HÖGSKOLAN
I GÄVLE

AKADEMIN FÖR TEKNIK OCH MILJÖ
Avdelningen för datavetenskap och samhällsbyggnad

Legitimitet i översiktlig planprocess

Utifrån ett dialogperspektiv i ett tidigt skede

Denice Björklund och Emilia Wollerstam

2023

Examensarbete, Grundnivå (kandidatexamen), 15 hp
Samhällsplanering
Samhällsplanerarprogrammet

Handledare: Petra Norlund
Examinator: Janne Margarethe Karlsson
Bitr. examinator: Torsten Jonsson

Sammanfattning

Syftet med studien är att undersöka hur dialogprocessen är utformad i svenska kommuners översiktliga planprocess utifrån flera dimensioner av delaktighet och inflytande. Medborgardialoger kan användas för att stärka den demokratiska processen och öka effektiviteten genom legitimitet i kommunal planprocess. Den representativa demokratin stärks bara om medborgardeltagandet ökar i alla samhällsgrupper vilket fördelar makten och inflytandet jämt. Brister kring deltagande kan vara svårt att synliggöra och även lösa vilket försvårar deltagandeprocessen. Översiktlig planprocess innefattar kommunala översiktsplaner som är viktiga i hållbarhetsarbetet ur miljömässiga, sociala och ekonomiska aspekter. Ett riktat urval för översiktsplaner som vunnit laga kraft 2021 resulterade i 14 kommuner. Urvalet bestod även av Sveriges kommuner och regioner (SKR) som stödjer svenska kommuner i dialogarbetet. Från urvalet deltog fem kommuner och SKR i studien. Studien utgår från ett teoretiskt ramverk som består av tre modeller av analysverktyg vilket är *demokratikuben, delaktighetstrappan* och *delaktighetsstegen* som alla synliggör dialogprocessen utifrån delaktighet och inflytande i den översiktliga planprocessen. Kriterierna för att uppfylla modellernas olika delar sammanställdes i analysmallar och undersöktes med en dokumentstudie och intervjuer. Hur dialogprocesserna genomförts i de olika kommunerna analyserades utifrån kriterierna i analysmallarna. Resultatet visar att kommunernas dialogprocess skiljde åt gällande deltagande, rekrytering, kommunikation och grad av inflytande. Studien visar även att synpunkter och utvärderingsprocesser kan påverka dialogprocessernas utformning. Demokratikuben bidrog till att synliggöra flera dimensioner som påverkar delaktighet och inflytande än enbart inflytandegraden som delaktighetstrappan och delaktighetsstegen synliggör, vilket är kommunikationsformer och rekryteringsformer. Att använda olika analysverktyg var användbart i studien eftersom flera dimensioner av dialogprocessen kunde synliggöras, analyseras och jämföras. Studien visar även att barn och unga inte har haft någon direkt påverkan på planprocessen även fast de deltagit på samma villkor som vuxna. Dialogprocessernas utvecklingsarbete kan enligt studien förbättras gällande strukturen för utvärderingar för att medborgardialogerna ska anses vara legitima. Detta för att påverka deltagandet och medborgarnas förtroende i dialogprocessen kopplat till i den översiktliga planprocessen.

Nyckelord: Medborgardialog, delaktighet, inflytande, legitimitet, dialogprocess

Abstract

The purpose of the study is to investigate how the dialogue process is designed in Swedish municipalities comprehensive planning process based on several dimensions of participation and influence. Citizen dialogues can be used to strengthen the democratic process and increase efficiency through legitimacy in the municipal planning process. Representative democracy will only be strengthened if citizen participation increases in all social groups, which distributes power and influence equally. Flaws regarding participation can be difficult to make visible and even solve, which complicates the participation process. The overview planning process includes municipal comprehensive plans that are important in sustainability work from environmental, social and economic aspects. A sample selection for comprehensive plans that gained legal force in 2021 resulted in 14 municipalities. The selection also consisted of the Sveriges kommuner och regioner (SKR), which supports Swedish municipalities in the dialogue work. From the sample, five municipalities and SKR participated in the study. The study is based on a theoretical framework consisting of three models of analytical tools, which are *demokratikuben*, *delaktighetstegen* and *delaktighetstrappan*, all of which make the dialogue process visible based on participation and influence in the comprehensive planning process. The criterions for meeting the different parts of the models were compiled in analysis templates and examined with a document study and interviews. How the dialogue processes were implemented in the different municipalities was analyzed based on the criterions in the analysis templates. The results show that the municipalities dialogue process differed in terms of participation, recruitment, communication, and degree of influence. The study also shows that views and evaluation processes can influence the design of dialogue processes. *Demokratikuben* contributed to making visible several dimensions that affect participation and influence than just the degree of influence that the participation ladder and participation ladder make visible, which are forms of communication and recruitment forms. Using different analysis tools was useful in the study because several dimensions of the dialogue process could be made visible, analyzed and compared. The study also shows that children and young people have had no direct impact on the planning process even though they participated on the same terms as adults. According to the study, the development work of dialogue processes can be improved in terms of the structure of evaluations for citizens' dialogues to be considered legitimate. This is to affect participation and citizens' trust in the dialogue process linked to the overall planning process.

Keywords: Citizen dialogue, participation, influence, legitimacy, dialogue process

Förord

Vi vill börja med att rikta ett stort tack till Sveriges kommuner och regioner (SKR), Trosa, Svalöv, Tibro, Tidaholm och Arvidsjaur kommun för att de har bidragit till denna studie. Genom er medverkan har vi fått möjligheten att undersöka och analysera den översiktliga planprocessen och dialogen inom era kommuner. Er generositet och deltagande har varit avgörande för att kunna samla in värdefulla data och dra slutsatser som bidragit till kunskapen inom området. Utan er hade denna studie inte varit möjlig.

Vi vill rikta innerligt tack till vår handledare Petra Norlund för hennes gedigna och värdefulla vägledning. Genom hennes expertis och uppmuntran har vi fått stöd genom studiens gång. Vi är djupt tacksam för hennes positivitet, engagemang och förtroende under hela arbetet.

Vi vill även rikta ett stort tack till Janne Margarethe Karlsson för att hon inspirerade oss till ämnet medborgardialog under hennes givande föreläsningar under de här tre åren på Högskolan i Gävle.

Slutligen vill vi tacka varandra men även våra vänner och familj för deras ovärderliga stöd, uppmuntran och tålamod under hela arbetet. Era ord och er tro på oss har varit en oändlig källa till motivation och styrka.

Gävle, maj 2023

Denice Björklund & Emilia Wollerstam

Innehållsförteckning

Sammanfattning i
Abstract iii
Förord v
Innehållsförteckning vii
1 Introduktion 1
1.1 Bakgrund 1
1.2 Syfte, mål och frågeställningar 3
1.3 Avgränsningar 3
1.4 Begrepp 3
1.5 Planprocess i Sverige 4
2 Tidigare forskning 5
2.1 Medborgardialog i översiktlig planprocess 5
2.2 Demokratiska värden 5
2.2.1 Legitimitet 6
2.2.2 Rättvisa 7
2.2.3 Effektivitet 7
2.3 Medborgardialogens utmaningar 8
3 Teoretiskt ramverk 9
3.1 Delaktighetsstegen 9
3.2 Delaktighetstrappan 11
3.2.1 Information 12
3.2.2 Konsultation 12
3.2.3 Dialog 13
3.2.4 Inflytande 13
3.2.5 Medbeslutande 13
3.3 Demokratikuben 13
3.3.1 Rekrytering av deltagare 14
3.3.2 Kommunikation 15
3.3.3 Grad av inflytande 16
3.4 Legitimitet, rättvisa och effektivitet 17
4 Metod 19
4.1 Analysmall 19
4.1.1 Uppbyggnad 19
4.1.2 Utformning av analysmallen för demokratikuben 19
4.1.3 Utformning av analysmallen för delaktighetstrappan 21
4.2 Intervju 22
4.2.1 Urval av respondenter 22

4.2.2 Utformning av intervjufrågor 24
4.2.3 Genomförandet av intervjuer 25
4.2.4 Bearbetning och bedömning av insamlade data 26
4.3 Dokumentstudie 27
4.3.1 Urval 27
4.3.2 Tillvägagångsätt 28
4.4 Studiens trovärdighet 29
5 Resultat 30
5.1 Dialogprocessen utifrån demokratikuben från intervjusvar och dokumentstudie 30
5.1.1 Tibro kommun 30
5.1.2 Arvidsjaur kommun 32
5.1.3 Svalöv kommun 33
5.1.4 Tidaholm kommun 34
5.2 Dialogprocessen utifrån delaktighetstrappan från intervjusvar och dokumentstudie 35
5.2.1 Sammanställning av delaktighetstrappan 36
5.3 Synpunkter och utvärderingsarbetets påverkan på dialogprocessen från intervjusvar 37
5.3.1 Synpunkter på tidiga medborgardialoger 37
5.3.2 Sammanställning av kommunernas synpunkter 39
5.3.3 Utvärderingsarbetet 39
5.3.4 Sammanställning av utvecklingsarbetet kring dialogprocessen 41
5.4 Insikter utifrån intervjusvar från SKR 41
6 Resultatanalys och diskussion 43
6.1 Metod 43
6.1.1 Analysmall 43
6.1.2 Urval 43
6.1.3 Semistrukturerad intervju 44
6.1.4 Dokumentstudie 45
6.2 Resultat 45
6.2.1 Dialogprocessen utifrån demokratikuben 45
6.2.2 Rekrytering av deltagare 46
6.2.3 Kommunikation 46
6.2.4 Grad av inflytande 47
6.2.5 Dialogprocessen utifrån delaktighetstrappan och delaktighetsstegen 47
6.2.6 Synpunkter och utvärderingsarbetets påverkan på dialogprocessen . 48
6.3 Hur är dialogprocessen utformad i den översiktliga planprocessen i svenska kommuner utifrån demokratikuben? 49

6.4 Hur är dialogprocessen utformad i den översiktliga planprocessen i svenska kommuner utifrån delaktighetstrappan och delaktighetsstegen? 50
6.5 Hur påverkas utformningen av svenska kommuners dialogprocess av synpunkter och utvärderingsarbete? 51
6.6 Slutsats 52
Referenser 54
Bilaga A A1
Bilaga B B1

1 Introduktion

1.1 Bakgrund

Kommuner kan stärka den demokratiska processen och förbättra beslutsunderlag i planprocessen med medborgardialoger (SKR, 2019). Som en del av den kommunala styrprocessen bör medborgardialoger vara ett av beslutsunderlagen (SKR, 2009). Ett ökat medborgardeltagande kan stärka tre demokratiska värden enligt Fung (2015) vilket är legitimitet, effektivitet och rättvisa. Arnstein (1969) menar att ojämn fördelning av makt och inflytande i den representativa demokratin kan balanseras ut om medborgardeltagandet ökar i alla samhällsgrupper. Det är nödvändigt att beslutsunderlag får perspektiv från alla medborgargrupper för att undvika att vissa högljudda och involverade grupper får större inverkan i beslutsprocessen (SKR, 2009). Collins och Ison (2006) argumenterar för att brister kring deltagande kan vara svåra att synliggöra och finna lösningen på vilket försvårar deltagandeprocessen.

Alla förändringar i mark- och vattenanvändning får konsekvenser för omgivningen och översiktsplanen är viktig i hållbarhetsarbetet ur miljömässiga, sociala och ekonomiska aspekter (Boverket, 2021). För att uppnå social hållbarhet i svenska kommuner är dialoger med medborgare nu under utveckling (Boverket, 2019). Alla kommuner har en gällande översiktsplan och de ska erbjuda tillfälle för samråd innan en ny översiktsplan antas enligt Plan- och bygglagen (PBL) (SFS 2010:900). Vilka som har ett väsentligt intresse av planförslaget och vilka som ska erbjudas tillfälle att delta i samrådet avgör kommunerna själva enligt PBL (Boverket, 2021). Samrådet syftar till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt där insyn och påverkan ska möjliggöras (Boverket, 2021). Medborgardialoger bidrar till en ökad insyn och påverkan för medborgare vid beslut eftersom det möjliggör för medborgare att få information och komma till tals enligt Boverket (2022a). Lagkraven för samråd och vilka som ska delta är inte tillräckliga enligt Boverket (2022a) för att skapa ett bra beslutsunderlag med möjligheter till insyn och påverkan. Kommuner måste därför enligt Boverket (2022a) utöka sitt arbete med medborgardialoger för att uppfylla avsikten med lagkravet kring samråd där beslutsunderlagen ska vara så bra som möjligt och där möjligheten till insyn och påverkan möjliggörs. SKR (2019) menar även att dialoger mellan medborgare och kommuner är mer användbar i ett tidigt skede av beslutsprocessen. Ett tidigt skede är innan samrådsskedet där medborgare enligt lagkraven ska höras och innan några ställningstaganden är gjorda (SKR, 2019).

Enligt Jian et.al (2020) ska beslut i rättvisa städer inte gynna privilegierade och Gunder och Hillier (2007) menar att missnöje i städer kan minska om medborgare blir involverade vid samhällsbeslut. Den svenska befolkningen vill uttrycka sina åsikter enligt Sverige kommuner och regioner (SKR) men har minskat det politiska

deltagandet (SKR,2019). För att förbättra den demokratiska styrningen ska både lyckade och misslyckade exempel kritiskt analyseras enligt Wamsler et al. (2020). Det saknas stöd för att underlätta medborgarnas engagemang och den nutida styrningen behöver hantera emotionella och relationella kvalitéer för att stödja beslutsfattare och tjänstemän (Wamsler et al., 2020).

Lokal demokrati utmanas av det ökade behovet av delaktighet och inflytande enligt Dialogguiden (2020). SKR har arbetat sedan 2006 med projektet Medborgardialog för ett mer socialt hållbart samhälle med ökad legitimitet i det representativa politiska systemet genom medborgarnas delaktighet och inflytande i styr- och beslutsprocesserna (SKR, 2019). SKR ger stöd till svenska kommuner i implementeringen och utvecklingsarbetet kring medborgardialoger (SKR, 2019). Agenda 2030 med FN:s globala mål för en hållbar utveckling kommer att förstärka medborgardialogens roll i planarbetet när lokala anpassningar ska implementeras (SKR, 2019). Kommuner saknar ofta problemformuleringar kring vad dialogerna med medborgarna i översiktsplaneringen ska uppfylla och utvärderas sällan enligt Nyström och Tonell (2012). SKR (2011) anser att det är viktigt att utvärdering sker eftersom förståelsen av medborgardialogens fördelar ökar och bidrar till lärdomar till utvecklingsarbetet. År 2011 kom SKR ut med en handbok som finns tillgänglig för svenska kommuner över hur nyttan och arbetsprocessen med medborgardialoger kan följas upp och utvärderas. Handboken skapades eftersom SKR vill sprida kunskap kring nyttan med medborgardialoger och kommuner kan använda boken för att utveckla styrsystem där medborgardialogen ingår i styrprocessen (SKR, 2011). Svenska kommuner har därmed stöd från SKR och nyttan med medborgardialoger är något som SKR vill sprida till alla svenska kommuner (SKR, 2011). Till denna studie väcktes intresset kring hur dialogprocessen ser ut i svenska kommuner och om de inkluderar olika grupper av medborgare i beslutsunderlagen. Medborgardialoger är inte ett lagkrav och det bidrog också till intresset kring hur kommuner arbetar med dialoger utöver lagkraven.

1.2 Syfte, mål och frågeställningar

Syftet med studien är att undersöka hur dialogprocessen är utformad i svenska kommuners översiktliga planprocess. Målet är att analysera legitimiteten i den översiktliga planprocessen utifrån flera dimensioner av delaktighet och inflytande i svenska kommuners dialogprocesser.

Frågeställningar som studien baseras på:

- Hur är dialogprocessen utformad i den översiktliga planprocessen i svenska kommuner utifrån demokratikuben?
- Hur är dialogprocessen utformad i den översiktliga planprocessen i svenska kommuner utifrån delaktighetstrappan och delaktighetsstegen?
- Hur påverkas utformningen av svenska kommuners dialogprocess av synpunkter och utvärderingsarbete?

1.3 Avgränsningar

Studien avgränsas geografiskt till Sverige. Syftet med studien är att undersöka kommunala dialogprocesser och svenska kommuner har valts ut genom ett riktat urval. Kriterier från kommunernas planprocess är relevanta för studiens syfte och det bidrog till att ett riktat urval var lämpligt i denna studie (Bryman, 2011). Det riktade urvalet bestod av kommuner som hade en översiktsplan som vann laga kraft 2021 samt SKR. Kriterierna som efterfrågades till studiens urval var kunskap, erfarenhet och yrke inom kommunal plan- och dialogprocess. Urvalet gällande översiktsplanerna som vunnit laga kraft 2021 valdes baserat på att det var den senaste uppdaterade data kring översiktsplaner som fanns att tillgå vid studiens upprättande (Boverket, 2023). Urvalet av översiktsplaner baseras även på att handboken som stödjer kommunernas arbete kring dialogprocessen av SKR (2011) publicerades 2011 och kommunerna har därmed haft en möjlighet att genomföra och öka kunskapen kring de riktlinjer som finns under flera år fram till 2021. Totalt bestod urvalet av 14 översiktsplaner vilket var en mängd som bedömdes som ett rimligt antal baserat på studiens tidsbegränsning.

