av de andra frågorna.

I avsnitt 6.2 analyseras och diskuteras fenomenet medborgardialog utifrån tre olika demokratiska teorier och studiens kunskapsöversikt. I avsnittet besvaras därefter forskningsfråga 2. I avsnitt 6.3 analyseras och diskuteras planerarens roll och relation till medborgarna. Avsnittet är kopplat till studiens fråga 3 och kommer analyseras med hjälp av rationell- och kommunikativ planeringsteori, teknokrati som begrepp och tidigare planeringsforskning. I avsnitt 6.4 analyseras och diskuteras medborgarnas inflytande över stadsplaneringens gestaltning utifrån Arnsteins modell för medborgardeltagande, SKR:s

delaktighetstrappa, de demokratiska teorierna samt med hjälp av tidigare studier som presenterats i kunskapsöversikten. Efter det besvaras studiens huvudfråga (fråga 1).

6.2. Medborgardialog

Planerarnas positiva bild av medborgardialog indikerar att det finns ett deltagardemokratiskt tänk som institutionaliserats. Henecke och Khan (2002) menar att plan- och bygglagstiftningens reformering har varit en drivande faktor till att stadsplaneringen har lämnat den tidigare elitdemokratiska och rationella inriktningen och blivit mer inkluderande och medborgarorienterad. Planeringsprocessens demokratisering sedan mitten av 1980-talet verkar således ha haft en stark inverkan på hur dagens planerare ser på medborgardeltagande och medborgardialog vilket tydligt framkommer i deras utsagor. I praktiken framträder emellertid en annan bild. Medborgardialoger genomförs sällan inför en detaljplanering och när det väl arrangeras är medborgarnas påverkansmöjligheter kraftigt begränsade, särskilt ifråga om arkitektur och gestaltning. Det innebär att medborgardialog, liksom den kritik mot riktats mot samrådet, riskerar att framstå som ett spel för galleriet (jfr. SOU 2013:34).

Planerarnas generella syn på medborgardialog går att koppla till den deltagardemokratiska teoribildningen. Det är emellertid inte genom denna teori som medborgardialog ska förstås i denna kontext. Planerarna beskriver en rad fördelar med att genomföra medborgardialog. De fördelar som nämns mest frekvent är att medborgardialog potentiellt leder till färre överklaganden (IP6:48), ett bredare beslutsunderlag (IP2:47) och en större möjlighet att i förlängningen skapa en gestaltad livsmiljö som medborgarna vill leva och verka i. Trots alla uppsidor som nämns är det sällan kommunerna genomför medborgardialoger inför en detaljplanering. Det innebär att det oftast är i planeringsprocessens samråd som den första kontakten mellan medborgare och kommun sker. När medborgardialog väl genomförs är det främst för att samla in synpunkter och informera medborgare om kommande planer, inte för att ge medborgaren mandat att påverka detaljplaneringen, i synnerhet inte detaljplanens gestaltning. Det innebär sammantaget att medborgardialoger i stadsplanering svårligen går att inordna under det deltagardemokratiska idealet eftersom det förordar en möjlighet att faktiskt påverka beslutsfattningen (Hermansson & Gilljam, 2003).

Att medborgardialog sällan genomförs är i grunden inte en resursfråga menar planerarna, utan beror snarare på att det ökar arbetsbördan och att syftet och nyttan ofta är oklart (se IP3:53, IP7:46). Denna inställning kan enligt Hertting och Hellquist (2021) bero på att medborgardialog är ett resultat av oförenliga normer som förenligas i praktiken. Med det menas att medborgardialog ofta är en önskvärd demokratisk mekanism för deltagande, vilket även planerarnas svar tyder på, men att den i praktiken är svagt institutionaliserad. Det möjliggör även för makthavare att reglera dess innebörd. Det ska därtill tilläggas att medborgardialog i slutändan är en politisk fråga då de allra flesta medborgardialoger initieras och beslutas av kommunens politiker (SKR, 2019). Möjligen kan den svaga institutionaliseringen förklaras av en politisk ovilja att släppa på den makt över beslutsfattningen som den representativa demokratin ger de folkvalda politikerna. Några stora resurser tar medborgardialog åtminstone inte i anspråk, menar planerarna.

De negativa aspekter som lyfts fram med medborgardialog utgår i stor uträkning från dess metodologiska problem (IP4:49). Planerarna har helt enkelt svårt att avgöra hur dialogerna ska genomföras. Det beror bl.a. på den stora utmaningen att fånga upp den breda massan av medborgare och inte bara vissa grupper, vilket tidigare studier även visat på (Soneryd, 2004, SOU 2013:34). Det är en kritik som även riktas mot deltagar- och deliberativ demokrati, det vill säga hur medborgarnas politiska deltagande ska organiseras och hur legitima demokratiska beslut är som fattats av ett fåtal deltagande individer (se avsnitt. 3.2.2 och 3.2.3.). Det går således att rikta kritik mot medborgardialog som demokratiskt instrument på grund av dess återkommande problem med representation och tillvägagångssätt. Några planerare uppger dock att kommunen försöker nå ut till underrepresenterade grupper på olika sätt, men att etablera sådana kontakter är svårt och kan ta lång tid att bygga upp (IP9:50). Att hålla dialoger för tidigt inför en planering kan också vara problematisk om det saknas konkreta förslag eller konstruktiva diskussionspunkter (IP6:46). Syftet måste därför vara preciserat och dialogerna bör, enligt planerarna, genomföras vid rätt tillfälle för bästa effekt (IP11:49, IP5:53). Fördelen med att ha konkreta förslag att diskutera gör att dialogen möjligen bli mindre abstrakt. Samtidigt kan färdiga förslag begränsa medborgarnas möjlighet att påverka planeringen och även lägga en stor makt hos planerarna att formulera innehållet (Agger, m.fl., 2000) vilket riskerar att upprätthålla vissa maktstrukturer i stadsplaneringen (Allmendinger, 2009).