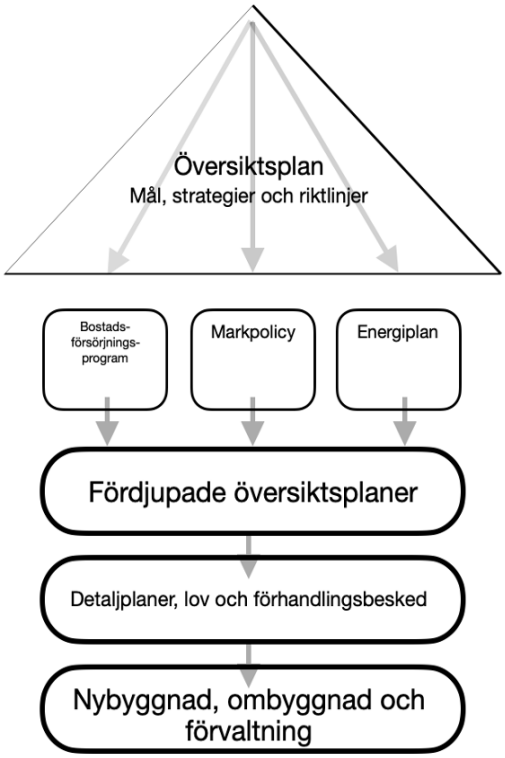
1.4 Begrepp

I denna studie kommer medborgare att benämnas som medborgare, invånare och deltagare. Medborgardialog kommer att benämnas som medborgardialog, tidig dialog, tidig medborgardialog, dialogprocess och dialog. Begreppet medborgardialog i denna studie kommer att utgå från vad SKR bedömer vara en medborgardialog i ett tidigt skede av planprocessen och därmed innan samrådsprocessen.

> *"Medborgardialog* i kommunens eller regionens hägn innebär att medborgardialoger anordnas i frågor som är påverkbara och där beslutsfattare är påverkbara. Frågan och målgrupp ska vara tydligt definierad liksom påverkbarheten. Det ska ske systematiskt och resultatet ska användas" *(SKR,2019, s. 10).*

1.5 Planprocess i Sverige

Översiktsplaner är kommuntäckande planer som anger utvecklingen av mark- och vattenanvändning på sikt (Boverket, 2021). Fördjupad översiktsplanering har en mer detaljerad beskrivning över ett mindre område i en kommun (Söderhamns kommun, 2015). I de flesta fall är översiktsplaneringen utgångspunkt för detaljplaneringen, se figur 1. Detaljplaner upprättas av kommuner och är juridiskt bindande vilket översiktsplaner inte är. Samråd om översiktsplanen i Sverige är en viktig del av planeringsprocessen för att involvera allmänheten och berörda parter i utvecklingen av framtida mark- och vattenanvändning (Boverket, 2021). I samrådet har medborgare möjlighet att lämna synpunkter och kommentarer på det förslagna översiksplaneförslaget. Samrådet är viktigt för att säkerställa att översiktsplanen är representativ, hållbar och tar hänsyn till olika intressen och behov.



Figur 1. Översikt av planprocessen i Sverige. Återskapad med inspiration från Söderhamns kommun (2020).

2 Tidigare forskning

2.1 Medborgardialog i översiktlig planprocess

Samråd och dess förslag i den översiktliga planprocessen som regleras enligt PBL utgår från kommunernas bedömningar av de sociala, ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna enligt Boverket (2022a). Vid det formella samrådet är det bara sakägarna som har inflytande (Boverket, 2022b). Dialoger sker för sent i den lagreglerade planprocessen eftersom resultatet och förutsättningarna blir bättre när dialogen sker innan planprocessens början (Boverket, 2022a). I ett samråd har ett förslag redan utarbetats och det är därmed inte en dialog enligt Boverket (2022a). I styrprocessen ska dialoger anordnas mellan kommuner och medborgare när frågor, beslut och beslutsfattare kan påverkas (SKR, 2019). Definitionen ska vara tydlig kring frågeställning, målgrupp och hur påverkbar frågan och beslutsfattare är (SKR, 2019).

Tjänstemännen ska få stöd till att satsa på en bred och meningsfull medborgardialog i ett tidigt skede av planprocessen. Det ska anges vilka samhällsgrupper som bör nås och vilka som kan behöva extra satsningar för att få fram åsikter som är viktiga för utvecklingen av kommuner (Boverket, 2022c). Medborgardialogerna ska användas som ett underlag till beslut och ställningstaganden. Återkoppling bör ske till medborgare kring hur de inkomna synpunkterna tagits till vara på. Medborgarna måste kunna påverka beslut och graden av påverkan måste framkomma tidigt i planprocessen. Metodvalet av medborgardialog ska främja deltagande för alla invånare (Boverket, 2022c).

Fördelar med en tidig och bred medborgardialog i översiktsplaneringen är att den kommande fysiska planeringen har en tydligare vägledning eftersom en del frågor kan ha behandlats redan (Boverket, 2022a). Tidspress i planprocessen medför ofta att bara lagreglerade minimikrav med ett samråd tas med och därmed begränsas möjligheterna för medborgare att påverka beslut (Johansson & Khakee, 2008). Boverket (2022d) anser därför att dialogerna ska genomföras innan det formella samrådet. Kommunen kan då ta del av frågor och åsikter från medborgare vilket kan höja kvalitén i planeringen. Hanteringen av kunskap från medborgardialoger och hur dialoger hanteras i planarbetet är de faktorer som avgör kvalitén på planeringen (Boverket, 2022a).

2.2 Demokratiska värden

Ojämnt fördelad makt begränsar den representativa demokratin eftersom marginaliserade grupper ökat avståndet till politiska beslut (Johansson & Khakee, 2008; Fung, 2006). Aktörer med större makt kan även tillåtas att domineras av de

med mindre makt på grund av sociala maktrelationer. Dominansen fortgår genom att de med liten makt kan stängas ute och uteslutas (Johansson & Khakee, 2008). Rättvisefrågor kring social rättvisa och social hållbarhet handlar om att makt ska fördelas jämnt mellan till exempel kön och etnicitet men dessa behandlas sällan i planprocessen enligt Johansson och Khakee (2008). Orättvis fördelning av maktresurser vid beslutsfattande ger både möjligheter och begränsningar av deltagande och inflytande (Johansson & Khakee, 2008). Collins och Ison (2006) argumenterar för att brister kring deltagande är svåra att synliggöra och även lösa vilket försvårar deltagandeprocessen.

I artikeln "Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future" från 2015 beskriver Fung (2015) potentialen i medborgardeltagandet som kan stärka tre centrala demokratiska värden: legitimitet, effektivitet och rättvisa. Vidare menar Fung (2015) att genom att involvera en bredare mångfald av medborgare och ge dem en röst i beslutsfattandet kan medborgardeltagandet bidra till att skapa en mer inkluderande och rättvis demokrati.

2.2.1 Legitimitet

När medborgarna erkänner och godkänner de beslut som fattas av offentliga institutioner så handlar det om legitimitet. Medborgardeltagande kan öka legitimiteten genom att det ger en bredare representation av åsikter och erfarenheter i beslutsprocesserna (Fung, 2015). Legitimitet beskrivs också som de största drivkrafterna bakom ett ökat deltagande (Fung, 2007). Legitimitet i planprocessen kan ske genom medborgardeltagande men det innebär ett ökat ansvar kring involvering och kommunikation i planprocessen. Medborgarinflytande kan också ge legitimitet eftersom ansvaret för beslut sprids ut. Avvägning av intressen där alla olika grupper ska få lika stor plats innebär dock också utökat planarbete (Johansson & Khakee, 2008). Acceptans och tolerans från de med mindre makt sker när makten rättfärdigas. Samhällsplanerare i en politisk verksamhet har inflytande över medborgare i planprocessen och måste därför rättfärdiga och förankra beslut som tas i planprocessen. Rättfärdigad makt ger i sin tur legitimitet till demokratin (Johansson & Khakee, 2008). Dialoger genomförs ofta för att uppnå ökad legitimitet eftersom marginaliserade grupper har ökat avståndet till politiker, vilket bidrar till en ökad rättviseproblematik (Fung, 2006).

Etiska aspekter i planprocessen ger legitimitet genom att skapa förtroende för medborgarna. Planprocessen ska därmed vara accepterad av medborgarna och inte bryta mot rättviseideal. Öppenhet och meningsfullhet är faktorer som påverkar acceptansen från medborgare (Johansson & Khakee, 2008). Svenska planerare kan sällan påverka utformningen av dialogprocessen genom deras egna synpunkter

(Johansson och Khakee, 2008). Planprocessen är demokratiskt styrd och påverkas mycket av tillgång till tid och resurser (Johansson och Khakee, 2008).

2.2.2 Rättvisa

Rättvisa handlar om att alla ska behandlas lika och ha lika möjligheter att påverka och dra nytta av de beslut som tas (Fung, 2015). Enligt Fung (2015) är social rättvisa förknippad med legitimitet och konsekvensen av dessa två värden är ofta effektivitet. Medborgardeltagandet kan bidra med rättvisa genom att ge en röst åt minoriteter och utsatta grupper som vanligtvis kanske är underrepresenterade i beslutsprocesserna (Fung, 2015).

Forester erkänner utmaningarna med att främja rättvisa i planeringen särskilt i samband med marknadsdriven utveckling och politiska påtryckningar (Forester, 1980). Vidare konstaterar Forester (1980) att marknadskrafterna ofta prioriterar vinst framför social rättvisa och att politiska påtryckningar ofta kan leda till att marginaliserade samhällen utesluts från planeringsprocessen.

Underprivilegierade och de marginaliserade får mer negativ påverkan vid orättvisor i staden och de påverkas även först av alla samhällsgrupper (Harvey, 2008). Beslutsfattare behöver involvera känslor för att objektifiering och likgiltighet ska minska inför medborgarna (Gunder & Hillier, 2007). Urban orättvisa framkommer vid problem på institutionell nivå enligt El-Kholei (2020) och städer bör ha etiska krav för att uppnå rättvisa enligt Gunder och Hillier (2007).

2.2.3 Effektivitet

Effektivitet i planprocessen genom legitimitet innebär att beslut tas med ett bra beslutsunderlag för att minska missnöje och öka förtroendet från medborgarna (Johansson & Khakee, 2008). Medborgardeltagandet kan bidra till effektivitet genom att engagera medborgarna i genomförandet av beslut och öka möjligheterna till samarbete och bra beslut (Fung, 2015). Deltagandet av grupper som står långt ifrån makten kan ge beslutsfattare en möjlighet att ta hänsyn till allas behov. Det kan därför förenkla implementeringen av beslut och göra besluten mer legitima (Corkhill, 2013). Medborgardeltagandet påverkas av tid och resurser men bra beslut i svensk planprocess behöver enligt Boverket (2022a) skapa möjligheter till insyn och påverkan genom medborgardialoger utöver samrådsprocessen. Lagkraven för samråd och vilka som ska delta är inte tillräckliga enligt Boverket (2022a) för att skapa ett bra beslutsunderlag med möjligheter till insyn och påverkan. SKR (2019) menar att effektiviteten i medborgardialogerna ökar om de genomförs i ett tidigt skeden av planprocessen. Detta eftersom dialogerna blir mer användbara när förslag inte upprättats redan av kommunala tjänstemän (SKR, 2019).

2.3 Medborgardialogens utmaningar

I kontrast till den representativa demokratin så är det inom det deltagardemokratiska idealet medborgarna kontinuerligt kan påverka politiska beslut och delta i beslutsfattandet när det är möjligt (Gilljam, 2006). Kritiska perspektiv på medborgardialoger riktas därför ofta mot de deltagardemokratiska metoderna. Kritiken pekar på en risk med deltagardemokratin eftersom det ökade medborgardeltagandet kan leda till ökad politisk ojämlikhet (Gilljam, 2006). Andra källor menar dock att inom alla samhällsnivåer är det viktigt med ett ökat medborgardeltagande för att fördela ut ojämlikheter och inflytande i makt eftersom den representativa demokratin inte kan hantera det på egen hand (Arnstein, 1969). Den representativa demokratin kan enligt Boverket (2022a) kompletteras med medborgardialoger i planprocessen eftersom beslutsunderlaget kan förbättras med kunskaper och erfarenheter av medborgarna.

Medborgare kan ofta tolka medborgardialoger som en envägskommunikation och sällan som en ömsesidig kommunikation enligt Tahvilzadeh (2021). Fler utmaningarna som medborgardialogen står inför är representation av befolkningen, inkludering, kunskapsnivåer, resurser, politisk vilja och institutionellt stöd enligt Porta (2013). Dessa utmaningar diskuteras i forskning kring medborgardeltagandet som syftar till att förbättra och effektivisera medborgarnas deltagande i beslutsfattande processer (Porta, 2013). Syftet med medborgardialoger är att öka inflytandet och omfördela resurserna till förmån för de svagaste samhällsgrupperna (Tahvilzadeh, 2021; Arnstein, 1969). Legitimiteten ökar vid framgångsrika dialoger och det är ett problem att kommuner ofta saknar struktur för utvecklingsarbetet (Tahvilzadeh, 2021). Dokumentera och organisera är därför viktigt för att inte gå miste om viktiga lärdomar från tidiga erfarenheter eftersom det annars kan få dialogen att framstå som illegitim (Tahvilzadeh, 2021). Att övervinna dialogernas utmaningar kräver fortsatt arbete och ansträngningar för att skapa en mer inkluderande och effektiv medborgardialog (Porta, 2013). Enligt Oliveira e Costa och Tunström (2018) använts dialoger för att öka deltagandet i samhällsstyrningen eftersom det legitimerar beslut som tas i planprocessen. Dialoger är dock ett begrepp som kan tolkas olika och det är därför viktigt att analysera vilka som deltar, hur de deltar och hur deltagandet använts i beslutsunderlagen för att öka kunskapen och nå legitima beslut.

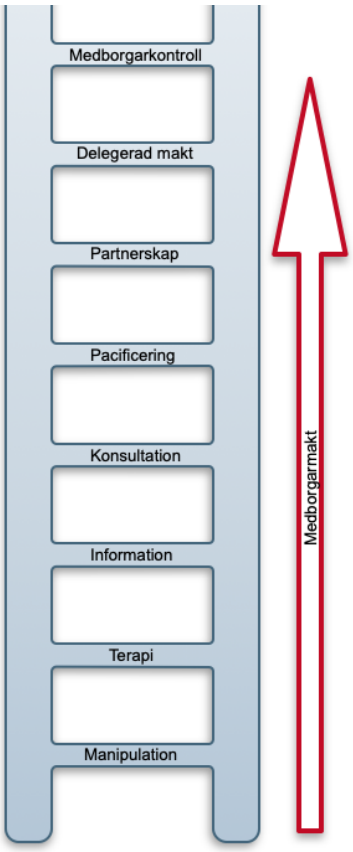
3 Teoretiskt ramverk

I detta avsnitt presenteras de tre modeller som används i studien för att synliggöra dialogprocessen utifrån flera dimensioner av inflytande och delaktighet. Processer för delaktighet och dialoger kan se olika ut och därför finns det många olika verktyg som kan analysera processarbetet enligt SKR (2023). I rapporten *Delaktighetstrappan: och liknande modeller* redogör SKR (2023) ett urval av fem modeller som svenska kommuner kan använda för att analysera och utforma processer kring delaktighet och dialoger. SKR (2023) menar på att olika verktyg kan ha skillnader gällande inflytande och delaktighet och att det därför är bra att jämföra verktyg med varandra.

De tre modeller som studien tar upp valdes ut och begränsades för att de alla tre behandlar dialogprocessen i svenska kommuner vilket är förenligt med studiens syfte. De tre modellerna är *delaktighetsstegen*, *delaktighetstrappan* och *demokratikuben*. De vanligaste modellerna för att analysera medborgardialoger i Sverige är enligt Oliveira e Costa och Tunström (2018) *delaktighetsstegen* och *delaktighetstrappan* och dessa synliggör medborgarnas inflytandenivå från medborgardialoger. *Demokratikuben* synliggör tre dimensioner av inflytande och delaktighet vilket gör att denna modell också bidrar till studiens frågeställningar gällande att synliggöra dialogprocesser från flera dimensioner av inflytande och delaktighet (Fung, 2006). De två modeller som valdes bort från var *Europarådets matris för samverkan med civilsamhället* eftersom den behandlar idéburna organisationers perspektiv och dess inflytande i politiska beslut och *Harts Delaktighetsstege för ungas inflytande* som enbart behandlar unga individers inflytandenivå (SKR, 2023).

3.1 Delaktighetsstegen

Amerikansk stadsplanering hade motstånd under 1960-talet eftersom medborgare utlovades mer inflytande än vad som gavs. Medborgarna blev då manipulerade till att de hade större möjlighet att påverka än vad de faktiskt hade (SKR, 2023). Utifrån kritiken skapades delaktighetsstegen av Sherry Arnstein (1969) i artikeln "A ladder of Participation", se figur 2 (SKR, 2023). Stegen synliggör det faktiska inflytandet som medborgare har i planeringsprocesser (Arnstein, 1969).



Figur 2. Delaktighetsstegen återskapad och översatt från originalet av Arnstein (1969)

Stegen är ett utvärderingsverktyg där delaktigheten avgörs utifrån vilken nivå av inflytande som medborgare har i dialogprocessen (Arnstein, 1969). Det finns en hierarki eftersom de högre trappstegen ger mer makt åt utsatta grupper i samhället och de högre trappstegen blir därmed mer legitima. Arnstein (1969) värderar därmed att de högre trappstegen är bättre och ska eftersträvas och de lägre trappstegen är mindre lämpliga. De olika trappstegen är uppdelade i tre sektioner som kallas icke-deltagande, symboliskt deltagande och medborgarkontroll (Arnstein, 1969). För att kategorisera inflytandenivån på en medborgardialog enligt Arnstein (1969) finns det kriterier för varje sektion med trappsteg att uppfylla och dessa presenteras i efterföljande stycken.