Frågan om medborgardialogens funktion blir även aktuell i förhållande till vilket resultat den avser att generera. Eftersom ingen planerare bedömer den som särskilt betydelsefull för den färdiga detaljplanen går det att diskutera varför medborgardialoger överhuvudtaget ska genomföras inför en detaljplanering. Medborgardialog kan därför riskera att bli ett uddlöst verktyg i planeringen (Hansson, 2009), framstå som en symbolisk ritual för att legitimera beslut som eventuellt redan fattats (Soneryd, 2004) eller till och med bygga upp en falsk illusion av medborgardialog som något meningsfullt och nödvändigt. Samtidigt menar planerarna att det är lättare att påverka detaljplanen ju tidigare deltagarna bjuds in, varför det också kan argumenteras för att det skulle kunna finnas en del att vinna på med att genomföra medborgardialoger tidigt istället för att bara använda sig av samråd och PBL:s lagstadgade minimum.

Utifrån studiens resultat är det svårt att se medborgardialogens koppling till sina uttalade deltagardemokratiska och deliberativa ideal. Dialoger förs sällan, deltagandet är ofta lågt och icke-representativt, dessutom är effekten av dialogerna oklart och de flesta planerare menar att det är ofta är mycket svårt att få igenom några synpunkter, särskilt i detaljfrågor. Om medborgardialogen fastnar i samma problematik som beskrivits om samråd framstår medborgardialog som en symbolisk aktivitet (jfr. SOU 2013:15). Enligt Hansson (2009) blir medborgardialogen först verklig när medborgare får en möjlighet att både påverka dialogen och den senare planeringsprocessen. Utifrån studiens resultat går det med fog att hävda att medborgarnas möjligheter att påverka arkitektur- och gestaltningsfrågor genom medborgardialog är marginella, i många fall obefintliga.

Med tanke på att många medborgare vill kunna påverka stadsrummets gestaltning (Dagens opinion, 2021) kan medborgardialogens begränsade påverkan på detaljplanen leda till att medborgarnas tilltro till systemet minskar (Cars & Thune Hedström, 2006). Det kan även ge konsekvensen att medborgarnas lokala kunskaper i planeringen förblir outnyttjade (P11:55f) vilket torde vara direkt kontraproduktivt utifrån medborgardialogens ofta deltagardemokratiska ambitioner. Vidare avser medborgardialog att komplettera den representativa demokratin. Med tanke den låga påverkansgrad medborgardialog har på beslutsfattningen, och vad som sedermera blir resultatet av en detaljplanering, går det att ifrågasätta huruvida medborgardialog i realiteten är ett instrument som kompletterar den representativa demokratin i Sverige. Ett

komplement, så som ordet ska förstås, avser till att bidra med någonting till en helhet. Utifrån studiens resultat går det att resa frågetecken kring huruvida medborgardialog verkligen utgör ett komplement för att ge medborgare inflytande över stadsrummets arkitektur och gestaltning utanför den representativa demokratins ramar, eller om den bara är en chimär.

Studiens forskningsfråga om medborgardialog, dvs. *I vilken utsträckning är medborgardialog ett användbart instrument för att främja medborgardeltagande och ge medborgare inflytande i beslut som berör stadsrummets arkitektur och gestaltning?* kan besvaras på ett relativt entydigt sätt baserat på planerarnas utsagor och tidigare forskning. Medborgardialoger genomförs relativt sällan inför en detaljplanering och när det väl görs är det främst för att informera om kommande planer eller samla in medborgarnas åsikter och synpunkter. Medborgardialogens användbarhet kan därmed beskrivas som låg om syftet är att ge medborgarna möjligheter att påverka detaljplanen. Det ska dock tilläggas att syftet med att föra dialog med medborgarna i många fall förefaller vara oklart utifrån planerarnas beskrivningar (IP4:59f). Det medför att det ibland kan vara svårt att bedöma medborgardialogen mot användbarhet som kriterium. Medborgardialogen kan alltså i vissa fall vara användbar om syftet endast är att till exempel samla in medborgarnas synpunkter och funderingar och inte låta medborgarna få reellt inflytande över en framtida detaljplan. Med utgångspunkt i de generella beskrivningar som ges från planerarna avseende medborgardialogens avsikter går det att konstatera att medborgardialog inte är ett särskilt användbart verktyg om syftet är att ge medborgare inflytande över stadsrummets arkitektur och gestaltning.

6.3. Planerarens roll

Utifrån studiens resultat uppfattar planerarna ofta sig själva som en slags mellanlänk mellan medborgare och andra aktörer i planeringen. Det är dock en uppfattning som stämmer dåligt in på stadsrummets gestaltning eftersom de flesta planerare uppger att dessa frågor sällan hamnar på den nivån (IP1:59, IP5:51, IP2:51, IP11:51, IP7:52). Vad detta beror på kan delvis förklaras av ämnets låga prioritering vilket gör att diskussioner mellan medborgare och planerare i dessa frågor sällan aktualiseras. Rollen som mellanlänk kan således ifrågasättas. Inte bara utifrån att medborgarnas synpunkter via medborgardialoger och samråd inte får en reell förankring i detaljplanen, utan även för att samtal om arkitektur och gestaltning sällan förs. När dialoger förs i samrådet har de grundläggande dragen i planeringen oftast redan bestämts innan varför

rollen som mellanlänk, i samrådsskedet, framstår som intetsägande. Erlanders (2021) beskrivning av planeraren som en brobyggare mellan den representativa demokratin och medborgardeltagandets olika former kan därför kritiseras utifrån ett arkitektur- och gestaltningsperspektiv. Enligt Lundquist (2001) har planerare därtill ett ansvar i att få till stånd ett meningsfullt medborgardeltagande. Det ansvaret borde även innefatta diskussioner om stadsrummets gestaltning, särskilt med tanke på frågans angelägenhet som finns beskriven av såväl medborgare, akademi och politik (Dagens Opinion 2021, Prop. 2017/18:119, SOU 2015:88). Det innebär att planerarnas insatser för att lyfta och samtala i dessa frågor lämnar utrymme för viss kritik utifrån både ett deliberativt (Khakee, 1999) och ett kommunikativt planeringsperspektiv (Healy 1997, Strömgren 2007).

Överlag har planerarna en ganska klugen inställning till medborgarnas roll i planeringen vad gäller deras förmåga att bidra till stadsrummets gestaltning. Av bl.a. IP1:s och IP5:s svar framträder en mer teknokratisk och rationell syn på stadsplanering och hur den ska gestaltas (se s. 54f). Det finns alltså empiriska belägg för att stadsplaneringen till viss del fortfarande bär spår av sådana kännetecken som kan inordnas under den rationella planeringsteorin, med experterna i centrum (Strömgren, 2007) och en tydlig top-down-styrning (Khakee, 1999).

De uppfattningar om medborgarnas roll som illustreras i IP1:s och IP5:s svar är emellertid inte representativa för alla planerare. Vissa betonar betydelsen av att tillvarata medborgarnas lokala kunskaper (IP11:55f) och att de livsmiljöer som gestaltas bör ha en hög acceptans från allmänheten (IP4:59f). Bickerton och Accettii (2017) menar att elitstyre kan kombineras med folkstyre och att det tillsammans kan bidra till en starkare demokrati. Detta är ett perspektiv som delvis går att tolka ur planerarnas svar, särskilt de med en mer kommunikativ planeringssyn. Uppgiften med att försöka balansera medborgarnas synpunkter om stadsrummets utformning med vad som är praktiskt och tekniskt genomförbart utifrån bl.a. ekonomiska krav och platsens förutsättningar är något som beskrivs som viktigt att bemästra i rollen som planerare. P11 (s. 55) menar att medborgarna är experter på sina fysiska miljöer och att detta perspektiv ska vägas samman med den planeringskompetens som finns hos kommunen. Samtidigt visar studiens resultat att medborgarnas inflytande i planeringen är begränsat, i synnerhet ifråga om bebyggelsens utformning. Det medför sannolikt att medborgarnas åsikter om arkitektur och gestaltning sällan får så stor plats i den avvägning som sedan görs av

kommunen. Detta är en problematik som Blücher och Graninger (2006) beskriver och som de menar är det stora problemet med deliberativ planering, nämligen hur man ska väga in medborgarnas synpunkter med experternas kunskap. Trots de goda intentionerna att inkludera medborgare i gestaltningsarbetet är det alltså sällan det får något genomslag i detaljplaneringen.

Information och språkbruk är ett återkommande problem som lyfts fram av planerarna. I kontakten med medborgare menar de att det ofta finns en viss informationsasymmetri. Det gäller inte bara för arkitektur- och gestaltningsfrågor, utan även för planeringen som helhet. De flesta planerare anser att de i sin roll har en viktig uppgift att få medborgare att förstå och ta till sig av den information som lämnas ut (IP7:50, IP4:50). Det är ett problem som även finns beskriven i tidigare forskning och som riskerar att ge medborgarna ett visst förhandlingsunderläge (Agger, mfl. 2000, Henecke och Khan 2002). Flera planerare (bl.a. IP3:51) menar att arkitektur och gestaltning är svåra begrepp att diskutera med medborgare. Precis som Brandin (2006) och Andersson och Enström (2021) konstaterar kan det vara svårt att avgöra vad som är god eller vacker arkitektur och vad som inte är det. Vad som utgör en estetiskt tilltalande stadsmiljö kan betyda olika saker för olika människor. Det är också en aspekt det inte går att bortse från och som kan vara svårt för planerare att hantera eftersom de finns så många olika åsikter medborgare emellan, men också mellan medborgare och andra aktörer i planeringen (exempelvis exploatörer och politiker). Enligt Listerborn och Claesson (2014) kan planeringstraditioner omedvetet riskera att producera ojämlikhet i planeringen eftersom planerarnas uppfattningar kan leda till osynliga ställningstaganden med ett språk som medborgaren får svårt att kommunicera genom. Det finns med andra ord en inneboende konflikt som är svår att komma runt och hitta en konstruktiv lösning på.

Att nå konsensus mellan planeringens parter i arkitektur- och gestaltningsfrågor uppfattas närmast som en utopi baserat på planerarnas utsagor. Om man med medborgardeltagande menar att tillvarata allmänintressen och skapa en bred acceptans för utformningen av de byggda utgör planerarna en central part i detta arbete. Wikforss (2021) och Montin (2021) menar dock att de allmänna intressena idag ofta är underordnade enskilda, privata intressen. Wikforss (2021) menar därtill att kommunala planerare lyssnar mer på exploatörerna än på kommunens medborgare. Det är ett perspektiv som även förs fram av en del planerare (IP7:59, IP9:61,

IP2:61, IP4:61). Wikforss (2021) har en poäng i detta resonemang, men flera planerare framhåller samtidigt (bl.a. IP5:51) att detaljplaneringen av tradition och av lagtekniska skäl inte reglerar detaljer (exempelvis krav på särskild arkitektur och gestaltning) för att kunna vara så flexibel som möjligt. Det medför att planerare inte nödvändigtvis går exploatörer till mötes för att de vill det utan därför att invanda normer, lagstiftning och ibland även politiska påtryckningar på flexibla och effektiva processer begränsar deras handlingsutrymme i dessa frågor.

Ingen av de två planeringsteorierna (rationell och kommunikativ) går att applicera direkt på hur kommunerna och planerare arbetar med detaljplanering. Eftersom teorierna ska ses som idealtyper är inte heller deras primära syfte att vara en perfekt avbild av verkliga förhållanden. Det är dock tydligt att planeringen drivs i en mer demokratisk och inkluderande anda än under den rationella planeringens storhetstid på 1960- och 1970-talen. Samtidigt bär dagens planering flera gemensamma drag med den rationella teorin, bl.a. processens top-down-styrning som beskrivs av (Khakee, 1999). I denna kontext illustreras det av att bebyggelsens arkitektur och gestaltning sällan utgår från medborgarnas perspektiv och preferenser, utan snarare från andra aktörer eller intressenter.

Att planerarens arbete och relation till medborgaren generellt beskrivs bättre genom den kommunikativa planeringsteorin innebär inte att planeringen är kommunikativ per se. Planeringen har dock i utformningsfrågor en potential att följa den kunskapssyn som den kommunikativa planeringsteorin utgår från. Uppfattningen om vad som är en god och eftersträvarsvärd arkitektur och gestaltning är enligt planerarna relativ. Vad som är den bästa utformningen av stadsrummet skulle således kunna skapas i en social process om medborgare bara tilläts diskutera frågan mer. Den kunskap som produceras i sådana dialoger skulle i så fall vara temporär och ändras med tiden, åtminstone utifrån det kommunikativa idealet (Healy 1997, Strömgren 2007). Möjligheten med att skapa arenor där sådan kunskap kan produceras är emellertid den enskilt största kritiken mot kommunikativ planeringsteori - dvs. hur det ska tillämpas praktiskt (Allmendinger, 2009). Det är även något som flera planerare lyfter fram som problematiskt (IP4:60).