Sektionen icke-deltagande består av underkategorierna manipulation och terapi. Dialoger på dessa trappsteg innebär att medborgarnas uppfattningar påverkas av exempelvis utbildning, övertalning eller rådgivning. Information eller stöd till medborgare är vanliga maskeringar som tar bort fokus på komplexa frågor (Arnstein, 1969).

Sektionen symboliskt deltagande består av underkategorierna information, konsultation och blidkande. Dialoger på dessa trappsteg innebär att medborgare kan få möjlighet att uppnå en viss typ av inflytande genom att exempelvis göra sig hörda

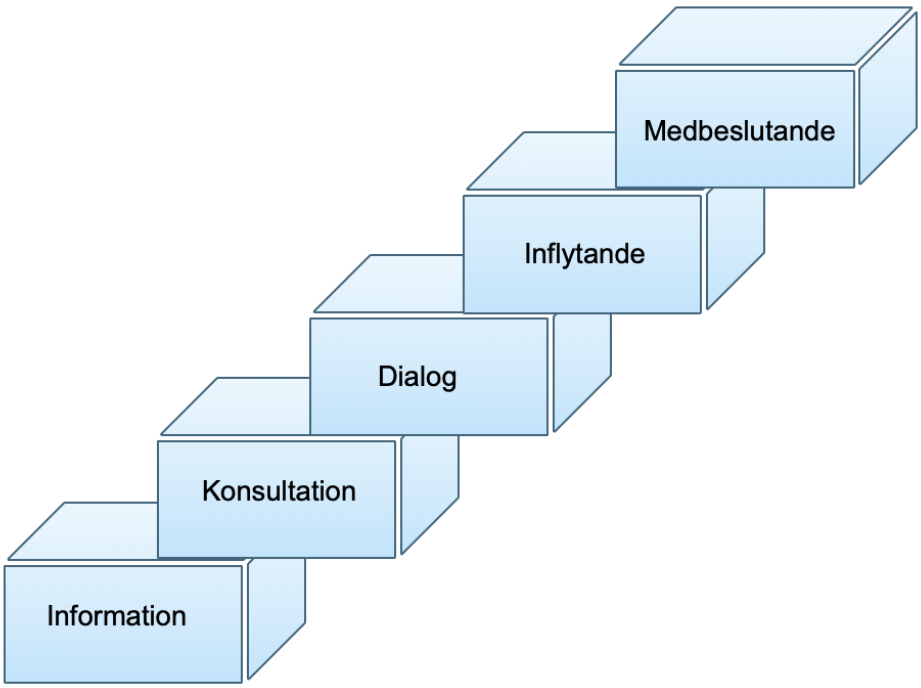
och få information. Medborgarna kan dock inte påverka utformningen till deras egen fördel och det är därmed till viss del en envägskommunikation (Arnstein, 1969). Kommunikationsformer som vanligtvis framkommer på dessa trappsteg är media, broschyrer, annonser och frågestunder (Arnstein, 1969). Ytlig och komplex information kan även innebära att dialoger förvandlas till denna typ av envägskommunikation eftersom medborgare kan hindras från att ställa frågor och svar kan bli irrelevanta (Arnstein, 1969). Konsultation sker när medborgare bjuds in för att uttrycka sina åsikter. Denna typ av deltagande kan med hjälp av andra deltagandeformer närma sig ett fullständigt deltagande (Arnstein, 1969). När andra deltagandeformer inte tillförs till konsultationen finns det en risk att antalet deltagare eller enkätsvar mäts som en främsta anledning till dialogen och blir därmed skenbart (Arnstein, 1969).

Den tredje sektionen medborgarkontroll består av underkategorierna partnerskap, delegerad makt och medborgarkontroll (Arnstein, 1969). Dialoger på dessa trappsteg innebär möjlighet till direkt inflytande för medborgare där makten fördelas i exempelvis partnerskap, kommittéer eller styrelser. Partnerskap innebär att en grupp med medborgare får ekonomiska resurser och är en organiserad maktbas i samhället med samhällsledare (Arnstein, 1969).

Delaktighetsstegen är normativ och många dialoger klassas till de lägre trappstegen information och konsultation som inte är ett riktigt deltagande enligt Arnstein (1969). Olofsson (2015) menar på att konsulterande ibland kan vara rätt metod om det är rätt sammanhang och många dialoger stoppas därför in i klassen icke-deltagande.

3.2 Delaktighetstrappan

Enligt SKR (2023) behöver medborgardialoger vara bra planerade och genomförda för kunna hantera interna och externa förväntningar så att medborgarnas tillit och förtroende för kommunen inte ska minska. Delaktighetstrappan skapades av SKR år 2006 utifrån inspiration av delaktighetstegen från Arnstein (1969), se figur 3. Trappan kan användas när omfattning och djup för medborgarnas delaktighet ska bestämmas och när formen för en medborgardialog ska väljas enligt Boverket (2019). Graden av inflytande som organisationer vill dela med sig av i beslutsprocesser synliggörs av trappan eftersom den utgår från kommunens perspektiv mer än medborgares perspektiv (SKR, 2023). Trappan saknar de lägre nivåerna från delaktighetstegen som enligt SKR (2023) inte lämpar sig för genuin delaktighet eller dialog.



Figur 3. SKR:s delaktighetstrappa återskapad från originalet av SKR (2023).

De olika nivåerna av delaktighet i trappan är information, konsultation, dialog, inflytande och medbeslutande. Medborgare som deltar i en medborgardialog som kommuner anordnar kan ha olika nivåer av inflytande beroende på hur kommunen beslutat att genomföra medborgardialogen (SKR, 2023). Trappstegen ska inte uppfattas som en hierarki eftersom inget steg är bättre än de andra enligt SKR (2023) men trappstegen skiljer sig gällande omfattning och djup av delaktighet. Vilket trappsteg som är bäst kan därför skilja sig åt beroende på vilket behov en medborgardialog har. För att kategorisera inflytandenivån på en medborgardialog enligt SKR (2023) finns det kriterier för varje trappsteg att uppfylla och dessa presenteras nedan i avsnitt 3.2.1., 3.2.2, 3.2.3, 3.2.4. och 3.2.5.

3.2.1 Information

Detta trappsteg innebär att det tagits ett beslut att inte genomföra en medborgardialog. Förutsättningar för deltagande förbättras i stället genom information till medborgare i en viss fråga. Informationsmöten saknar även påverkansmöjlighet (SKR, 2023).

3.2.2 Konsultation

Detta trappsteg innebär att det tagits ett beslut att genomföra en medborgardialog. Dessa dialoger möjliggör för medborgare att tycka till i en utvald fråga.

3.2.3 Dialog

Detta trappsteg innebär att det tagits ett beslut att genomföra en medborgardialog. Till dessa dialoger blir grupper inbjudna eller så söker kommunen upp grupper till att delta (SKR, 2023). Deltagande sker genom att medborgare får framföra förslag och synpunkter i en utvald fråga där alternativen är förutbestämda (SKR, 2023).

3.2.4 Inflytande

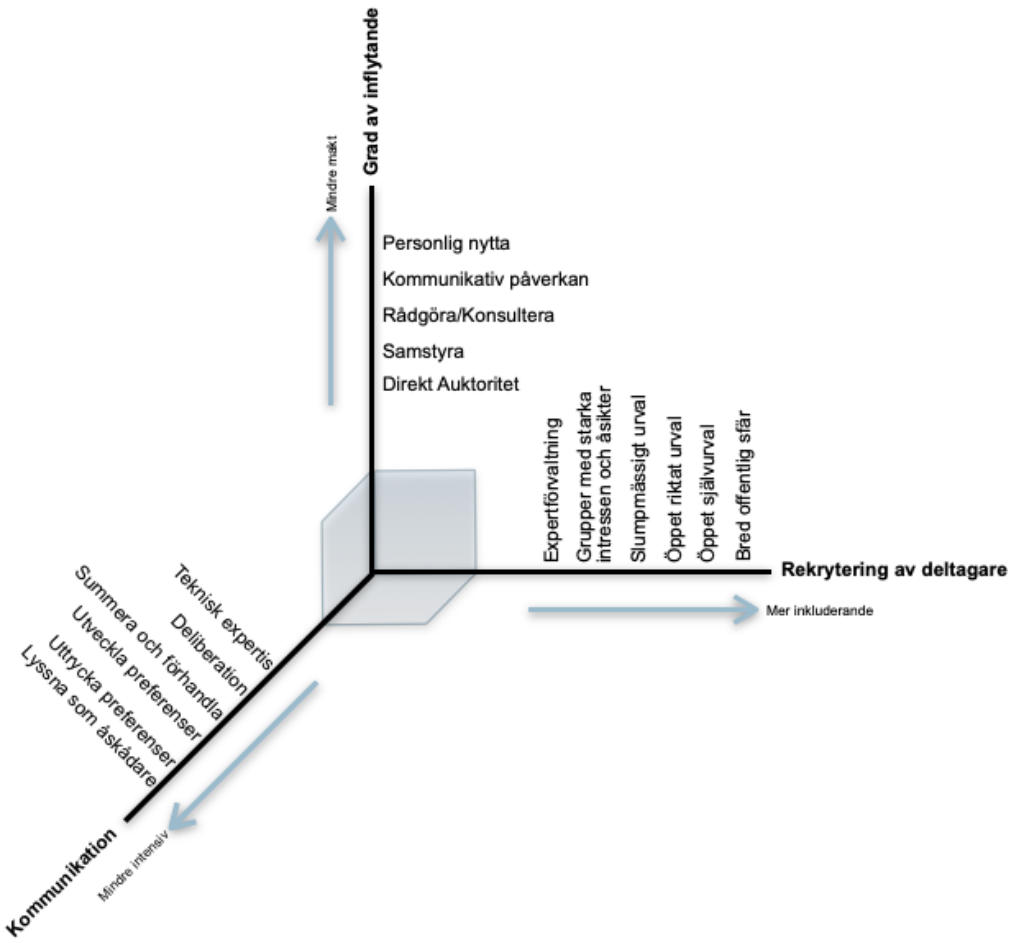
Detta trappsteg innebär att det tagits ett beslut att genomföra en medborgardialog. Inbjudna grupper eller uppsökta grupper blir involverade i en längre process för att ta fram lösningsförslag till politiken. I planprocessen får medborgare därmed möjligheter att vara med från idé till färdigt förslag. Medborgare kan få kunskap genom andra medborgare genom att de interageras med varandra och lösningar kan implementeras effektivare (SKR, 2023).

3.2.5 Medbeslutande

Detta trappsteg innebär att det tagits ett beslut att genomföra en medborgardialog. Inbjudna eller uppsökta grupper eller medborgare får vara med och skapa, besluta och ta ansvar för genomförandet av lösningar tillsammans med förtroendevalda, tjänstepersoner och andra samhällsaktörer (SKR, 2023).

3.3 Demokratikuben

Demokratikuben av Archon Fung (2006) är en vidareutveckling av Arnsteins (1967) delaktighetsstege, se figur 4. Demokratikuben har tre dimensioner (axlar) som tillsammans ger en detaljerad bild av hur processen ser ut kring dialoger och delaktighet (Fung, 2006). Dimensionerna belyser graden av inflytande, hur deltagare rekryteras och hur kommunikationen ser ut. Syftet är att synliggöra möjligheter och begränsningar till deltagande för medborgare i olika skeden av dialogprocessen. Deltagandet är enligt Fung (2006) mer eller mindre intensivt och inkluderade beroende på vart på varje axel som deltagande har organiserats, se illustrerande pilar i figur 4 (Fung, 2006). För att kategorisera medborgardialoger enligt Fung (2006) finns det kriterier för varje del på de tre axlarna som kan uppfyllas och dessa presenteras nedan i avsnitt 3.3.1., 3.3.2 och 3.3.3.



Figur 4. Demokratikuben återskapad, förenklad och översatt från originalet av Archon Fung (2006).

3.3.1 Rekrytering av deltagare

Denna dimension synliggör vem som kan delta och vem som bjuds in till dialogerna. Rekrytering av deltagare påverkar både resultatet och legitimiteten av dialogerna (Corkhill, 2013). För att nå de marginaliserade grupperna kan det behövas riktade rekryteringsmetoder (Fung, 2006). Vidare kan öppna möten innebära att resursstarka grupper representerar medborgarna (Fung, 2006).

3.3.1.1 Bred offentlig sfär

Bred offentlig sfär är den mest inkluderande rekryteringsformen. Rekryteringen avser en så kallad makropublik och kan ske genom TV, media och tidningsannonser (Fung, 2006).

3.3.1.2 Öppet självurval

Annonsering är öppen och medborgare kan själv anmäla intresse att delta i exempelvis digitala enkätundersökningar. Medborgare som deltar är de som har ett intresse, tid och resurser enligt Fung (2006).

3.3.1.3 Öppet riktat urval

Önskvärda grupper rekryteras selektivt men utesluter inte helt andra gruppers deltagande (Fung, 2006). Denna form av rekrytering innebär att inbjudan sker exempelvis till unga personer när deras åsikter är önskvärda i en viss fråga (SKR, 2023)

3.3.1.4 Slumpmässigt urval

Vid frågor som ska representeras av en hel stadsdel kan slumpmässigt urval göras genom statistiska urval (Fung, 2006). Att rekrytera på offentliga platser kan exempelvis bidra till att dialogen får ett slumpmässigt urval (SKR, 2023).

3.3.1.5 Föreningsföreträdare, professionella intressenter och representanter (grupper med starka intressen och åsikter)

I denna studie har föreningsföreträdare, professionella intressenter och representanter slagit ihop till benämningen *grupper med starka intressen och åsikter*. Dessa grupper bjuds in vid komplexa frågor. Rekryteringen kan även innebära att andra medborgare också får närvara (Fung, 2006).

3.3.1.6 Expertförvaltning

Rekrytering av enbart experter till dialoger är den mest restriktiva rekryteringsformen inom demokratikuben (Fung, 2006).

3.3.2 Kommunikation

Denna dimension behandlar kommunikationsformer och hur dialoger ska organiseras mellan dialogdeltagarna. Dialoger ska vara öppna och ömsesidiga enligt Fung (2006).

3.3.2.1 Teknisk expertis

Denna kommunikationsform innebär att enbart professionella aktörer deltar och övriga medborgare utesluts. Denna form är den mest intensiva när det kommer till deltagande (Fung, 2006).

3.3.2.2 Deliberation

Denna dialogform kan bidra till en förståelse för andras åsikter genom diskussioner. Medborgare får lyssna på information för att få kunskaper och frågor att diskuteras på djupet. Synpunkter och lösningar diskuteras och uppmuntras (Fung, 2006).

3.3.2.3 Summera och förhandla

Genom diskussioner av medborgares preferenser kan denna typ av kommunikation leda till kompromisser eller beslut genom exempelvis omröstning eller förhandling (Fung, 2006).

3.3.2.4 Utveckla preferenser

Tankar och resonemang kan utbytas av medborgarna genom exempelvis en gruppdiskussion eller debatt (Fung, 2006).

3.3.2.5 Uttrycka preferenser

Medborgare får uttrycka sina åsikter vid till exempel frågestunder och därmed ta ställning till informationsmaterial. Enligt Fung (2006) är detta en form av envägskommunikation.

3.3.2.6 Lyssna som åskådare

Denna form innebär envägskommunikation vid till exempel stormöten och innebär att medborgare enbart får lyssna på information (Fung, 2006).

3.3.3 Grad av inflytande

Denna dimension behandlar inflytandet som kan uppstå av deltagandet (Fung, 2006). Enligt SKR (2023) är denna dimension mest lik delaktighetsstegen av Arnstein (1969) och delaktighetstrappan av SKR.

3.3.3.1 Personlig nytta

Envägskommunikation i form av exempelvis informationsmöten kan bidra till personlig nytta för medborgare även om det inte definieras som en dialog. Medborgare får ny kunskap eller möjligheten att uttrycka sig men det finns ingen påverkansmöjlighet. Medborgare kan delta utifrån egna intressen och få en inblick i frågor vilket kan leda till personlig nytta. Denna form av deltagande ger minst makt enligt Fung (2006).

3.3.3.2 Kommunikativ påverkan

Deltagarna har ingen direkt påverkan eftersom processen är främst till för att sprida information. Möten kan dock möjliggöra för grupper att påverka beslutsfattare genom retorik (Fung, 2006).

3.3.3.3 Rådgöra/konsultera

Beslutsmakt delas inte ut men beslutsfattare lyssnar på synpunkter kring ett avgränsat område (Fung, 2006).

3.3.3.4 Samstyra

Denna kommunikationsform innebär att medborgare är med och skapar planer och policys med tjänstemän (Fung, 2006).

3.3.3.5 Direkt auktoritet

Direkt beslutsmakt kan ges till medborgare i en specifik fråga och vissa funktioner kan delas ut till medborgare. Medborgare kan till exempel få möjlighet att kontrollera, planera och genomföra olika projekt (Fung, 2006).