Svaret på forskningsfrågan *Hur ser relationen mellan planerare och medborgare ut ifråga om stadsrummets gestaltning?* blir något tudelad. Planerare har en mycket central roll i detaljplaneringen och har många olika intressen att beakta och avvägningar att göra. Planerarna har en uppfattning om sig själva som något av en mellanlänk mellan medborgare och andra aktörer. När det kommer till arkitektur och gestaltningsfrågor i stadsplaneringen är det dock sällan denna uttryckta funktion praktiseras. Frågorna är lågprioriterade i relation till andra aspekter i planeringsarbetet och diskuteras sällan med medborgare, i princip oaktat i vilket stadie diskussionerna förs. Från några av planerarna kan synen på medborgarnas delaktighet i stadsrummets utformning beskrivas som ganska teknokratiskt och utgår från det rationella planeringsidealet. De menas att gestaltningsarbetet bör drivas av de med bäst kompetens och inte av medborgare, trots att medborgare är utgångspunkten för egentligen all byggnation. Andra planerare har en mer kluven inställning och menar att medborgarnas lokala kunskaper bör tillvaratas och kombineras med bl.a. kommunens planeringskompetenser. Att betrakta planerarens arbete som del av en kommunikativ planering blir dock svårt med tanke på hur lite medborgare får vara med och delta i den process som leder fram till en färdig detaljplan, vilket är ett av huvudkriterierna i den kommunikativa planeringsteorin (Healy 1997, Strömberg 2007). Det finns dock starka normer hos planerare för en mer medborgarinriktad planering trots att deltagandet i många flesta fall är relativt intetsägande, särskilt i arkitektur- och gestaltningsfrågor. Utifrån planerarnas svar kan den kommunala stadsplaneringen beskrivas ligga någonstans mittemellan en rationell och kommunikativ planering.

6.4. Medborgarinflytande

Genom att applicera Arnsteins (1969) modell för deltagande på studiens empiri framgår det tydligt att medborgarnas deltagande både i medborgardialog och den senare planeringsprocessen kan klassificeras som symboliskt när det kommer till stadsrummets utformning (se figur 2). Vilken nivå av symboliskt deltagande det är kan dock variera. Det steg som överensstämmer mest med planerarnas svar är information. I detta stadie är kommunikationen i regel enkelriktad och utrymmet för synpunkter och förhandling är begränsat. Planerarnas svar kan delvis även tolkas in på ett konsultations eller blidkande stadie. Det beror på att graden av inflytande kan variera beroende på vilket område detaljplaneringen genomförs i och hur aktivt den enskilda kommunen arbetar med att involvera medborgarna i gestaltningsarbetet. I konsultationen är medborgardeltagandet större, men det finns inte några

garantier för att synpunkterna hörsammas. När deltagandet klassificeras som blidkande kan det medföra ett visst inflytande över beslutsfattningen. Detta steg beskrivs, trots det, som ceremoniellt då det är politiker som fortsatt sitter på den definitiva makten (Arnstein, 1969) vilket är en aspekt som tydligt framgår från flera planerare (IP3:60, IP7:57). Vem det är som de facto sitter på makten kan emellertid diskuteras vidare. Politiker har makt över beslutsfattningen, givet sina politiska mandat, men flera planerare beskriver även att kommunen och dess makthavare ofta går exploatörerna till mötes av olika skäl (jfr. Wikforss 2021). Exploatörerna håller därtill många gånger i taktpinnen och driver på projekten (IP2:61, IP9:61, IP4:61), vilket bekräftar tidigare studier som gjorts i ämnet (se Cars & Thune Hedström, 2006).

Med utgångspunkt i SKR delaktighetstrappa (se figur 3) hamnar medborgardeltagandet i arkitektur och gestaltungsfrågor på en låg nivå av inflytande. Det beror dels på att medborgare sällan bjuds in till medborgardialog inför en detaljplan, vilket motsvarar det lägsta trappsteget *information*. Denna nivå av delaktighet innebär att kommunen beslutat att inte genomföra en medborgardialog och att medborgarna enbart informeras om kommunens planer. I de fall då medborgardialog har genomförts beskrivs medborgarnas delaktighet på en nivå motsvarande konsultation eller dialog. Med det menas att medborgardialog har beslutats att genomföras för att låta medborgarna att tycka till om olika alternativ eller för att samla in synpunkter från medborgare i en särskild fråga, men att det inte finns någon strävan efter konsensus. Denna nivå av inflytande kan avläsas från flera planerares svar som framför allt beskriver hur medborgare kan föra fram åsikter och lämna synpunkter, men saknar reellt inflytande eller mandat i beslutsfattningen (IP1:45 IP2:59 och IP3:56).

Det faktum att det sällan genomförs medborgardialoger tyder enligt tidigare forskning på att medborgarnas påverkansgrad är begränsat då deltagandet oftast sker först i samrådet inom PBL-processens ramar (Henecke & Khan 2002, SOU 2013:34). De skäl som anges till varför detaljplaneringen mestadels utgår från PBL-processens samrådskrav är p.g.a. av interna tryck från politiken att producera bostäder (IP5:53, IP1:53) eller för att kommunen väljer att gå exploatören till mötes (IP9:61). Kraven på flexibla detaljplaner gör även att man ogärna diskuterar detaljer som arkitektur och gestaltning i planeringen, oaktat om de sker inom eller utanför PBL:s reglering. IP3 (s. 53) och IP5 (s. 53) menar även det skulle leda till mer arbete på planerarna om kommunen valde att arrangera medborgardialoger. Dessutom är deras

uppfattning att syftet ofta är oklart och effekten låg vid sådana dialoger vilket gör att det kan upplevas som ogjort arbete.