3.4 Legitimitet, rättvisa och effektivitet

Delaktighetsstegen har en hierarki eftersom de högre trappstegen ger mer makt åt utsatta grupper i samhället och de högre trappstegen blir därmed mer legitima enligt Arnstein (1969). Olofsson (2015) menar att hierarkin delaktighetstegen kan klassa dialoger som icke-deltagande även när de lägre trappstegen kan vara rätt metod i rätt sammanhang. Delaktighetstrappan har ingen hierarki eftersom behovet från olika medborgardialoger kan skilja sig åt gällande omfattning och djup på delaktighet och därmed vilket trappsteg som är bäst enligt SKR (2023). Demokratikuben synliggör hur deltagandet blir mer eller mindre intensivt och inkluderande beroende på hur dialogprocesserna organiserats för att visa vilka möjligheter och begränsningar deltagandet har för medborgarna (Fung, 2006). Collins och Ison (2006) argumenterar för att brister kring deltagandet är svåra att synliggöra och även lösa vilket försvårar deltagandeprocessen. Enligt Oliveira e Costa och Tunström (2018) är dessa tre modeller ett hjälpmedel för att synliggöra olika aspekter av medborgardialoger men de är inte utvecklade för specifikt fysiska planprocesser.

Syftet med medborgardialoger är att öka inflytandet och omfördela resurserna till förmån för de svagaste samhällsgrupperna (Tahvilzadeh, 2021; Arnstein, 1969). Enligt Oliveira e Costa och Tunström (2018) använts dialoger för att öka deltagandet i samhällsstyrningen eftersom det legitimerar beslut som tas i planprocessen. Dialoger är dock ett begrepp som kan tolkas olika och det är därför viktigt att analysera vilka som deltar, hur de deltar och hur deltagandet använts i beslutsunderlagen för att öka kunskapen och nå legitima beslut.

Medborgardeltagandet kan bidra med rättvisa genom att ge en röst åt minoriteter och utsatta grupper vilket skapar en mer inkluderande och rättvis demokrati (Fung, 2015). Deltagandet kan även öka legitimiteten genom att det ger en bredare representation av åsikter och erfarenheter i beslutsprocesserna (Fung, 2015). Att nå marginaliserade grupper kan förenkla implementeringen av beslut och göra besluten mer legitima (Corkhill, 2013). För att nå de marginaliserade grupperna kan det behövas riktade rekryteringsmetoder vilket synliggörs av demokratikuben (Fung, 2006). Delaktighetstrappan syftar inte till att ge de underrepresenterade grupperna en röst i beslutsprocesserna eftersom trappan inte utgår från medborgares perspektiv (SKR, 2023). Forester (1980) menar att marknadskrafterna ofta

prioriterar vinst framför social rättvisa och att politiska påtryckningar ofta kan leda till att marginaliserade samhällen utesluts från planeringsprocessen.

Effektivitet i planprocessen genom legitimitet innebär att beslut tas med ett bra beslutsunderlag för att minska missnöje och öka förtroendet från medborgarna (Johansson & Khakee, 2008). Enligt SKR (2023) behöver medborgardialoger vara bra planerade och genomförda för kunna hantera interna och externa förväntningar så att medborgarnas tillit och förtroende för kommunen inte ska minska. Avvägning av intressen där alla olika grupper ska få lika stor plats innebär dock också utökat planarbete (Johansson & Khakee, 2008). Planprocessen är demokratiskt styrd och påverkas mycket av tillgång till tid och resurser (Johansson och Khakee, 2008). Legitimiteten ökar vid framgångsrika dialoger och det är ett problem att kommuner ofta saknar struktur för utvecklingsarbetet (Tahvilzadeh, 2021).

4 Metod

4.1 Analysmall

Processen för dialoger och delaktighet i kommuner kan utformas på olika sätt och se olika ut (SKR, 2323). Mallens syfte var att synliggöra olika dialogprocesser utifrån en teoretisk bakgrund för att möjliggöra analyser, slutsatser och jämförelser på ett organiserat och tydligt sätt. Analysmallarna bidrog till att likheter och skillnader på dialogprocesserna kunde synliggöras och kategoriseras mot det teoretiska ramverket genom intervjuer och dokumentstudien.

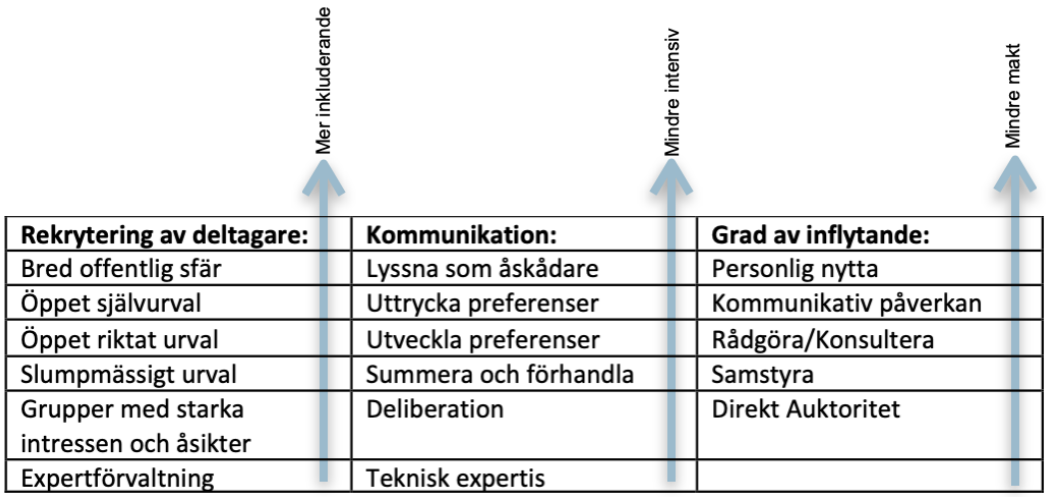
4.1.1 Uppbyggnad

Två analysmallar skapades till studien utifrån både delaktighetstrappan och demokratikuben med syftet att synliggöra kommunernas dialogprocesser. Delaktighetstrappan är ett hjälpmedel för svenska kommuner vid utformningen av dialogprocesser i planarbetet och visar nivån av inflytande som kommunerna vill dela med sig av till medborgarna (SKR, 2023). Demokratikuben behandlar tre dimensioner av processen kring medborgardialog och används för att olika former av delaktighet ska bli tydlig, beskrivande och för att ge möjlighet till att jämföra delaktighet (SKR, 2023). Anledningen till att en analysmall för delaktighetsstegen inte skapades var för att den har likheter med delaktighetstrappan och kan därför jämföras teoretiskt i avsnitt 6 men även för att delaktighetsstegen innehåller tre inflytandenivåer som inte lämpar sig för genuina dialogprocesser i svenska kommuner enligt SKR (2023).

4.1.2 Utformning av analysmallen för demokratikuben

De olika delarna som ingår i demokratikuben (figur 4) utformades i studien till en förenklad tabell (tabell 1) utifrån hur demokratikuben är utformad med de tre dimensionerna och dess olika delar. Utformningen av tabellen tog även hänsyn till hur deltagandet blir mer eller mindre intensivt och inkluderande enligt Fung (2006). Tabellen med de olika delarna av demokratikuben tillsammans med pilar som visar variationen av deltagandet illustreras i tabell 1.

Tabell 1. Illustration av analysmallen för demokratikuben med det varierande deltagandet. Tabellen är utformad med inspiration från demokratikuben av Fung (2006).



Rekrytering av deltagare:	Kommunikation:	Grad av inflytande:
Bred offentlig sfär	Lyssna som åskådare	Personlig nytta
Öppet självurval	Uttrycka preferenser	Kommunikativ påverkan
Öppet riktat urval	Utveckla preferenser	Rådgöra/Konsultera
Slumpmässigt urval	Summera och förhandla	Samstyra
Grupper med starka intressen och åsikter	Deliberation	Direkt Auktoritet
Expertförvaltning	Teknisk expertis	

Efter utformningen av tabellen över demokratikuben (tabell 1) skapades nyckelbegrepp till studien som sammanfattade de kriterier som beskrivs i avsnitt 3.3 av Fung (2006). Kriterierna i tabell 2 är det som undersöktes i studien om kommunerna har genomfört dessa eller inte i dialogprocesserna för att möjliggöra kategorisering och för att synliggöra de olika dialogprocesserna.

Tabell 2. Sammanfattade kriterier som undersöktes i studien för att synliggöra dialogprocesser utifrån demokratikuben. Tabellen är utformad med inspiration från demokratikuben av Fung (2006).

Rekrytering av deltagare:	Kommunikation:	Grad av inflytande:
Makropublik nås	Medborgare får lyssna	Ny kunskap eller möjlighet att uttrycka sig
Medborgare kan anmäla intresse	Medborgare ger synpunkter	Information delas ut men beslutsfattare kan påverkas med retorik
Önskvärda grupper rekryteras	Beslutsfattare lyssnar på synpunkter	Beslutsfattare lyssnar på synpunkter inom ett begränsat område
Slumpen avgör urvalet	Dialogen leder till beslut eller kompromisser	Medborgare skapar planer eller policys
Grupper med starka intressen och åsikter bjuds in	Kunskap ökas och frågor diskuteras på djupet	Medborgare får beslutsrätt
Enbart experter bjuds in	Enbart professionella deltar	

För att undersöka om kommunerna genomfört kriterierna från tabell 2 i de olika dialogprocesserna genomfördes intervjuer och en dokumentstudie, se avsnitt 4.2 och 4.3.Tabellen färgkodades enligt exemplet i tabell 3 som visar ett av de kriterium från tabell 2 som studien undersökte. Kriterierna som hade genomförts i kommunernas dialogprocess färgades grönt och kriterier som kommunerna inte genomfört lämnades tomma.

Tabell 3. Exempel på hur kriterier färgkodades i resultatet för att synliggöra dialogprocesserna utifrån analysmallen för demokratikuben av Fung (2006).

Kriteriet:	Har genomförts	Har inte genomförts
Makropublik nås		

4.1.3 Utformning av analysmallen för delaktighetstrappan

De olika inflytandenivåerna som ingår i delaktighetstrappan (figur 3) utformades i studien till en tabell (tabell 4) utifrån hur delaktighetstrappan är utformad med dess olika trappsteg av inflytandenivåer.

Tabell 4. Illustration av analysmallen för delaktighetstrappan med de kommuner som deltog i studien. Tabellen färgkodades i resultatet för att synliggöra dialogprocesser utifrån delaktighetstrappan. Tabellen är utformad med inspiration från delaktighetstrappan av SKR (2006).

Kommun:	Information	Konsultation	Dialog	Inflytande	Medbeslutande
Tibro					
Arvidsjaur					
Svalöv					
Tidaholm					
Trosa					

Efter utformningen av tabellen över delaktighetstrappan (tabell 4) skapades nyckelbegrepp till studien som sammanfattades av de kriterier som beskrivs i avsnitt 3.2 av SKR (2023). Kriterierna i tabell 5 är det som undersöktes i studien kring om kommunerna har genomfört dessa eller inte i dialogprocesserna för att kategorisera och synliggöra de olika dialogprocesserna.

Tabell 5. Sammanfattade kriterier som undersöktes i studien för att synliggöra dialogprocesser utifrån delaktighetstrappan. Tabellen är utformad med inspiration från delaktighetstrappan av SKR (2023).

Trappsteg på delaktighetstrappan:	Kriterier att uppfylla:
Information	Beslut om att inte genomföra medborgardialoger
Konsultation	Medborgare får ta ställning till olika alternativ utan att ta del av vad andra medborgares synpunkter
Dialog	Grupper av medborgare bjuds in för att ge synpunkter i en fråga. Medborgares synpunkter kan delas med varandra och olika synpunkter tas med som underlag till beslutsunderlag
Inflytande	Medborgare är med under längre process där de får ta fram förslag och lösningar som presenteras för politiken.
Medbeslutande	Medborgare medskapar, beslutar och ansvarar för genomförandet av lösningar

För att undersöka om kommunerna genomfört kriterierna från tabell 5 i de olika dialogprocesserna genomfördes intervjuer och en dokumentstudie, se avsnitt 4.2 och 4.3. Tabellen färgkodades enligt exemplet i tabell 6 som visar ett av de kriterium från tabell 5 som studien undersökte. Kriterierna som hade genomförts i kommunernas dialogprocess färgades grönt och kriterier som kommunerna inte genomfört lämnades tomma.

Tabell 6. Exempel på hur kriterier färgkodades i resultatet för att synliggöra dialogprocesserna utifrån analysmallen för delaktighetstrappan.

Kriteriet:	Har genomförts	Har inte genomförts
Beslut om att inte genomföra medborgardialoger		

4.2 Intervju

Kvalitativ intervju är en forskningsmetod inom samhällsvetenskap (Valentine, 2005). Valentine (2005) menar att kvalitativ intervju är en metod som används för att samla in djupgående information om till exempel erfarenheter, uppfattning och åsikter från människor. I denna studie har en semistrukturerad intervjumetod använts. Semistrukturerade intervjuer möjliggör en personlig dialog mellan respondenten och intervjuaren vilket kan ge en viktig information som inte är möjlig att fånga med enbart kvantitativa metoder såsom enkäter (Cachia & Millward, 2011). Semistrukturerade intervjuer kan även resultera i spontanitet och noggrannhet till svaren, vilket ses som en fördel för studien (Farrelly, 2013). Semistrukturerade intervjuer ger intervjuaren möjlighet att utveckla och förändra frågorna utifrån respondentens svar vilket gör att intervjuaren kan anpassa frågorna till de specifika behoven i studien samt ställa eventuella följdfrågor (Cachia & Millward, 2011). Valet av denna struktur på intervju beror på att studien hade en mall av frågor att utgå från och synpunkter som behövde detaljerade intervjusvar. Följdfrågor kunde användas till fördjupade svar från respondenterna för att säkerställa förståelse. Ordningen på intervjufrågorna var inte bestämda och det möjliggjorde för respondenten att tala mer flexibelt (Farrelly, 2013).

4.2.1 Urval av respondenter

Riktat urval innebär att man väljer deltagare baserat på specifika kriterier som är relevanta för studiens syfte (Bryman, 2011). Detta kan inkludera faktorer som ålder, kön, utbildning eller yrke. Riktat urval är vanligtvis användbart när man vill studera en specifik grupp av människor som är viktiga för studiens syfte eller när det finns begränsade resurser för att rekrytera deltagare (Bryman, 2011). Urvalet till intervjuerna är ett riktat urval och har baserats på kunskap inom ämnet

medborgardialog och att översiktsplanen för respektive kommun vann laga kraft år 2021. Årtalet valdes ut för att det inte fanns någon senare data att ta del av från Boverket (2023) gällande översiktsplaner som vunnit laga kraft (Boverket, 2023). Studien valde att fokusera på senast uppdaterade data vilket var från 2021 då det ökar sannolikheten att personalen som arbetat under dialogprocessen arbetar kvar på arbetsplatsen. De tjänstemän som representerade de olika kommunerna i studien är alla samhällsplanerare i respektive kommun. De är alla involverade i planprocessen och med framtagandet av översiktsplaner. Urvalet av en tjänsteman från SKR baserades på kunskapen inom ämnet. Vidare baserades urvalet på att SKR har arbetat sedan 2006 med projektet Medborgardialog för ett mer socialt hållbart samhälle med ökad legitimitet i det representativa politiska systemet (SKR, 2019). SKR ger stöd i implementeringen och utvecklingsarbetet kring medborgardialoger i styr och beslutsprocesserna (SKR, 2019). Sammanlagt var det 14 kommuner som blev tillfrågade utifrån deras översiktsplan, vilket var följande:

- Ale
- Arvidsjaur
- Dals-Ed
- Eskilstuna
- Finspång
- Kristinehamn
- Mellerud
- Stenungsund
- Surahammar
- Svalöv
- Tibro
- Tidaholm
- Trosa
- Växjö

Av de kommuner som deltog i studien hade alla tagit beslut angående genomförandet av medborgardialoger i planprocessen. Delaktighetstrappan undersöker beslut kring genomförandet av medborgardialoger. I studien undersöktes därför dialogprocessen utifrån delaktighetstrappan i alla deltagande kommuner. Dialogprocessen utifrån demokratikuben undersöktes utifrån de kommuner som genomfört en medborgardialog i ett tidigt skede av planprocessen. Detta för att demokratikuben synliggör genomförda medborgardialoger i ett tidigt skede av planprocessen. Dialogprocessens påverkan från synpunkter och utvärderingsarbete undersöktes utifrån SKR och alla medverkande kommuner.

Detta eftersom SKR och de medverkande kommunerna har kunskap kring dialogprocessen och utvärderingsarbetet från arbetsprocessen som respektive tjänsteman utför i tjänsten. Resultatet redovisas i avsnitt 5.

4.2.2 Utformning av intervjufrågor

Intervjufrågorna till de olika kommunerna (bilaga A) utformades för att utgöra underlag till studiens frågeställningar. För att undersöka om kommunerna genomfört kriterierna från analysmallarna (tabell 2 och 5) i de olika dialogprocesserna utgick intervjufrågorna från kriterierna i tabell 2 och 5. Detta för att synliggöra de olika dialogprocesserna enligt demokratikuben och delaktighetstrappan. Intervjufrågorna var även utformade för att undersöka dialogprocessens påverkan av synpunkter och utvärderingar.

Följande intervjufrågor utformades för att undersöka vilka kriterier som kommunerna genomfört i dialogprocesserna utifrån analysmallen för demokratikuben. Detta för att se vilka delar av demokratikuben som respektive kommun genomfört i dialogprocesserna enligt de tre dimensionerna som består av rekrytering, kommunikation och grad av inflytande.

- Vilka grupper representerades och fanns det grupper som underrepresenterades under respektive medborgardialog?
- Ange ett eller flera urvalsmetoder ni använt för att rekrytera deltagare till respektive dialog? (till exempel *Makropublik* via till exempel media, tidningsannonser och TV. *Öppet självurval* där deltagare kunde anmäla intresse. *Öppet riktat urval* där önskvärda grupper rekryterades utan att utesluta andra gruppers deltagande. *Slumpmässigt urval* med statistiska metoder för att säkerställa representativitet. *Grupper med starka intressen och åsikter* bjöds in vid en komplex fråga. *Expertförvaltning* där endast experter bjöds in i dialogen).
- Ange vilken/vilka kommunikationsformer som deltagarna använde sig av under respektive dialog? (till exempel *frågestund* med beslutsfattare, *omröstning*, *teknisk expertis* eller *gruppdiskussioner*).
- Användes nya förslag och synpunkter från någon dialog till beslutsunderlagen? Ange gärna exempel.

Följande intervjufrågor utformades för att undersöka vilket kriterier som kommunerna genomfört i dialogprocesserna utifrån analysmallen för delaktighetstrappan (avsnitt 4.1). Detta för att se graden av inflytande som medborgarna fått av kommunernas genomförande av dialogprocesserna.

- Fick deltagarna vara med från idé till färdiga förslag i någon av dialogerna?
- Användes nya förslag och synpunkter från någon dialog till beslutsunderlagen? Ange gärna exempel.

Följande frågor är kopplade till kommunernas utvärderingsarbete och synpunkter på medborgardialoger för att undersöka påverkan på dialogprocessen.

- Utvärderar ni medborgardialogerna och hur gör ni det?
- Hur kan ni förbättra ert arbete med medborgardialoger?
- Varför utförde inte kommunen en tidig medborgardialog?
- Vilka fördelar och nackdelar ser ni med att ha medborgardialoger i ett tidigt skede av planprocessen?

Intervjufrågorna till SKR är kopplade till dialogprocessens utvärderingsarbete och vad som påverkar dialogprocessen, se bilaga B. Frågorna som ställdes till SKR utformades för att öka kunskapen och förståelsen i vad som påverkar dialogprocesserna som studien syftar till att undersöka och är inte kopplat till det teoretiska ramverket. Följande frågor är det som intervjun fokuserade på för att sedan jämföras med intervjusvaren från kommunerna som berörde utvärderingsarbetet och synpunkter på dialogprocessen.

- Varför är det viktigt med utvärderingar av medborgardialogerna?
- Vad tror du är de främsta anledningarna till att kommuner avstår från att göra medborgardialoger och även utvärderingar?
- Vad ser ni för brister i genomförda medborgardialoger generellt sett i Sverige?

4.2.3 Genomförandet av intervjuer

Kommunerna blev kontaktade den 4 april 2023 genom mejlkontakt för att boka digitala intervjuer. Det var sammanlagt 14 kommuner som blev kontaktade och av dessa valde fem kommuner att medverka på en digital intervju. Kommunerna som deltog på intervjuer var Trosa, Tidaholm, Svalöv, Tibro och Arvidsjaur. Mejladresserna till respektive kommun fanns att tillgå på kommunernas samt SKR:s hemsida (SKR, 2022). SKR blev kontaktad den 11 april 2023 i ett separat mejl där det bokades en digital intervju. De forskningsetiska kraven som är informationskravet, samtyckeskravet, konfidentialitetskravet och nyttjandekravet som beskrivs av Ejlertsson (2019) har tagits hänsyn till under hela studien, se informationen till kommunerna och SKR i bilaga A och B. Detta genom att

respondenterna hade möjlighet att vara personligt anonym i studien i form av namn på tjänstemännen. Kommunerna och SKR informerades även om att det var frivilligt att delta och informerades om att det gick bra att hoppa över frågor som de inte ville besvara.

En pilotstudie genomfördes till en studiegrupp med tre elever från högskolan i Gävle och en handledare. Intervjufrågorna skickades ut i pilotstudien som digitala dokument och diskuterades även muntligt med studiegruppen och handledaren. Detta för att utvärdera frågornas tydlighet, relevans och funktionalitet innan den slutgiltiga versionen kunde skickas ut till respondenterna innan själva intervjutillfället. Alla respondenter har varit tjänstemän med kunskap inom området medborgardialog men alla har inte varit med under hela dialogprocessen för respektive kommuns gällande översiktsplan. Digitala intervjuer kan utföras via olika tekniska verktyg såsom e-post, telefon, videosamtal med mera (Cachia & Millward, 2011). I denna studie så användes Teams och Zoom som verktyg för att genomföra intervjun. Digitala intervjuer kan ge intervjuaren tillgång till deltagare som är geografiskt avlägsna eller som av andra anledningar kan ha svårt att närvara vid en traditionell intervju (Cachia & Millward, 2011). Respondenterna var geografiskt utspridda över Sverige och det bidrog till att digitala intervjuer valdes till studien eftersom tid och resurser för resor över hela landet var begränsat. Fler fördelar med digitala intervjuer är att det är tidseffektiva och flexibla (Cashia & Millward, 2011). Digitala intervjuer kan även bidra till en mer avslappnad och bekväm atmosfär för respondenten (Cachia & Willward, 2011). Under de digitala intervjuerna användes videosamtal för att kroppsspråk och uttryck skulle uppfattas visuellt vilket inte hade uppfattats med enbart ljudsamtal. Som tidigare nämnt är bland annat en fördel med semi-strukturerade intervjuer att den som intervjuar får möjlighet att utveckla och förändra frågorna utifrån respondentens svar (Cachia & Millward, 2011). Följdfrågor ställdes under alla intervjuer och de syftade till att säkerställa att intervjusvaren fördjupades med detaljer för att undvika missförstånd i studiens resultat.

4.2.4 Bearbetning och bedömning av insamlade data

Det är viktigt att analysera och tolka data på ett metodiskt sätt (Valentine, 2005). Intervjuaren bör transkribera intervjun och söka efter teman och mönster i data (Valentine, 2005). Det insamlade materialet från intervjuerna spelades därför in och transkriberades. Detta genom att det inspelade materialet spelades upp efter intervjutillfällena samtidigt som skriftliga noteringar fördes över intervjusvaren. Det transkriberade resultatet från intervjusvaren analyserades sedan för att utgöra underlag till studiens tre forskningsfrågor. De två frågor som studerades gällande dialogprocessens utformning analyserades genom jämförelse av kriterierna för

analysmallarna (tabell 2 och 5) med intervjusvaren. Detta för att se vilka kriterier som genomförts i de olika dialogprocesserna. Analysmallarna i studien färgkodades sedan till resultatet enligt beskrivningen i avsnitt 4.1 vilket innebär att kriterierna som hade genomförts i kommunernas dialogprocess färgades grönt och de kriterier som kommunerna inte genomfört lämnades tomma. För att besvara den sista forskningsfrågan gällande hur synpunkter och utvärderingsarbetet kan påverka dialogprocesserna analyserades intervjusvaren utifrån kategorisering. Det genomfördes i form av en sammanställning av intervjusvaren i resultatet men även i form av en tabell för att skapa en visuell överblick. Sammanställningen bidrog till att mönster, likheter och skillnader i intervjusvaren kunde synliggöras.

4.3 Dokumentstudie

En dokumentstudie har genomförts för att komplettera de semi-strukturerade intervjuerna. En dokumentstudie kan både innehålla kvantitativa och kvalitativa innehållsanalyser beroende på vilken data som samlas in och hur de analyseras (Bryman, 2011). Vid en kvantitativ innehållsanalys kan exempelvis data samlas in genom att räkna förekomsten av vissa ord eller fraser i dokumenten (Bryman, 2011). Vid kvalitativ innehållsanalys används i stället en mer detaljerad och djupgående analys av dokumenten för att identifiera viktiga teman och betydelser (Bryman, 2011) vilket har genomförts i denna studie. Dokumentstudie är en viktig metod inom forskning som innebär att man samlar in data och analyserar dokument eller andra skriftliga källor för att undersöka en viss fråga (Bryman, 2011). Dokumenten kan vara av olika slag till exempel artiklar, rapporter med mera (Bryman, 2011). Dokumentstudier har dock vissa begränsningar, till exempel kan dokument vara partiska eller sakna viktig information och kan därför vara svårt att bedöma dokumentets tillförlitlighet och validitet (Bryman, 2011). För att minska dessa begränsningar kompletterades studien med intervjuer.

4.3.1 Urval

Ytterligare ett riktat urval genomfördes kopplat till dokumentstudien. Urvalet baserades på de kommuner som deltog på intervjuer samt de digitala dokument som fanns att tillgå gällande tidig medborgardialog kopplat till respektive översiktsplan, se tabell 7. I denna studie kombinerades dokumenten i tabell 7 med resultatet från intervjuerna. Fördelen av att kombinera dessa två metoder är av den anledningen att det är ett enkelt tillvägagångssätt som kan stärka tillförlitligheten med fler typer av datainsamling.

Tabell 7. Dokument som ingick i dokumentstudien för respektive kommun.

Respondent:	Dokument:
Arvidsjaur	*Tidig extern dialog: Till översikts- och tillväxtplanen* *Arvidsjaurs kommun: Översikts- och tillväxtplan 2020*
Svalöv	*Översiktsplan Svalöv kommun 2021: Med utblick mot 2040*
Tibro	*Enkät Tibro kommuns framtid: Enkätanalys – en del av översiktsplanarbetet* *Likheter och olikheter mellan medborgardialog och enkät: Bidrag till översiktsplanarbetet* *Tibro kommuns översiktsplan*
Tidaholm	*Vad tycker Tidaholmarna? Sammanställning och analys av medborgardialogen våren 2017* *Översiktsplan 2030: Tidaholms kommun*
Trosa	*Översiktsplan 2021: Trosa kommun*

4.3.2 Tillvägagångsätt

Dokumentstudien innehåller en kvalitativ innehållsanalys som är en metod för att analysera dokument. Metoden innebär att man noggrant läser eller bedömer det undersökta materialet och identifierar teman, mönster och betydelser för att de sedan ska kategoriseras och sammanfattas i form av beskrivningar eller citat (Bryman, 2011). En dokumentstudie har genomförts för att minimera risken för att missa viktig information gällande medborgardialogerna. För att undersöka om kommunerna genomfört kriterierna (tabell 2 och 5) från analysmallarna i de olika dialogprocesserna utgick dokumentstudien efter kriterierna för analysmallarna (tabell 2 och 5). I dokumenten granskades därför kommunikationsformer, hur deltagarna rekryterades och graden av inflytande. För att analysera kommunikationsformerna så undersöktes vart och hur dialogerna genomfördes. För att analysera hur deltagarna rekryterades så undersöktes vilka som bjöds in och vilka som faktiskt deltog på dialogerna. Gällande graden av inflytande så analyserades hur synpunkterna tagits till vara på till kommande beslut och om medborgarnas synpunkter användes i beslutsunderlaget. Dokumenten lästes igenom noggrant och det digitala formatet bidrog till att begrepp, teman, mönster och betydelser för kommunikationsformer, rekrytering, deltagare och beslutsunderlag kunde eftersökas på ett tidseffektivt sätt.

Dokumentstudien genomfördes som ett komplement till intervjuerna och i studien användes resultatet av de färgkodade analysmallarna från intervjuerna (mallarna

presenteras i avsnitt 5.1 och 5.2) som analysunderlag när dokumentstudien genomfördes. Underlaget valdes ut för att effektivt synliggöra och jämföra eventuella skillnader i intervjusvaren som färgkodats med dokumenterade data från dokumenten. Dokumentstudien bidrog till ökad validitet i studiens resultat gällande dialogprocessernas utformning eftersom intervjusvaren från kommunernas tjänstemän kunde jämföras och valideras med dokumenterade data. Alla delar i dialogprocessen kunde därmed undersökas utan att delar i processen uteslöts, missades eller glömdes bort i intervjuerna med tjänstemännen.

4.4 Studiens trovärdighet

Alla medverkande kommuners dialogprocess har i studien analyserats med dokument och intervjuer för att resultatet skulle gå att jämföra mellan metoderna och för att information inte skulle bli missvisande. Två metoder har därmed använts för att säkerställa korrekt information för varje enskild kommuns dialogprocess. Resultat från kvalitativa studier kan enligt Amankwaa (2016) vara opålitliga och metoderna behöver därför vara legitima. Studiens analysmallar utifrån det teoretiska ramverket har bidragit till att det finns en koppling till forskning med tydliga kriterier att utgå från vid tolkning av resultatet från intervjuerna och dokumentstudien gällande utformningen på dialogprocesserna. Analysmallarna kan därför bedömas ge legitimitet i studiens tolkningar av dialogprocessernas utformningar. Färgkodningen av analysmallarna bidrog till att resultatet blev tydligt och kunde jämföras visuellt med alla deltagande kommuners dialogprocess. Studien kunde besvara forskningsfrågorna eftersom resultatet kunde jämföras, sammanställas och diskuteras med tidigare forskning.

5 Resultat

I detta avsnitt redovisas studiens resultat som baseras på studiens forskningsfrågor. Av de fem kommuner som valde att delta i studien hade fyra genomfört en medborgardialog i ett tidigt skede av planprocessen och dessa var Tibro, Arvidsjaur, Svalöv och Tidaholm. Dialogprocessen utifrån demokratikuben redovisas därför utifrån intervjuer med de fyra kommuner som genomfört en medborgardialog i ett tidigt skede av planprocessen. Intervjusvaren har jämförts med de dokument som är kopplade till respektive kommuns dialogprocess för att säkerställa resultatets validitet genom en dokumentstudie. Av de fem kommuner som deltog i studien har alla tagit beslut angående genomförandet av medborgardialoger i ett tidigt skede av planprocessen vilket är Tibro, Arvidsjaur, Svalöv, Tidaholm och Trosa. Dialogprocessen utifrån delaktighetstrappan redovisas därför utifrån intervjuer med fem svenska kommuner. Intervjusvaren har jämförts med de dokument som är kopplade till respektive kommuns dialogprocess för att säkerställa resultatets validitet genom en dokumentstudie. Dialogprocessen påverkan av synpunkter och utvärderingsarbete redovisas utifrån intervjuer med SKR och de fem kommuner som deltog i studien.

5.1 Dialogprocessen utifrån demokratikuben från intervjusvar och dokumentstudie

Nedan presenteras färgkodade resultattabeller över de kommuner som genomfört tidiga medborgardialoger kopplat till den översiktliga planprocessen. Tabellerna består av analysmallen för demokratikuben som synliggör dialogprocessen. Färgkodningen baseras på vilka delar av demokratikuben som kommunerna genomfört där tabellerna färgkodats grönt för de delar som kommunerna genomfört. Resultattabellerna presenteras med en beskrivande text under varje tabell för respektive kommun där intervjusvaren redovisas kring hur kommunerna genomfört de olika kriterierna i respektive dialogprocess. Dokumentstudien på de dokument som är kopplade till respektive kommun visade inte på någon differens mellan intervjusvar och dokumenterade data vilket validerade intervjusvaren. Resultatet redovisas därför utifrån intervjusvar.

5.1.1 Tibro kommun

I tabell 8 presenteras en färgkodad resultattabell för Tibro kommun utifrån analysmallen för demokratikuben.

Tabell 8. Färgkodad resultattabell för Tibro kommun med utgångspunkt från demokratikuben. Grön färgkodning innebär att kriterier för respektive del av demokratikuben har genomförts i dialogprocessen.

Rekrytering av deltagare:	Kommunikation:	Grad av inflytande:
Bred offentlig sfär	Lyssna som åskådare	Personlig nytta
Öppet självurval	Uttrycka preferenser	Kommunikativ påverkan
Öppet riktat urval	Utveckla preferenser	Rådgöra/Konsultera
Slumpmässigt urval	Summera och förhandla	Samstyra
Grupper med starka intressen och åsikter	Deliberation	Direkt Auktoritet
Expertförvaltning	Teknisk expertis	

5.1.1.1 Rekrytering av deltagare

Tibro kommun rekryterade dialogdeltagare genom fem olika rekryteringsformer. De beskrev rekrytering som en viktig del av dialogprocessen.

> *”Det är viktigt att komma nära med rätt nivå för rätt målgrupper. Ambitionen var hög att få med alla grupper. Tiden är begränsad och därför kan man inte göra alla riktade urval. Gör man inte riktade insatser alls kommer man missa olika grupper” (Tibro kommun, personlig kommunikation, 11 april 2023).*

En *bred offentlig sfär* rekryterades genom digital marknadsföring, tidningsannonser och sociala medier. Medborgare kunde anmäla intresse själva genom *öppet självurval* till digitala enkäter och workshops på kommunens hemsida. En skola för nyanlända och barn och unga på skolor rekryterades genom *öppet riktat urval*. Dialogstationer på offentliga platser och ett mobilt medborgarkontor i form av en husvagn bidrog till *ett slumpmässigt urval*. Rekryteringsformen *expertförvaltning* användes genom att experter och intressenter inom näringsliv bjöds in till dialog.

5.1.1.2 Kommunikation

Tibro kommun använde fyra kommunikationsformer. Medborgare kunde *uttrycka preferenser* genom att lämna synpunkter på dialogstationer. Medborgare kunde även ta ställning till informationsmaterial genom digitala enkäter. Nyanlända fick information och kunde därefter lämna synpunkter kring ett avgränsat område. Barn och unga kunde *utveckla preferenser* genom diskussion kring olika frågor och de fick därefter lämna synpunkter. *Deliberation* som kommunikationsform användes genom att medborgare kunde medverka i workshops. Information delades ut och medborgare kunde öka sin kunskap inom specifika frågor. Gruppdiskussioner skapades sedan kring frågorna och även lösningar. *Teknisk expertis* fick kommunen genom dialog med experter och intressenter inom näringsliv.