Som tidigare konstaterats kan graden av påverkan variera mellan olika detaljplaneringar då de ofta har olika förutsättningar. Den generella tendensen baserat på planerarnas svar är dock att medborgare har väldigt begränsade möjligheter att påverka detaljplaneringens arkitektur och gestaltning. Hur ett eventuellt större inflytande ska kunna uppnås är också svårt att få en klar bild över. IP4 (s. 60) menar att arkitekturens komplexitet och mångfacetterade karaktär gör det svårt att bedöma vad det egentligen är medborgare ska kunna påverka. Är det byggnadens utformning, fasadstil eller hur den följer landskapets naturliga stråk som menas? Trots alla frågetecken menar många planerare att kommunen har ett ansvar att se till att utseendet på det som byggs ska ha hög acceptans från allmänheten (IP4:60) och att det kan bli ett demokratiskt problem om beslut i dessa frågor tas över huvudet på medborgarna (IP1:57, IP3:56f).

Det inflytande som IP3 och IP7 (se s. 56ff) menar att medborgaren har består i att rikta krav mot de folkvalda politikerna. Med andra ord inom ramen för den representativa demokratin och indirekt påverkan. IP3 (s. 56) menar att det krävs folkliga protester för att det ska få verkan på planeringens beslutsfattning. Blir medborgarnas protester tillräckligt stora kommer politikerna bli tvungna att släppa efter. Skulle politikerna ändå gå emot kommuninvånarnas vilja kan de riskera att behöva stå till svars för sina handlingar vilket kan straffa sig i nästa val om det till exempel gäller en detaljplan i ett känsligt område (jfr. retrospektiv röstning, Fiorina 1981). Det indikerar att den representativa demokratin fungerar i detta avseende och att medborgare har möjlighet att utkräva ansvar av de förtroendevalda för deras handlingar. Påverkan på beslutsfattningen sker därför främst indirekt.

Den bild av medborgardialogen som planerarna beskriver gör att den mest överensstämmer med den valdemokratiska modellen, eller utifrån ett realpolitiskt perspektiv, den representativa demokratin. Även om den representativa demokratin inte per se främjar ett aktivt medborgardeltagande i politiska frågor finns det ändå en viss kontakt mellan offentliga företrädare och medborgare mellan valen. Det kan vara att informera om viktiga händelser, eller lyssna till och samtala med medborgare (Gilljam & Hermansson, 2003). Trots att många medborgardialoger har högre ambitioner än att bara informera och samtala är det sällan

medborgare får vara med och påverka besluten på riktigt, varför det är svårt att beskriva medborgarna som faktiskt delaktiga enligt de kriterier som anges i den deltagardemokratiska och deliberativa modellen (Gilljam 2006, Premfors & Roth 2004).

Studiens huvudfråga *Vilket reellt inflytande har medborgare i den kommunala stadsplaneringen ifråga om arkitektur och gestaltning?* kan delvis besvaras genom de svar som givits på de tidigvarande underfrågorna. Den grad av medborgarinflytande som framkommer i studien kan inte beskrivas som något annat än lågt baserat på den inhämtade empirin som analyserats teoretiskt med hjälp av Arnsteins stege och delaktighetstrappan. Även tidigare forskning bidrar till att besvara frågan. De två teoretiska modellerna indikerar att medborgarnas inflytande över stadsrummets gestaltning är symboliskt - dvs. att medborgarna ges möjlighet att delta, men saknar möjlighet till reell påverkan i beslutsfattningen. Att genomföra medborgardialoger kan dock potentiellt ge en något högre grad av inflytande än om dialoger bara förs via PBL-processens lagstadgade minimum eftersom det då sker på ett tidigare stadie och är mer formbart. Det ska emellertid tilläggas att medborgardialoger genomförs relativt sällan inför en detaljplanering och att diskussioner kring arkitektur- och gestaltungsfrågor är en anomali.

7. Slutsats

Den demokratiska diskursen i Sverige har under flera decennier centrerats kring hur medborgardeltagande i det politiska samtalet kan realiseras och hur detta ska stärka den representativa demokratin återkommande problem med att ge medborgare en formell plattform i beslutsfattningen. Utifrån studiens resultat är det tydligt att denna ambition inte har blivit verklighet, särskilt inte ifråga om hur stadsrummen ska gestaltas. Trots idoga försök att öka medborgardeltagandet i stadsplaneringen ligger makten och beslutfattandet fast inom ramen för den representativa demokratin.

Den förevarande studien har kritiskt granskat medborgarnas reella inflytande över arkitektur och gestaltning inom kommunal stadsplanering. Som ett led i att granska medborgarinflytandet har även medborgardialog som fenomen undersökts och hur den kommunala planerarens roll och relation till medborgarna ser ut ifråga om stadsrummets gestaltning. Utifrån studiens resultat går det att konstatera att medborgarnas inflytande över utformningen av det fysiska rummet är ytterst begränsad. Arrangerade medborgardialoger används sällan av kommunen inför en detaljplanering och när de väl genomförs saknar medborgare ofta möjlighet att kunna påverka den på riktigt. Användningen av medborgardialog framstår därför som en chimär eftersom den inte ger medborgare någon reell möjlighet att påverka beslutsfattningen kring stadsrummets arkitektur och gestaltning. Studien konstaterar, likt tidigare forskning, att de dialoger som förs inom ramen för den lagstadgade planeringsprocessen enligt PBL ger en dålig hävstång för medborgarinflytande då de grundläggande dragen för detaljplanen redan har beslutats i detta skede av processen. En för studien intressant upptäckt är att arkitektur- och gestaltungsfrågor är ett område som tenderar att vara svårare att påverka än många andra dimensioner i stadsplaneringen. Det förklaras delvis av ämnets komplexitet och låga prioritet vilket gör att den ofta hamnar i bakgrunden och får begränsat utrymme i de samtal och diskussioner som förs med medborgare.

De kommunala planerarnas roll som mellanlänk mellan den representativa demokratin och medborgardeltagandets olika former kan utifrån studiens resultat ifrågasättas. Det förs sällan samtal om arkitektur och gestaltning med medborgare vilket delvis beror på att frågan är lågprioriterad i relation till andra aspekter av planeringen, men även att sådana samtal är komplicerade och att medborgare ofta bedöms sakna helhetsperspektivet för att vara en

konstruktiv dialogpart. Planeringen är således, i vissa avseenden, fortsatt präglad av det rationella planeringsidealet, men omslagen och paketerad i kommunikativa ideal om medborgardeltagande. Studien har därmed bidragit med att belysa i vilken uträkning medborgare kan påverka den gestaltade livsmiljön och vilka hinder det idag finns som begränsar medborgarnas inflytande över stadsrummets utformning.