5.1.1.3 Grad av inflytande

Tibro kommun hade tre grader av inflytande. Medborgare kunde få *personlig nytta* genom digitala enkäter med beslutsfattare kunde inte påverkas med retorik. *Kommunikativ påverkan* kunde uppnås på dialogstationerna och i det mobila

medborgarkontoret. Beslutsfattare kunde då påverkas genom retorik men processen kan användas för att sprida information som det främsta syftet. Beslutsfattare lyssnade på synpunkter på skolor, på möten med teknisk expertis och under workshop vilket innebär att medborgare kunde *rådgöra/konsultera*.

5.1.2 Arvidsjaur kommun

I tabell 9 presenteras en färgkodad resultattabell för Arvidsjaur kommun utifrån analysmallen för demokratikuben.

Tabell 9. Färgkodad resultattabell för Arvidsjaur kommun med utgångspunkt från demokratikuben. Grön färgkodning innebär att kriterier för respektive del av demokratikuben har genomförts i dialogprocessen.

Rekrytering av deltagare:	Kommunikation:	Grad av inflytande:
Bred offentlig sfär	Lyssna som åskådare	Personlig nytta
Öppet självurval	Uttrycka preferenser	Kommunikativ påverkan
Öppet riktat urval	Utveckla preferenser	Rådgöra/Konsultera
Slumpmässigt urval	Summera och förhandla	Samstyra
Grupper med starka intressen och åsikter	Deliberation	Direkt Auktoritet
Expertförvaltning	Teknisk expertis	

5.1.2.1 Rekrytering av deltagare

Arvidsjaur kommun rekryterade dialogdeltagare genom fem olika rekryteringsformer. En *bred offentlig sfär* rekryterades genom tidningsannons och sociala medier. Medborgare kunde själv anmäla intresse för dialoger på kommunens hemsida genom *öppet självurval*. Pensionärsgrupper och barn och unga på skolor rekryterades genom *öppet riktat urval*. *Grupper med starka intressen och åsikter* såsom byaföreningar och stora markägare bjöds in till dialog. Rekryteringsformen *expertförvaltning* användes genom att experter och intressenter från Transportsstyrelsen och Länsstyrelsen bjöds in till dialog.

5.1.2.2 Kommunikation

Arvidsjaur kommun använde tre kommunikationsformer. Medborgare kunde *uttrycka preferenser* genom att lämna synpunkter på kommunens hemsida. Barn och unga kund *utveckla preferenser* genom diskussion kring olika frågor och de fick därefter lämna synpunkter. Dialoger med gruppdiskussioner genomfördes också och olika byar och pensionärsgrupper fick lämna synpunkter på vad de vill att kommunen ska göra. *Teknisk expertis* fick kommunen genom dialoger med experter från Länsstyrelsen och Transportsstyrelsen.

5.1.2.3 Grad av inflytande

Arvidsjaur kommun hade tre grader av inflytande. Medborgare kunde få *personlig nytta* genom att framföra synpunkter på kommunens hemsida. *Kommunikativ påverkan* kunde uppnås från gruppdiskussionerna som inte var avgränsade till ett område. Beslutsfattare kunde påverkas genom retorik men diskussionerna handlade om vad grupperna vill att kommunen ska göra och inte ett specifikt område. Beslutsfattare

lyssnade på synpunkter kring avgränsade områden på skolor och på möten med teknisk expertis vilket innebär att medborgare kunde *rådgöra/konsultera*.

5.1.3 Svalöv kommun

I tabell 10 presenteras en färgkodad resultattabell för Svalöv kommun utifrån analysmallen för demokratikuben.

Tabell 10. Färgkodad resultattabell för Svalöv kommun med utgångspunkt från demokratikuben. Grön färgkodning innebär att kriterier för respektive del av demokratikuben har genomförts i dialogprocessen.

Rekrytering av deltagare:	Kommunikation:	Grad av inflytande:
Bred offentlig sfär	Lyssna som åskådare	Personlig nytta
Öppet självurval	Uttrycka preferenser	Kommunikativ påverkan
Öppet riktat urval	Utveckla preferenser	Rådgöra/Konsultera
Slumpmässigt urval	Summera och förhandla	Samstyra
Grupper med starka intressen och åsikter	Deliberation	Direkt Auktoritet
Expertförvaltning	Teknisk expertis	

5.1.3.1 Rekrytering av deltagare

Svalöv kommun rekryterade dialogdeltagare genom tre olika rekryteringsformer. *En bred offentlig sfär* rekryterades genom tidningsannonser. Barn och unga på skolor rekryterades genom *öppet riktat urval*.

> *"Barn och unga är svåra att komma åt så skolorna var ett riktat urval" (Svalöv kommun, personlig kommunikation, 14 april 2023).*

Dialogstationer på offentliga platser bidrog till ett *slumpmässigt urval*.

5.1.3.2 Kommunikation

Svalöv kommun använde två kommunikationsformer. Medborgare kunde *uttrycka preferenser* genom att lämna synpunkter på dialogstationer i form av retorik och post it lappar. *Deliberation* som kommunikationsform användes genom att barn och unga bjöds in till workshop. Information delades ut och barnens kunskap kunde öka inom specifika frågor. Gruppdiskussioner skapades sedan kring frågorna och även lösningar. Workshop har även skett i tätorter där fokus varit på de specifika tätorterna.

5.1.3.3 Grad av inflytande

Svalöv kommun hade tre grader av inflytande. Medborgare kunde få *personlig nytta* genom att framföra synpunkter på kommunens hemsida. *Kommunikativ påverkan* kunde uppnås på dialogstationerna där retorik kunde användas för att påverka beslutsfattare och dialogen var inte inom ett avgränsat område. Beslutsfattare lyssnade på synpunkter kring avgränsade områden under workshop i tätorterna och på skolor vilket innebär att medborgare kunde *rådgöra/konsultera*.

5.1.4 Tidaholm kommun

I tabell 11 presenteras en färgkodad resultattabell för Tidaholm kommun utifrån analysmallen för demokratikuben.

Tabell 11. Färgkodad resultattabell för Tidaholm kommun med utgångspunkt från demokratikuben. Grön färgkodning innebär att kriterier för respektive del av demokratikuben har genomförts i dialogprocessen.

Rekrytering av deltagare:	Kommunikation:	Grad av inflytande:
Bred offentlig sfär	Lyssna som åskådare	Personlig nytta
Öppet självurval	Uttrycka preferenser	Kommunikativ påverkan
Öppet riktat urval	Utveckla preferenser	Rådgöra/Konsultera
Slumpmässigt urval	Summera och förhandla	Samstyra
Grupper med starka intressen och åsikter	Deliberation	Direkt Auktoritet
Expertförvaltning	Teknisk expertis	

5.1.4.1 Rekrytering av deltagare

Tidaholm kommun rekryterade dialogdeltagare genom fyra olika rekryteringsformer. En *bred offentlig sfär* rekryterades genom sociala medier. Medborgare kunde anmäla intresse själva genom *öppet självurval* till digitala enkäter på kommunens hemsida och även lämna digitala synpunkter. Medborgare kunde även välja att komma på stormöten och till medborgarlokaler. Pensionärer och unga rekryterades genom *öppet riktat urval*. *Grupper med starka intressen och åsikter* inom exempelvis näringsliv rekryterades men de fick lämna synpunkter på samma sätt som övriga medborgare.

5.1.4.2 Kommunikation

Tidaholm kommun använde tre kommunikationsformer. Stormöten är möten där information delas ut och medborgare kunde genom dessa *lyssna som åskådare*. Medborgare kunde *uttrycka preferenser* genom att lämna synpunkter och genomföra en digital enkät på kommunens hemsida. Barn och unga kunde *utveckla preferenser* genom diskussion kring olika frågor och de fick därefter lämna synpunkter.

> *"Representanter från elevrådet kom och fick information i början och sen hade vi olika stationer där de gick runt i grupper för att tycka till" (Tidaholm kommun, personlig kommunikation, 12 april).*

Dialoger genomfördes även i medborgarlokaler där beslutsfattare lyssnade på synpunkter.

> *"Under två månaders tid hade de en öppen medborgarlokal som var bemannad 2 dagar i veckan som man kunde komma in till och den var öppen för vem som helst" (Tidaholm kommun, personlig kommunikation, 12 april 2023).*

5.1.4.3 Grad av inflytande

Tidaholm kommun gav tre grader av inflytande. Medborgare kunde få *personlig nytta* genom att framföra synpunkter och genomföra en enkät på kommunens hemsida.

Medborgare fick även personlig nytta på stormöten där information delades ut. *Kommunikativ påverkan* kunde uppnås i medborgarlokalerna där retorik kunde användas för att påverka beslutsfattare och där dialogen inte var inom ett avgränsat område. Beslutsfattare lyssnade på synpunkter kring avgränsade områden på skolor vilket innebär att barn och unga kunde *rådgöra/konsultera*.

5.2 Dialogprocessen utifrån delaktighetstrappan från intervjusvar och dokumentstudie

Nedan presenteras en färgkodad resultattabell över de beslut deltagande kommuner har tagit över genomförandet av dialogprocessen. Tabellen består av analysmallen för delaktighetstrappan som synliggör dialogprocessen. Färgkodningen baseras på vilka delar av delaktighetstrappan som kommunerna genomfört vid beslut där tabellen färgkodats grönt för det beslut som kommunerna genomfört. I tabell 12 redovisas en resultattabell utifrån delaktighetstrappan med de trappsteg som varje kommun uppfyllt kriterier för vid beslut av genomförandet av dialogprocessen. Resultattabellen presenteras även med en beskrivande där intervjusvaren redovisas kring hur kommunerna genomfört de olika kriterierna vid besluten i respektive dialogprocess. Dokumentstudien på de dokument som är kopplade till respektive kommun visade inte på någon differens mellan intervjusvar och dokumenterade data vilket validerade intervjusvaren. Resultatet redovisas därför utifrån intervjusvar.

Tabell 12. Färgkodad resultattabell för fem svenska kommuner med utgångspunkt från delaktighetstrappan. Grön färgkodning innebär att kriterier för respektive trappsteg har genomförts i dialogprocessen.

Kommun:	Information	Konsultation	Dialog	Inflytande	Medbeslutande
Tibro					
Arvidsjaur					
Svalöv					
Tidaholm					
Trosa					

Tibro kommun har tagit till sig medborgardialogerna i beslutsunderlagen och även i kommande planarbete.

> *”Resultatet av informations- och dialogmötena har påverkat inriktningen på både denna och den nya översiktsplanen som håller på att arbetas fram” (Tibro kommun, personlig kommunikation, 11 april 2023).*

Arvidsjaur kommun har använt resultatet av medborgardialogerna till beslutsunderlagen till översiktsplanen.

> *“Till exempel så la vi in en rekommendation i översiktsplanen kring att framtida gruvetablering bör stödjas av kommunen och att den ska ske hållbart” (Arvidsjaur kommun, personlig kommunikation, 17 april).*

Svalöv kommun använde medborgardialogerna i beslutsunderlag och hade med resultatet i översiktsplanen.

> *"Resultatet av medborgardialogerna finns i översiktsplanen, men det är väldigt kort" (Svalöv kommun, personlig kommunikation, 14 april 2023).*

Tidaholm kommun använde medborgardialogerna i beslutsunderlag och de vävdes in i politikernas ställningstagande. Enskilda medborgare fick dock inte vara med under längre process som behöver uppfyllas för att hamna på trappsteget *inflytande*.

> *"Medborgardialogerna som vi hade sammanställde vi i ett dokument och detta var till grund i besluten. Och efter detta hade vi dom politiska dialogerna och då kunde man även visa vad medborgarna tyckte och då vävde man in det i politikernas ställningstagande. Men vi tog inte fasta om en specifik person men vi sammanvävde allt och gjorde en samlad bedömning" (Tidaholm kommun, personlig kommunikation, 12 april 2023).*

Trosa kommun hade tagit ett beslut om att inte genomföra tidiga medborgardialoger utöver lagkraven kring samråd och därför hamnar kommunen på trappsteget *information* enligt kriterierna för de olika trappstegen.

5.2.1 Sammanställning av delaktighetstrappan

Det var ingen kommun som uppfyllde kriterier på trappsteget *konsultation*, *inflytande* eller *medbeslutande*. Trosa kommun var ensam med att hamna på ett annat trappsteg än resterande kommuner eftersom de inte genomfört en tidig medborgardialog. De övriga kommunerna som intervjuades och som genomfört tidiga medborgardialoger hamnade på trappsteget *dialog*. Anledningen till att ingen kommun uppfyllde kriterierna för trappsteget *inflytande* är för att medborgare inte har fått vara med från idé till beslutsförslag och därmed under en längre process.

5.3 Synpunkter och utvärderingsarbetets påverkan på dialogprocessen från intervjusvar

Hur dialogprocessen kan påverkas i de olika kommunerna undersöks genom att se på kommunernas synpunkter kring tidiga medborgardialoger samt utvärderingsarbetet av dialogprocessen.

5.3.1 Synpunkter på tidiga medborgardialoger

I tabell 13 redovisas de fördelar och nackdelar som respektive kommun har kommenterat under intervjuerna kring tidiga medborgardialoger.

Tabell 13. Sammanfattade synpunkter på tidiga medborgardialoger från fem svenska kommuner.

Kommun:	Fördel:	Nackdel:
Tibro	Utökat beslutsunderlag	Tid- och resurskrävande
Arvidsjaur	Minskat missnöje från allmänheten	
Svalöv:	Lokalkännedom	Tid- och resurskrävande
Tidaholm:	Förankring och information kring planprocessen leder till ett ökat medborgardeltagande	Tidskrävande och barns åsikter kan vara svåra att ta med i beslutsunderlag.
Trosa:		Det finns inget förslag som tagits fram och att utgå ifrån. Dialogerna syns inte med i planförslag.

Tibro kommun menar på att lokalkännedom är viktigt.

> *"Som planerare har du inte all kunskap om området som medborgarna som bor lokalt. Därför blir deras synpunkter väldigt viktigt just kopplat till inflytande" (Tibro kommun, personlig kommunikation, 11 april 2023).*

Tidaholm kommun beskrev att medborgardialoger bidrar till förankring och delaktighet men att dialogerna tar tid.

> *"Fördelarna skulle jag säga främst är att förankra processen hos medborgare, dels att informera förankra och försöka få en delaktighet. Nackdelar är att det tar tid" (Tidaholm kommun, personlig kommunikation, 12 april 2023).*

Tidaholm kommun menar vidare att barn och ungas åsikter kan vara svåra att ta med i beslutsunderlag.

> *”Det är svårt med barn och unga för man måste vara med och beskriva vad de ska tycka till om för dom missförstår väldigt lätt. Det är svårt att använda deras åsikter. Det var ofta personliga upplevelser som dom sa och det är svårt att använda i det stora hela” (Tidaholm kommun, personlig kommunikation, 12 april 2023).*

Arvidsjaur kommun beskriver att det bara finns fördelar med tidiga medborgardialoger. Minskat missnöje från medborgare är det huvudsakliga orsaken.

> *“Det är bara fördelar med att ha tidig dialog. Att fånga in synpunkter i ett tidigt skede är alltid bra i alla processer för du får mindre överklagan eftersom du får allmänheten med dig på ett annat sätt. Man får förklara hur man tänkt och då får man ett annat bemötande, det skulle jag säga är den stora fördelen. Att kunna beskriva syftet med hela arbete så man som medborgare inte känner sig överkörd. Komplexa ärenden där man har tidiga dialoger tror jag man vinner väldigt mycket på det, främst för att slippa överklagan och att dra ut på ärendet. Nackdelar vet jag inte, kanske att det är mer jobb men i slutändan så kontrar det tiden för att sitta och skriva yttranden och bemöta saker efteråt” (Arvidsjaur kommun, personlig kommunikation, 17 april).*

Svalöv kommun beskriver att lokalkännedom är en fördel som kommer med tidiga medborgardialoger. Att undvika traditionella möten kan även ge utrymme till nya grupper av människor att yttra sig.

> *”När man håller de traditionella mötena under traditionella tider skapas inte utrymme blir det lätt att det är samma folk som dyker upp varje gång. Ofta blir det dom som är mest missnöjda och de blir överrepresenterade. De traditionella mötena har vi inte genomfört i våra dialoger kopplat till översiktsplanen” (Svalöv kommun, personlig kommunikation, 14 april 2023).*

Trosa kommun såg inga fördelar med en tidig medborgardialog eftersom det då inte tagits fram ett förslag att utgå från i det skedet av planprocessen.

> *”Det finns inget förslag som tagits fram och att utgå ifrån som det finns i samrådet. Vi utför kontinuerligt dialoger och vårt arbete med översiktsplanen är väldigt levande i vår kommun. Vi lyssnar på medborgare i olika sammanhang, till exempel årsmöten för olika föreningar och i olika sammanhang för skolor. Vi har kontinuerliga dialoger för vi har en hög medvetandegrad. Jag skriver kontinuerligt in synpunkter i dokument som är kopplat till översiktsplaneringen. Jag upplever att det finns en hög medvetandegrad kring vår översiktsplan” (Trosa kommun, personlig kommunikation, 17 april 2023).*

Vidare menar Trosa kommun att medborgardialoger kan saknas i planförslagen, vilket motverkar planarbetet.