Sammanfattningsvis går det att konstatera att medborgarna deltar som åskådare, men saknar reella möjligheter att påverka beslutsfattningen i dessa frågor. Det går således att diskutera hur demokratiskt förankrade beslut om stadsrummets gestaltning egentligen är i dagens Sverige. Samtidigt går det att problematisera hur stort inflytande medborgare ska ha över stadsrummets gestaltning och om det önskvärt att ge dem ett större mandat än idag. De deltagardemokratiska och deliberativa demokratiidealerna som ofta lyfts fram i den moderna demokratidiskursen har avvisidor som inte ska förglömmas, särskilt ifråga om representation och maktfördelning. Detta är ett stående problem även för medborgardialog och andra former av medborgardeltagande. Ännu har ingen lyckats knäcka koden för hur ett representativt deltagande ska uppnås. Sammantaget öppnar dessa perspektiv upp för en filosofisk diskussion om vem som ska bestämma över hur våra samhällen gestaltas och formges samt på vilka grunder. Det är en diskussion som politik och akademi troligen kommer återkomma till under de kommande åren.

7.1 Förslag på framtida forskning

Medborgardialog har inom ramen för denna studie beskrivits som ett trubbigt lokaldemokratiskt verktyg. Frågor kring när medborgardialog ska genomföras, med vilken metod och vilket syfte är något som gäcker de flesta kommunala planerare. Det är därtill frågeställningar som är relevanta för alla former av medborgarförankrad demokratisk beslutsfattning. Framtida forskning inom fältet bör därför studera medborgardialogens ändamålsenlighet. Det kan vara genom att studera flera eller enskilda fall av medborgardialog i kommunala planeringsfrågor. Då studien även har konstaterat att arkitektur- och gestaltungsfrågor, av olika skäl, svårligen behandlas inom ramen för en detaljplanering kan det vara relevant att undersöka vilka reella möjligheter som finns att föra upp och diskutera frågan med medborgare på en mer övergripande nivå i den kommunala planeringen, exempelvis i översikts- eller fördjupade översiktsplaner.

Referenser

Agger, Annika., Andersen Skifter, Hans., Engberg, Lars & Larsen Norvig, Jacob. (2000). Borgerdeltagelse og – indragelse i byomdannelsen. Statens byggeforskningsinstitut.

Albrechts, Louis. (2003). Planning and power: towards an emancipatory planning approach. *Environmental and planning C: Government and Policy*, Vol. 21, 905-924.

Allmendinger, Philip (2009). *Planning theory*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Alvehus, J. (2019). *Skriva uppsats med kvalitativ metod: en handbok*. 2 uppl. Stockholm: Liber.

Andersson, Felix & Enström, Daniel (2021). Gottgörelse eller auktoritär tendens? Göteborgarnas inställning till att bygga mer i ”klassisk” stil. I Carlander, Anders & Johannesson, Elias (red). *Alltid måndag?* Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Aristoteles. (1987). *The Nichomachean Ethics*. Oxford University Press.

Arnstein, Sherry R (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American institute of Planners*, 35:4, s. 216-224.

Bickerton, Christopher & Accetti, Carlo Invernizzi (2017). Populism and technocracy: opposites or complements?. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 20(2), 186-206.

Blücher, Gösta & Graninger, Göran (2006). *Planering med nya förutsättningar, ny lagstiftning, nya värderingar*. Linköping: LiU-tryck. Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande.

Blücher, Gösta. (2006). 1900-talet – det kommunala planmonopolets århundrade. I Blücher, Gösta & Graninger, Göran (red.). *Planering med nya förutsättningar, ny lagstiftning, nya värderingar*. Linköping: LiU-tryck. Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande, s. 133-155.

Boverket. (2020a). Samråd om detaljplan vid ett utökat förfarande. 2020-04-01. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/utokat-forfarande/samrad/> (Hämtad 2021-05-02).

Boverket. (2020b). Arkitektur och gestaltad livsmiljö. 2020-11-05. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/arkitektur-och-gestaltad-livsmiljo/> (Hämtad 2022-02-20).

Boverket. (2020c) Kommunal fysisk planering. 2020-09-02. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/kommunal-planering/> (Hämtad 2022-04-21).

Boverket. (2020d). Vägledning om arkitekturstrategier. 2020-11-18. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/arkitektur-och-gestaltad-livsmiljo/arbetsatt/arkitekturstrategi/vagledning-arkitekturstrategier/> (Hämtad 2022-03-17).

Boverket. (2020e). Kommunalt planmonopol. 2020-12-02. <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/kommunens-verktyg/kommunalt-planmonopol/> (Hämtad 2022-03-04).

Boverket. (2021a). Vad är medborgardialog. 2021-02-02. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/medborgardialog/vad_ar/ (Hämtad 2021-02-19).

Boverket (2021b). Politik för gestaltad livsmiljö. 2021-02-10. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/arkitektur-och-gestaltad-livsmiljo/gestaltad-livsmiljo/politik/> (Hämtad, 2021-02-26).

Boverket (2021c). 2021-08-02. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/standardforfarande/samrad/samradshandlingar/> (Hämtad 2021-05-10).

Boverket. (2021d). Val av förfarande. 2021-08-02. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/val-av-forfarande/> (Hämtad 2022-05-10).

Boverket. (2022a). Att arbeta med gestaltning. 2022-01-12. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lamplighetsbedomning/gestaltning-i-dp/arbeta-med/> (Hämtad 2022-04-05).

Boverket. (2022b). Att skriva planbestämmelser. 2021-01-12. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lamplighetsbedomning/gestaltning-i-dp/planbestammelser/> (Hämtad 2022-05-10).

Boverket. (2022c). Att arbeta med gestaltning i detaljplan. 2022-01-12. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/lamplighetsbedomning/gestaltning-i-dp/arbeta-med/> (Hämtad 2022-05-11).

Boverket. (2022d). Byggnadsnämndens ansvar och uppgifter. 2022-04-20. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/roller-och-ansvar/byggnadsnamnden/byggnadsnamndens-ansvar-och-uppgifter/> (Hämtad 2022-05-10).

Brandin, M. (2006). Är svenska städer vackra? I Blücher, Gösta & Graninger, Göran (red.). Planering med nya förutsättningar, ny lagstiftning, nya värderingar. Linköping: LiU-tryck. Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande, s. 177-185.

Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3, s. 77-101.

Cars, Göran & Thune Hedström, Reigun. (2006). Nya villkor för den kommunala planeringen. I Blücher, Gösta & Graninger, Göran (red.). Planering med nya förutsättningar, ny lagstiftning, nya värderingar. Linköping: LiU-tryck. Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande, s. 157-175.

Cars, Göran. (2013). Planmonopolet – dags att slakta den heliga kon. 2013-10-06. Krönika ur Fastighetsnytt 2013:4. <https://www.fastighetsnytt.se/ekonomi-och-finans/makroekonomi/planmonopolet-dags-att-slakta-den-heliga-kon/> (Hämtad 2022-03-15).

Castell, Pål (2013). Stegen och trappan – olika syn på deltagande. Ur Stenberg Jenny et.al. (2013). Framtiden är redan här – hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling. Göteborg: Chalmers tekniska högskola, s. 36-40.

Dagens opinion (2021). Oikos jämför nya Liljevalchs med Nordiska museet i Sifo-enkät. 2021-12-13. <https://dagensopinion.se/artikel/oikos-jamfor-nya-liljevalchs-med-nordiska-museet-i-sifo-enkat/> (Hämtat 2022-02-01).

Dahl, A. Robert. (2002). Demokratin och dess antagonister. Ordfront förlag.

Dalen, Monica. (2015). Intervju som metod. 2 uppl. Stockholm: Gleerups.

Dialogguiden. (2022) Exempel och metoder.

https://dialogguiden.se/exempel_och_metoder (Hämtad 2022-04-01).

Dryzek, S. John. (2000) Deliberative Democracy and Beyond – Liberals, Critics, Contestations. Oxford, UK: Oxford university press.

Ekeningren, Ann-Marie & Hinnfors, Jonas. (2014). Uppsatshandbok, hur du lyckas med din uppsats. Lund. Studentlitteratur AB.

Erlander, Ingemar. (2021). Favorit i ständig repris? Planering i gränslandet mellan representativ och deltagande demokrati. I PLAN – planering och demokrati, Föreningen för samhällsplanerare (FFS), s. 73-78.

Esaiasson, P., Giljam M., Oscarsson, H, Wängnerud, L, & Towns, A. (2017). Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad. Stockholm. Wolters Kluwer.

Forsberg, Gunnel. (2005). Planeringens utmaningar och tillämpningar. Kristianstad Boktryckeri AB.

Fung, Archon. (2015). Can democracy be saved?: Participation, Deliberation and Social Movement. In contemporary sociology, volume 44. No 1: 50-2.

Gilljam, Mikael & Hermansson, Jörgen. (Red.) 2003. Demokratins mekanismer. Liber AB: Stockholm.

Gilljam, Mikael (2006). Demokratisk samhällsplanering klämd mellan sköldar. I Blücher och Graninger (red.). Planering med nya förutsättningar, ny lagstiftning, nya värderingar. Linköping: LiU-tryck, Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande, s. 25-37.

Göteborgs stad. Planprocessen. <https://goteborg.se/wps/portal/start/byggande--lantmateri-och-planarbete/kommunens-planarbete/detaljplanering/planprocessen> (Hämtad 2021-03-01).

Hallin, Anette & Helin, Jenny. (2018). Intervjuer. Lund. Studentlitteratur AB.

Hansson Lennart (2009). 11 tankar om medborgardialog i styrning. Andra skriften i en serie från projekt Medborgardialog. Sveriges kommuner och regioner. Solna: Alfa Print.

Healy, Patsy. (1997). Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies. London: Macmillan.

Henecke, Birgitta & Khan, Jamil (2002). Medborgardeltagande i den fysiska planeringen – en demokratisk analys av lagstiftning, retorik och praktik. Lund University: Departement of Sociology.

Hertting, Nils & Hellqvist, Alexander. (2021). Mångsyftande medborgardialog – Pragmatism och rationalitet i kommunal demokratiutveckling. I PLAN – planering och demokrati, Föreningen för samhällsplanerare (FFS), s. 57-64.

Khakee, Abdul (1999). Samhällsplanering. Lund: Studentlitteratur AB.

Khakee Abdul, 2006, Medborgardeltagande i samhällsplanering, i Blücher Gösta, Graninger Göran, 2006, Planering med nya förutsättningar. Ny lagstiftning, nya värderingar, Linköping: LiU-tryck, Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande, s.11-24.

Klingemann Hans-Dieter., Hofferbert, Richard & Budge, Ian. (1994). Parties, Politics & Democracy. Boulder: Westview Press.

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend. (2014). Den kvalitativa forskningsintervjun. Lund: Studentlitteratur AB.

Lantz, Annika. (2013). Intervjumetodik. Uppl. 3. Lund: Studentlitteratur AB.

Listerborn, Carina & Claesson, Ragnhild. (2014). I Orrje och Lindholm (red). Konsten att gestalta offentliga miljöer. Statens konstråd.

Lundquist, Lennart. (2001). Medborgardemokratin och eliterna. Lund: Studentlitteratur.

Montin, Stig. (2021). Inbjudet medborgardeltagande i spänningsfält mellan allmänna och enskilda intressen. I PLAN – planering och demokrati, Föreningen för samhällsplanerare (FFS), s. 21-26.

Nationalencyklopedin. Arkitektur.

<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/arkitektur>(Hämtad 2022-02-15).

Orrje, Henrik & Lindholm, Anna. (2014). Konsten att gestalta offentliga miljöer. Statens konstråd.

Platon (2019). Staten. Övers. Dalsjö, Magnus. Red. Tabachovitz, David. Modernista, Stockholm.

Premfors, Rune & Roth, Klas. (red). (2004). Deliberativ Demokrati. Studentlitteratur, Lund.

Prop. 2009/10:170. En enklare plan- och bygglag. Stockholm, 2010.

Prop. 2017/18:110. Politik för gestaltat livsmiljö. Stockholm 2018.

Regeringskansliet. (2018). Politik för gestaltad livsmiljö. 2019-01-16.

<https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2019/01/politik-for-gestaltad-livsmiljo/>
(Hämtad 2022-02-28).