> *”Ibland skapar man så höga förväntningar på den här medborgardialogen som sen inte syns i själva planförslaget och då motverkar det själva planarbetet” (Trosa kommun, personlig kommunikation, 17 april 2023).*

5.3.2 Sammanställning av kommunernas synpunkter

Studien visar att kommunernas synpunkter kring tidigare medborgardialoger har både likheter och olikheter. Tibro, Svalöv och Tidaholm kommun påstod att det negativa med tidiga medborgardialoger är främst att de är tidskrävande. Tibro och Svalöv kommun menar även på att det är resurskrävande. Tidaholm kommun beskrev att det är svårt att implementera barns åsikter från de tidiga medborgardialogerna i beslutsunderlagen. Arvidsjaur kommun menar på att det inte finns nackdelar i längden med att genomföra tidiga medborgardialoger. Trosa kommun var den enda kommunen som inte belyste några fördelar med tidiga medborgardialog eftersom kommunen inte har ett förslag att utgå från och för att det finns en risk att dialogerna inte syns i planförslaget som då motverkar planarbetet. Tibro, Arvidsjaur och Svalöv kommun beskrev att fördelen är att dialogerna leder till bra beslut. Tidaholm kommun menar att fördelen är att dialogerna leder till förankring och information, vilket medför medborgardeltagande.

5.3.3 Utvärderingsarbetet

I detta avsnitt redovisas de fem medverkande kommunernas utvärderingsprocess och vad respektive kommun anser att de kan förbättra i framtida dialogarbete. Av de fem kommuner som deltog i studien utvärderade en kommun genomförda dialoger. Två kommuner utvärderade delvis och två kommuner utvärderade inte alls. De olika kommunerna genomförde därmed inte utvärderingar på samma sätt.

Arvidsjaur kommun var den enda av fem kommuner som beskrev att de utvärderade dialogerna. De påpekade att tidsresurser och ett strukturerat arbetet har bidragit till att dialogerna utvärderats.

> *"Till denna översiktsplan utvärderade vi och det ska vi även göra i det framtida planarbetet. Vi har utvärderat kring hur vi ska slå ihop grupper, hur vi ska bjuda in till dialoger och vilka frågor som ska tas upp. Utvärdering gjordes inte förr när det saknades tid och arbetet var mindre strukturerat" (Arvidsjaur kommun, personlig kommunikation, 17 april).*

Arvidsjaur kommun beskriver att de vill effektivisera tiden i kommande dialogarbete och att viktiga frågor behöver genomgå en dialogprocess.

> *"Vi vill i framtiden ha större möten eftersom det tar mycket tid att ha varje enskilt. Det är viktigt att skapa förståelse innan privat mark tas i anspråk och där tycker vi att vi kan förbättra oss. Man måste våga ta medborgardialoger i viktiga frågor. Vi ska börja använda en digital karta där man kan lämna synpunkter" (Arvidsjaur kommun, personlig kommunikation, 17 april).*

Tidaholm kommun beskrev att mindre kommuner med färre anställda har inte samma behov som större kommuner med att överföra information till andra.

Utvärdering av dialogerna gjordes inte efter en mall men en intern diskussion har skett. Utvärdering kan därför anses vara delvist gjort.

> *"Nej vi har inte utvärderat efter en mall men vi har utfört en intern diskussion kring resultatet oss emellan. Man måste se till kommunernas storlek. Jag var ensam planarkitekt när vi gjorde detta och det är inte så att jag skulle överföra informationen till en annan avdelning" (Tidaholm kommun, personlig kommunikation, 12 april).*

Tidaholm kommun menar att de behöver effektivisera sina dialoger och att skapa dialoger som ger det resultat som önskas.

> *"Vi hade en lokal centralt i Tidaholm som vi hade öppet för medborgarna att besöka och den hade vi öppet i 8 veckor. Det tog väldigt mycket resurser och det var politiker som bemannande den och det var ju positivt för då blev politikerna insatt i arbetet men jag tror inte vi hade behövt haft den öppen så länge. Resultatet av detta gav inte så mycket för det var mest äldre som kom in och ville diskutera små saker som ofta inte var relevanta för översiktsplanen" (Tidaholm kommun, personlig kommunikation, 12 april).*

Tibro kommun gick igenom synpunkter i mån av tid men utgick inte efter en mall. Utvärdering kan anses ha utförts delvis.

> *"Vi utvärderar inte, vi har fullt upp att ta del av synpunkter. Vi pratar mycket om utvärdering, och har styrgruppsmöten och då gick vi igenom vad folk sa, det här upplevde vi och så vidare men det är i mån av tid. Vi hade ingen mall" (Tibro kommun, personlig kommunikation, 11 april 2023).*

Tibro kommun vill i kommande planarbete använda sig av de genomförda dialogerna för att inte minska tillit och förtroende från medborgarna.

> *"Det är svårt att förvalta synpunkter men om vi inte använder dialogerna förlorar vi tilliten och det leder till frustation. Vi använder dessa dialoger till kommande planprogram för att inte genomföra samma dialog igen. Det kan minska tilliten och förtroendet" (Tibro kommun, personlig kommunikation, 11 april 2023).*

Svalöv kommun kommer satsa på att utvärdera framtida dialoger. Utvärdering kan inte anses ha utförts.

> *"Utvärdering kommer att ske i framtiden för vi håller på att ta fram nya policy och riktlinjer kring det nu" (Svalöv kommun, personlig kommunikation, 14 april 2023).*

Svalöv kommun beskriver att de i kommande dialogarbete vill digitalisera och undvika traditionella dialoger.

> *"Vi vill nå ut till medborgarna på fler sätt än innan. Vi vill ha digitala dialoger. Vi behöver öva oss bort från det traditionella sättet eftersom det finns redan vid samråd och granskning" (Svalöv kommun, personlig kommunikation, 14 april 2023).*

Trosa kommun valde att ha samrådsmöten på två bibliotek och inte ha en tidig medborgardialog. Kommunen har inte utvärderat dialogprocessen eftersom de ej utfört vad studien definierar som en tidig medborgardialog.

"Vi hade samrådsmöten på två bibliotek. Det finns en anledning till att vi inte har stora samrådsmöten för att jag inte tycker att de är speciellt givande. Antingen, så kommer det ingen alls eller också kommer väldigt många och sen så är det några som försöker kidnappa mötet på något sätt och man får inte det här samtalet, vilket man faktiskt får när man sitter som vi gjorde sist. Våra samrådsmöten hade en rätt hög medelålder, men det beror ju på att det var under arbetstid och vi är en pendlarkommun. De kanske inte är på plats under dagtid. Det var en del äldre, men det var även en del föräldralediga familjer som kom med sina barn. Det var även ungdomar som kom in. Så blev det ändå en ganska god spridning, men man kan väl säga 55 plussarna var väl den större delen" (Trosa kommun, personlig kommunikation, 17 april 2023).

Trosa kommun framförde reflektioner kring hur kommunen valt att arbeta utan tidiga medborgardialoger.

"Vi valde aktivt att hålla fast vid den här lite mer klassiska modellen vi har som är en Coffee table version av vår översiktsplan. Vi gillar det formatet och vi har upplevt att det är många som gillar att ta del av den också. Det kommer nog inte bara bli jättetillgängligt och fantastiskt när alla digitaliserar sina ÖP. Men med det sagt så tror jag att vi skulle kunna bli lite bättre på att ta in synpunkter digitalt till exempel. Man kan väl konstatera att i en kommande process till översiktsplanen så kan jag mycket väl tänka mig att jag kommer sitta på biblioteken då också för det fungerade väldigt, väldigt bra" (Trosa kommun, personlig kommunikation, 17 april 2023).

5.3.4 Sammanställning av utvecklingsarbetet kring dialogprocessen

Enligt resultatet från studien genomförde enbart Arvidsjaur kommun en utvärdering av dialogprocessen. Tidaholm och Tibro kommun genomförde delvis en utvärdering. Denna tolkning utgår från att de inte utgått från en mall utan de har fört interna diskussioner i mån av tid och resurser. Svalöv och Trosa kommun genomförde inte en utvärdering. Skillnaden är att Svalöv kommun inte har några policys och riktlinjer att utgå från för tillfället och Trosa kommun genomförde ingen dialogprocess alls.

5.4 Insikter utifrån intervjusvar från SKR

I detta avsnitt redogörs de insikter som framkom under en intervju med en tjänsteman på SKR

SKR beskriver att de inte har någon statistik på om svenska kommuner utvärderar de tidiga medborgardialogerna eftersom de inte styr kommunerna.

"Vår roll är att inspirera och uppmana att kommunerna ska utvärdera men vi har ingen makt att styra kommunerna till att en utvärdering måste ske. Forskare säger att det är ett problem att forska kring medborgardialoger eftersom det är så lite material som sparas kring medborgardialoger i kommunernas arkiv" (SKR, personlig kommunikation, 13 april).

Vidare beskriver SKR att utvärdering kan utebli för att det kan vara svårt, intresse kan saknas och det kan saknas tid och resurser,

"Det finns inte lika stort intresse för utvärderingar som till planeringsprocessen och det kan även vara svårt att följa upp arbetet. Det kan även saknas tid och resurser" (SKR, personlig kommunikation, 13 april).

SKR belyser även att medborgardialoger ska prioriteras i stora värderingsfrågor. Utvärderingar ska vara ett kontinuerligt arbete för att förbättra dialogprocessen.

"Vid stora värderingsfrågor kan medborgardialoger ha en stor påverkan. Utvärderingar ska vara ett kontinuerligt arbete och utvärdera för att göra det bättre nästa gång, inte bara för att dialogen är slut. Utvärdering är inte slutet utan en del av att göra det bättre nästa gång" (SKR, personlig kommunikation, 13 april).

6 Resultatanalys och diskussion

6.1 Metod

6.1.1 Analysmall

Det teoretiska ramverket bidrog till tydliga kriterier att utgå ifrån i dokumentstudien och intervjuerna. Kriterierna kunde sammanställas i analysmallar som skapades till studien för att visuellt kunna jämföra resultat med teori. Tidigare forskning tillsammans med det teoretiska ramverket valdes ut eftersom det var relevanta till studiens frågeställningar och syfte. Ramverket påverkade resultatet eftersom syftet med intervjuerna och dokumentstudien utgick från det teoretiska ramverket. Subjektiviteten minskade eftersom ramverket bidrog till kriterier att utgå ifrån. Vid val av ett annat ramverk hade resultatet inkluderat andra dimensioner av dialogprocessen eller något helt annat ämne fått ett annat svarsresultat från intervjuerna och dokumentstudien. Ett annat val av analytiskt ramverk hade alltså fått ett annat resultat i form av att andra begrepp eller ämnen men metoden av analysmallen hade blivit densamma eftersom mallen utgår från att kategorisera processer där kriterier från teorin jämförs på ett organiserat sätt med information av processerna som undersökts.

Analysmallen som upprättades för att undersöka dialogprocessen utifrån demokratikuben bidrog till att dialogprocessen synliggjordes genom dokumentstudien och intervjuer på ett relevant sätt och från flera dimensioner som studien syftade till. Analysmallen mätte därmed det studien avsåg att mäta. Demokratikuben är dock svår att både beskriva och förstå samt att kubens innehåll kan tolkas på olika vis (SKR,2023). Subjektivitet minskade i studien genom begränsade tolkningar eftersom studien undersökte svar strukturerat utifrån analysmallens kriterier från det teoretiska ramverket. Svar från intervjuerna kompletterades även med en dokumentstudie för att öka tillförlitligheten om något svar saknades, utelämnades eller feltolkades.

Analysmallen för delaktighetstrappan bidrog till ett synliggörande av vilket trappsteg respektive kommun uppfyllde kriterier för. Mallen mätte därmed graden av inflytande och delaktighet för respektive kommun. Resultatet kunde sedan jämföras med resterande teoretiska ramverk och studiens frågeställning kring inflytande och delaktighet.

6.1.2 Urval

Fjorton kommuner valdes ut i studiens urval då dessa hade en översiktsplan som vann laga kraft 2021 enligt Boverket (2023). Studien valde att fokusera på ett årtal på grund av tidsbegränsningar. Av dessa 14 var det totalt fem som deltog i studien.

Fler deltagande kommuner i studien hade bidragit till ett mer representativt resultat. Studien genomförde ett riktat urval eftersom studiens frågeställningar krävde att respondenterna var i rätt yrkesgrupp och erfarenhet (Bryman, 2011). Resultatet av urvalet gav ett resultat som kunde besvara studiens frågeställningar.

Årtalet 2021 i urvalet av översiktsplaner baserades på att det var den senast uppdaterade data som fanns tillgänglig från Boverket (2023) gällande översiktsplaner som vunnit laga kraft. Studien valde att fokusera på senast uppdaterade data vilket var från 2021 då det ökar sannolikheten att personalen som arbetat under dialogprocessen arbetar kvar på arbetsplatsen. Hypotesen kring att anställda jobbade kvar stämde med studiens resultat eftersom tre av fem kommuner hade kvar de anställda som arbetat under dialogprocessens början. Äldre översiktsplaner har även lägre sannolikhet att ha utfört tidiga medborgardialoger eftersom det blir vanligare med tiden enligt SKR (2019).

Studiens urval av kommuner kan bedömas vara representativt geografiskt men inte befolkningsmässigt. Detta då ingen kommun som deltog i studien hade en befolkningsmängd på över 15 000 enligt data från SCB (2022) men kommunerna kan anses vara utspridda över Sverige. Studiens resultat kan tolkas vara generaliserat för kommuner med ett invånare antal som är lägre än 15 000. Resultatet kring utformningen på dialogprocesserna kan skilja sig om studien utförs på kommuner med större befolkningsmängd eftersom de har mer resurser till dialogarbetet. Mer tid och pengar kan påverka utformningen och implementeringen av dialogerna och detta visade sig i resultatet från intervjuerna där flertal kommuner uttryckte att tid och resurser påverkade dialogprocessen och implementeringen i planprocessen negativt när tid och resurser saknades. Andra kommuner än studiens urval kan även ha andra utformningar på dialogprocesserna eftersom de inte är lagreglerade. Studiens urval av en tjänsteman från SKR bidrog till insikter kring hur SKR ser på dialogprocesser i svenska kommuner och dess utvecklingsarbete baserat på kunskapen som tjänstemannen besitter från sin tjänst på SKR (Bryman, 2011). En tjänsteman från varje kommun representerar sin egen kommun i studien och för att resultatet inte ska påverkas av enskilda personers åsikter eller kunskap genomfördes en dokumentstudie i syftet att öka trovärdigheten i resultatet genom att intervjusvar validerades med dokumenterade data gällande kommunens arbete med dialogprocesserna.

6.1.3 Semistrukturerad intervju

Genomförda semistrukturerade intervjuer bidrog till resultatet kunde redovisa det studien avsåg att undersöka eftersom erfarenheter, uppfattningar och åsikter kunde samlas in under intervjuerna (Valentine, 2005). Det bidrog även till en fördjupad förståelse uppkom för respondenternas svar eftersom följdfrågor kunde ställas

(Cachia & Millward, 2011). Intervjuerna genomfördes digitalt och det möjliggjorde att studien kunde bli mer geografiskt representativ eftersom tid och resurser inte begränsade studien eller respondenterna med fysiska avstånd (Cachia & Millward, 2011). Den semistrukturerade metoden med dess följdfrågor bidrog till ett aktivt deltagande av respondenterna och ett aktivt lyssnade efter respondenternas svar. Ett tydligt syfte och struktur från intervjufrågorna som baserades på analysmallarnas kriterier bidrog till det resultat som studien avsåg att få fram. Resultatet kan påverkats negativt om ett urval av frågor inte var strukturerade eftersom samtalen hade kunnat vara svårstyrda och ostrukturerade. Intervjuerna har skett under kontorstid vilket medförde att respondenterna som varit tjänstemän på kontor har haft möjlighet att delta. Resultatsvaren baseras på dokumenterad information från respektive arbetsplats men även på personliga erfarenheter.

6.1.4 Dokumentstudie

Dokumentstudien bidrog till en ökad validitet i studiens resultat eftersom intervjusvaren från kommunernas tjänstemän jämfördes och validerades med dokumenterade data. Detta för att resultatet inte skulle påverkas av mänskliga faktorer såsom kunskap eller glömska. Subjektiviteten från intervjuerna minskade därför eftersom resultatsvaren kompletterades med allmänna handlingar i dokumentstudien. Studien analyserade digitala dokument vilket var tidseffektivt vid sökningen av teman och begrepp som genomfördes när intervjusvaren skulle valideras. Dokument behövde analyseras för att validera intervjusvaren och därför var dokumentstudien en passande metod i studien (Bryman, 2011). Validiteten i resultatet hade påverkats om dokumenten var bristfälliga eller saknades. Studien valde att inte enbart ha en dokumentstudie utan intervjuer eftersom dokument kan sakna information som hade påverkat resultatet.

6.2 Resultat

6.2.1 Dialogprocessen utifrån demokratikuben

Det går att se både likheter och skillnader i kommunernas dialogprocess. Kuben visar inte om något är bra eller dåligt men studien utgår från den hierarkin som Fung (2006) förespråkar kring intensitet, inkludering och makt. Resultatdiskussionen har utgått från tolkningar av studiens författare. Demokratikuben visar att det behövs fler aspekter att se på än bara graden av inflytande. Att inte se hur rekrytering ser ut kan göra att grupper utesluts eller underrepresenteras. Detta förtydligas av Tibro kommun som belyser vikten i att rekrytera utvalda grupper för att inte utesluta någon grupp.

6.2.2 Rekrytering av deltagare

Grupper med starka intressen och åsikter är mindre inkluderande än *slumpmässigt urval* enligt hierarkin i tabell 1. Hierarkin kan tolkas som att Tibro var den kommun som var mest inkluderande. Svalöv kommun kan tolkas som minst inkluderande eftersom de saknar flest rekryteringsformer. Ytterligare ett argument är att Svalöv kommun saknade en rekryteringsform som var högre upp i hierarkin kring inkludering än vad Tidaholm kommun saknade. För att nå de marginaliserade grupperna kan det behövas riktade rekryteringsmetoder enligt Fung (2006). Resultatet i studien visar att alla kommuner uppfyllde kriterierna för öppet riktat urval. Detta kan tolkas som att marginaliserade grupper har nåtts i samtliga kommuner.