Soneryd, L. 2004. ”Miljökonflikter och deliberation”. I Premfors & Roth (red). 2004. Deliberativ Demokrati. Studentlitteratur, Lund. 141-164.

Soneryd, Linda. (2021). Medborgardialog och expertstyre: deltagande som motverkar eller medverkar till teknokrati. I PLAN – planering och demokrati, Föreningen för samhällsplanerare (FFS), s. 67-70.

SOU 2000:1. En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelsen på 2000-talet. Demokratiutredningen betänkande. Stockholm 2000.

SOU 2013:34. En effektivare plan- och byggnadsprocess. Stockholm 2013.

SOU 2015:88. Gestaltad livsmiljö – En ny politik för arkitektur, form och design. Stockholm 2015.

SOU 2016:5. Låt fler forma framtiden! Betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande. Stockholm 2016.

Statiska Centralbyrån. (2021). Befolkningsstatistik 1998-2021. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/>
(Hämtat 2022-04-27).

Strömgren, Andreaz. (2007). Samordning, hyfs och reda. Stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945-2005, Uppsala universitet.

Sveriges kommuner och landsting. (2017). Kommungruppsindelning 2017. Omarbetning av Sveriges kommuner och landstings kommungruppsindelning. Stockholm.

Sveriges kommuner och landsting. (2019). Medborgardialog i styrning – för ett stärkt demokratiskt samhälle.

Sveriges kommuner och regioner. (2021). Kommunens åtaganden. 2021-06-23. <https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommunernasataganden.3683.html> (Hämtad 2022-02-17).

Tahvilzadeh, Nazem (2015). Det våras för medborgardialoger. Från demokratiutredningen, <https://demokratiutredningen.files.wordpress.com/2015/04/tahvilzadeh-det-vc3a5ras-fc3b6r-medborgardialoger.pdf> (Hämtad 2022-03-16).

Tahvilzadeh, Nazem. (2021). Planering och demokrati: introduktion till specialnummer. I PLAN – planering och demokrati, Föreningen för samhällsplanerare (FFS), s. 13-14.

Tham, Klas. (1997). Människan i arkitekturen - om människans sinnliga och emotionella behov i den fysiska miljön. Fyrbodol.

Vetenskapsrådet (2002). Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning. Elanders Gotab, Stockholm.

Vilanueva Gran, Tora. (2022). Arkitekten. Stor ökning av antalet kommuner som har en policy för arkitektur. 2022-03-29. <https://arkitekten.se/nyheter/stor-okning-av-antalet-kommuner-som-har-en-policy-for-arkitektur/> (Hämtad 2022-04-29).

Wikforss, Örjan. (2014). Samverkan vid gestaltning av offentliga miljöer. I Orrje och Lindholm (red). Konsten att gestalta offentliga miljöer. Statens konstråd.

Wikforss, Örjan. (2021). Till medborgardeltagandets försvar. I PLAN – planering och demokrati, Föreningen för samhällsplanerare (FFS), s. 103-106.

Bilaga 1 – Intervjuguide

Bakgrund

- Kan du inleda med att berätta om din roll som ... i ...?
- Hur länge har du varit verksam som planerare?

Planerarens roll

- Hur arbetar du med arkitektur och gestaltning i detaljplaneringen?
- Vilket utrymme får arkitektur- och gestaltungsfrågor i planeringsarbetet?
- Har arbetet med dessa frågor förändrats på senare år?
- Hur ser kontakten med medborgare ut i dessa frågor?
- Vilka andra aktörer har du kontakt med i arkitektur och gestaltungsfrågor?
- Hur kan ni som planerare ställa krav på estetiskt tilltalande bebyggelse enligt PBL?

Medborgardialog

- Hur ser kontakten med kommunens medborgare ut i arkitektur och gestaltungsfrågor?
- Hur arbetar ni med ni med medborgardialog? Ex. metoder.
- Hur arbetar ni med att få med alla samhällsgrupper i dialogprocessen?
- Vilka problem/möjligheter ser du med att föra medborgardialoger?
- Har du i din roll som planerare tillräckligt med stöd, kunskap och erfarenhet för att möta de krav och förväntningar på dialog som finns i arkitektur- och gestaltungsfrågor?

Medborgarens roll och inflytande

- Anser du att kommunens medborgare får komma till tals ifråga om stadsrummets estetik?
- Är arkitektur en fråga som medborgarna bör ha möjlighet att påverka?
- Hur stort inflytande anser du att medborgarna bör ha i sådana frågor?
- Kan du komma på något exempel i närtid när medborgares synpunkter om arkitektur och gestaltning har förändrat/stoppat en detaljplan?
- Vad ser du för för- och nackdelar med medborgarinflytande i arkitektur och gestaltning?

- Är det något du vill lägga till eller korrigera innan vi avslutar intervjun?

Bilaga 2 – Informantintervjuer

Informantperson 1 - 2021-04-20
Informantperson 2 - 2021-04-20
Informantperson 3 - 2021-04-21
Informantperson 4 - 2021-04-22
Informantperson 5 - 2021-04-22
Informantperson 6 - 2021-04-26
Informantperson 7 - 2021-05-04
Informantperson 8 - 2021-04-27
Informantperson 9 - 2021-04-29
Informantperson 10 - 2021-04-29
Informantperson 11 - 2021-04-25

Bilaga 3 - Kodningsbok

Medborgardialogens effekter	Medlare	Planerarnas elitism	Politiker	Helhetsperspektiv
Representativ demokrati	Litet utrymme	Balans	Deliberativ demokrati	Populism
Tidspress	Skönhet	Flexibilitet	Politiska påtryckningar	Representation
Socialt utsatta	Påverkansgrad	Medborgardialog trubbigt redskap	Platsens betydelse	En effektiv process
Invandrare	Indirekt påverkan	Intressekonflikt	Ökat deltagande	Barn och unga
Engagemang	Delaktighet	Underrepresenterade grupper	Deltagardemokrati	Möjligheter att påverka
Arkitekturens prioritering	Lokal kunskap	Ökad arbetsbörda	Utbildning	Exploatörens makt
Nytta	Användning	Begränsad möjlighet	Låg prioritet	Externa tryck
Jämvikt	Mellanlänk	Hinder	Inkludering	Medborgardialogens syfte
Metodologiska problem	Expertkunskap			