6.2.3 Kommunikation

Tibro kommun använde flest kommunikationsformer och medborgarna fick därmed fler vägar att kommunicera. Minst antal kommunikationsformer använde Svalöv kommun. Enligt hierarkin i demokratikuben (tabell 1) menar Fung (2006) att kommunikationen är minst intensiv i formen *lyssna som åskådare* och mest intensiv vid *teknisk expertis*. Intensiteten var svårt att tolka i studien och dra slutsatser kring eftersom Fung (2006) menar att ingen form är bättre är den andra.

Dialoger ska dock vara öppna och ömsesidiga enligt Fung (2006) och eftersom kommunikationsformerna *lyssna som åskådare* och *uttrycka preferenser* tolkas som envägskommunikation kan det tolkas som att dessa inte är ömsesidiga. *Uttrycka preferenser* har alla kommuner uppfyllt kriterier för. Medborgare har fått information och möjlighet att uttrycka sina synpunkter eller frågor men de har inte fått lärdom av andras synpunkter. Att alla kommuner valt den kommunikationsformen vilket kan tolkas som motstridigt eftersom alla kommuner under intervjutillfället uttryckte att de vill ha dialoger för att göra bra beslut och få medhåll från medborgarna. Motstridigheten ligger i att en del förståelse kan gå förlorad om medborgare inte får kunskap från andras åsikter och synpunkter.

Teknisk expertis utesluter medborgarna som inte utgör en *teknisk expertis* och det kan tolkas som att dialogen inte är till för medborgarna. De former som innebär tvåvägskommunikation och där medborgare får delta är *utveckla preferenser*, *summera och förhandla* samt *deliberation*. Ingen kommun använde formen *summera och förhandla* där medborgarna får vara med och ta beslut genom exempelvis omröstning och förhandling. En anledning till detta kan vara att det är översiktsplanering som dialogerna handlat om och inte på detaljnivå såsom detaljplanering. Alla kommuner hade någon form av tvåvägskommunikation och den kommun som använde flest var Tibro kommun då de använde alla tvåvägskommunikationer förutom *summera och förhandla*.

6.2.4 Grad av inflytande

Den inflytandegrad som ger mest makt åt medborgarna är *samstyra* och *direkt auktoritet* enligt hierarkin i tabell 1, vilket innebär att medborgarna får vara med och skapa och besluta i planer och policys. Medborgarna i samtliga kommuner i studien saknar denna typ av makt. En tolkning kan vara att upprättandet av översiktsplaner kräver kunskap och erfarenhet, vilket kan vara en anledning till att kommunerna inte gett denna typ av makt till medborgarna samt att Sverige har en representativ demokrati. Syftet med medborgardialoger ska enligt Tahvilzadeh (2021) vara att öka inflytandet. Resultatet visar inte på om kommunerna syftade till öka inflytande och om kommunerna aktivt valt att avgränsa inflytande nivån. Det är intressant att ingen kommun valde att *samstyra* där medborgarna får vara med i upprättandet av planer tillsammans med tjänstemän. Lokalkännedom är viktigt för många kommuner enligt studien men de har ändå valt att inte styra med medborgarna i ett tidigt stadie. Vidare är det en fördel om medborgarna får vara med under hela processen eftersom de då får en ökad delaktighet, vilket kan innebära ett mindre missnöje som också eftersträvas av kommunerna enligt studien (SKR, 2023). Barn och ungas synpunkter är svåra att ta med i beslutsunderlagen enligt två kommuner från intervjutillfällena. Det kan tolkas som att barn och ungas inflytandegrad egentligen är en *personlig nytta* eller *kommunikativ påverkan* i stället för att *rådgöra/konsultera* som det kategoriserats som i denna studie. Det skulle innebära att barn och unga inte har någon direkt påverkan.

6.2.5 Dialogprocessen utifrån delaktighetstrappan och delaktighetsstegen

Fyra av fem tillfrågade kommuner uppfyllde kriterierna för trappsteget *dialog* på delaktighetstrappa. Kriterierna som uppfylldes för trappsteget *dialog* var att samtliga kommuner hade tagit med dialogerna i beslutsunderlagen samt att medborgarna fick delta i någon form av tvåvägskommunikation. Trosa kommun var den enda kommunen som hamnade på trappsteget *information* eftersom beslut hade tagits kring att inte genomföra en tidig medborgardialog utan de valde att genomföra samråd vilket inte definieras som en medborgardialog enligt SKR (2023).

Delaktighetstrappan har ingen hierarki på trappstegen enligt SKR (2023), men det har delaktighetsstegen enligt Arnstein (1969). Likheterna med de olika stegen bidrar till att trappan kan tolkas ha en viss hierarki ändå. Trappstegen är dessutom gradvis stigande vilket kan tolkas som att högsta trappsteget *medbeslutande* eftersträvas.

Trappsteget *dialog* från SKR:s delaktighetstrappan har likheter med Arnsteins (1969) steg för *konsultation* på delaktighetsstegen SKR (2023). Likheten beror på att medborgare inte har haft ett riktigt inflytande och delaktighet över besluten men de har haft möjlighet till att uttrycka deras synpunkter under någon av kommunernas

dialoger. Medborgarna har även fått höra andras synpunkter under någon av dialogerna (SKR, 2023). Trappsteget *information* på delaktighetstrappan som Trosa kommun uppfyllde kriterier för, har likheter med Arnsteins steg för *information* (SKR,2023).

Resultatet visar att kommunerna kan tolkas ha använt *symboliskt deltagande* enligt delaktighetsstegen då trappstegen uppfyller kriterierna för *information* och *konsultation*. Arnstein (1969) menar att *symboliskt deltagande* till viss del tolkas som envägskommunikation eftersom medborgare inte kan påverka utformningen. *Konsultation* som fyra kommuner uppfyllde kriterierna för dock kan jämföras med *fullständigt deltagande* genom att flera deltagandeformer använts. Tibro kommun kan därför tolkas vara den kommun som har haft högst delaktighet enligt Arnstein (1969) eftersom de använt flest former av tvåvägskommunikationer vilket ger ett mer fullständigt deltagande.

6.2.6 Synpunkter och utvärderingsarbetets påverkan på dialogprocessen

För att undersöka hur utformningen av dialogprocesser kan påverkas av synpunkter har fem kommuner intervjuats kring vilka för- och nackdelar de ser på tidiga medborgardialoger. Sammanfattningsvis kan resultatet tolkas som att kommunerna vill göra bra beslut och öka medborgardeltagande vilket leder till en ökad legitimitet från dialogerna. Majoriteten av kommunerna anser att dialogerna är tidskrävande. Trosa kommun och Tidaholm kommun anser att dialogerna kan vara svåra att implementera i beslutsunderlagen. Skillnaden var att Tidaholm ser problematiken kring barns synpunkter och Trosa kommun ser problematik med tidiga medborgardialoger generellt. Trosa kommun var den enda kommun som inte genomförde en tidig medborgardialog och de var även den enda kommun som inte såg några fördelar på tidiga medborgardialoger. Detta kan tolkas som att avsaknad av synpunkter som belyser fördelar kring tidiga medborgardialoger kan påverka genomförandet av dialogprocessen. Denna tolkning baseras på att Trosa kommun enbart såg nackdelar med tidiga medborgardialoger och genomförde därför inte en tidig medborgardialog.

Hur dialogprocesser påverkas av utvärdering undersöktes genom intervjuer med fem kommuner och även insikter från intervjun med SKR. Resultatet kan tolkas som att tid och struktur kan bidra till att utvärdering faktiskt utförs. Detta stämmer även överens med SKR:s uttalanden kring att tid, kunskap och resurser kan påverka utvärderingsprocessen. Att kunskap saknas stämmer överens med resultatet från Svalöv kommun eftersom de inte utfört utvärdering på grund av kommunens avsaknad av riktlinjer och policys. SKR menar även att brister i intresse kan bidra till

avsaknaden av utvärderingar. Detta kan tolkas stämma överens med Trosa kommun som valt aktivt att inte genomföra en dialogprocess alls.

6.3 Hur är dialogprocessen utformad i den översiktliga planprocessen i svenska kommuner utifrån demokratikuben?

Resultatet visar att dialogprocesserna skiljde sig åt i kommunerna gällande rekrytering, kommunikation och grav av inflytande. Dialogprocessen synliggjordes ur flera dimensioner genom användandet av analysmallen utifrån demokratikuben. Detta bidrog till att studien inte enbart fokuserade på graden av inflytande som medborgare får från medborgardialogerna utan även faktorer som kan påverka deltagandet vilket var rekryteringsmetoder och kommunikationsmetoder. Enligt Porta (2013) är inkludering och representationen av befolkningen en utmaning för medborgardialoger vilket demokratikuben belyser. Medborgardeltagande kan öka legitimiteten i beslutsprocesserna enligt Fung (2015) genom en bredare representation av åsikter och erfarenheter.

Tibro kommuns rekryteringsprocess var mest inkluderande i dialogprocessen eftersom de använde flest rekryteringsmetoder från demokratikuben och Svalöv kommun var minst inkluderande. Fung (2006) som förespråkar att det behövs ett större ansvar i planprocessen för att inkludera medborgare att delta i beslutsprocessen och alla kommuner genomförde enligt studien riktade rekryteringsmetoder för att nå ut till personer som annars inte deltar. Det innebär att marginaliserade grupper har fått möjlighet att medverka under dialogprocessen i alla kommuner eftersom dessa tagit ansvar för att utföra riktade rekryteringsmetoder. Detta bidrar till att alla kommuner har ökat legitimiteten i beslutsprocessen genom en bredare representation av åsikter och erfarenheter från marginaliserade grupper som har större avstånd till politiker i den demokratiska processen enligt Fung (2006). Medborgardeltagandet från de riktade rekryteringsmetoderna kan även bidra till rättvisa i planprocessen enligt Fung (2015) eftersom marginaliserade grupper annars kan vara underrepresenterade i beslutsprocesser. Forester (1980) menar att marknadsdriven utveckling och politiska påtryckningar kan påverka rättvisan i planprocessen negativt. Marginaliserade grupper kan uteslutas från planprocessen när vinst prioriteras framför social rättvisa vilket majoriteten av kommunerna inte uteslutit i rekryteringsprocessen enligt studien.

Kommunikationsformerna i demokratikuben påverkar hur intensivt deltagandet är för medborgarna och rekryteringsformerna påverkar hur inkluderande medborgarnas deltagande är enligt Fung (2006). Tibro kommun som hade flest inkluderande rekryteringsmetoder hade även flest kommunikationsformer och då

även flest tvåvägskommunikationer. Detta möjliggjorde för medborgarna att uttrycka sig på flest sätt under dialogerna. Tibro kommun är sammanfattningsvis den kommun som möjliggjorde högst deltagande för medborgarna enligt demokratikuben eftersom de använde flest former av tvåvägskommunikationer och inkluderande rekryteringsformer.

Samtliga kommuner i studien gav samma inflytandegrad till medborgarna. Olika utformningar på dialogprocesserna vid tidiga dialoger (avsnitt 7.2) har därmed inte någon direkt påverkan på inflytandegraden eftersom resultatet visar samma inflytandegrad även fast kommunerna haft flera olika utformningar på dialogerna. Kommunerna har enbart delat en och samma kommunikationsform (riktat urval) som resulterade i samma inflytandegrad. Även om inflytandegraden var samma för kommunernas olika dialogprocesser så visade studien genom demokratikuben att deltagandet skiljde sig gällande intensitet och inkludering enligt Fung (2006) där deltagandet i Tibro kommun var mest inkluderande och intensiv. Den representativa demokratin i Sverige har inte lagkrav gällande medborgardialoger i ett tidigt skede av planprocessen. Boverket (2022a) menar dock att det är ett bra komplement till beslutsunderlag och Arnstein (1969) menar att ett ökat medborgardeltagande kan fördela ojämlikheter och inflytande som annars finns i den representativ demokratin. Resultatet från studien visar att barn och unga inte hade något inflytande på planprocessen även fast de deltagit på samma villkor som vuxna i dialogprocesserna. Ett ökat deltagande i dialogprocessen behöver därmed inte innebära en fördelning av ojämlikheter och inflytande som finns i den representativa demokratin som Arnstein (1969) menar på. Detta eftersom barn och unga hade i studien ett ökat deltagande i dialogprocesserna genom de riktade rekryteringsmetoderna men de hade inget direkt inflytande i planprocessen, vilket de vuxna hade vid delaktighet i dialogprocesserna.

6.4 Hur är dialogprocessen utformad i den översiktliga planprocessen i svenska kommuner utifrån delaktighetstrappan och delaktighetsstegen?

De fyra kommuner som utförde en tidig dialog hamnade på samma trappsteg i delaktighetstrappan. Likheterna mellan de olika stegen på delaktighetstrappan och delaktighetsstegen medför att kommunerna hade fått riktigt inflytande och delaktighet om de hamnade på ett högre trappsteg. Resultatet visar att kommunerna genomfört dialogprocesser med symboliskt deltagande men det bedöms som ett fullständigt deltagande eftersom de använt flera deltagandeformer som synliggjordes med hjälp av demokratikuben (avsnitt 7.1). Tibro kommun bedöms haft högst deltagandenivå eftersom de använt flest deltagandeformer och även tvåvägskommunikationer. Demokratikuben synliggjorde att Tibro kommun hade

högst deltagande för medborgarna vilket även delaktighetsstegen visade genom kommunikationsformerna som synliggjordes av demokratikuben. Hierarkin som delaktighetstrappan saknar enligt SKR (2023) innebär att ett högt deltagande inte alltid eftersträvas beroende på vilket behov som medborgardialogerna har. Likheterna mellan delaktighetsstegen och delaktighetstrappan bidrog till att delaktighet och inflytande kunde jämföras och kategoriseras tillsammans med demokratikuben.

6.5 Hur påverkas utformningen av svenska kommuners dialogprocess av synpunkter och utvärderingsarbete?

Resultatet visar att en avsaknad av synpunkter som belyser fördelar kring tidiga medborgardialoger kan påverka genomförandet av dialogprocessen. Enligt Johansson och Khakee (2008) kan synpunkter från planerare sällan påverka utformningen på dialogprocesserna. I studien framkom det dock att en kommun hade valt att inte genomföra en medborgardialog i ett tidigt skede utöver samrådet och synpunkterna belyste inte någon fördel med tidiga medborgardialoger utan enbart nackdelar. Majoriteten av kommunerna genomförde tidiga medborgardialoger för att öka legitimiteten genom delaktighet.

Enligt Porta (2013) påverkas medborgardialoger bland annat av kunskapsnivåer, resurser, politisk vilja och institutionellt stöd. Tillgången till tid och resurser för medborgardialoger i planprocessen är politiskt styrd enligt Johansson och Khakee (2008). Dialogprocessens utvecklingsarbete genom utvärdering påverkades enligt studien av tid, resurser, kunskap och intresse. Resultatet i studien om utvärderingsarbetets påverkan på dialogprocesserna blev mer robust genom att intervjusvaren från kommunerna och SKR överensstämde. Johansson och Khakee (2008) menar att det finns tidspress i planprocessen och de kommuner som ändå genomför medborgardialoger utöver lagkraven för samråd begränsas enligt studien av möjligheten till utvärdering. Detta innebär begränsningar i utvecklingsarbetet av dialogprocesserna eftersom utvärdering är viktigt för att förbättra medborgardialogerna enligt SKR (2011). Den demokratiska styrprocessen behöver även enligt Wamsler et al. (2020) kritiskt analyseras för att kunna förbättras. Samtliga kommuner ser utvecklingspotential kring dialogprocesserna. För att öka legitimiteten i planprocessen måste kommuner genomföra framgångsrika medborgardialoger enligt Tahvilzadeh (2021) och utvecklingsarbetet i kommunerna behöver struktur för att inte framstå som illegitim. Enligt studien hade majoriteten av kommunerna ingen struktur på utvärderingarna vilket är ett utvecklingsarbete enligt SKR (2011). Avsaknaden på struktur av utvecklingsarbetet kan därmed tolkas som att majoriteten av dialogerna kan framstå som illegitima enligt Tahvilzadeh

(2021), vilket kan påverka deltagandet och medborgarnas förtroende i dialogprocessen.

Kommuner som har tidspress och även dålig kunskap kring dessa modeller kan motverka syftet med medborgardialoger där det genomförs medborgardialoger som en del i rutinen och inte med syftet att medborgarna ska få ökat inflytande och deltagande. Om planeringsarbetet inte är genomtänkt kan det som i Tibro kommun vara svårt att implementera dialogerna i planarbetet. Medborgarnas förväntningar på dialogerna när det gäller inflytande kan då leda till missnöje och besluten blir då inte rättfärdiga och förankrade enligt Johansson och Khakee (2008) i den utsträckning som kommunerna kan ha syftat till. För att medborgardialogerna ska ge legitimitet till den representativa demokratin behöver makten vara rättfärdigad (Johansson och Khakee, (2008). Ökat inflytande kan dock innebära en inskränkning på den representativa demokratin enligt Gilljam (2006). Boverket (2022a) menar dock att medborgardialoger förbättrar beslutsunderlaget i planprocessen. Legitimiteten i planprocessens beslut kan bara öka om dialogarbetet är framgångsrikt enligt Tahvilzadeh (2021). Utvärdering är därför viktigt för utvecklingsarbetet och de utmaningar som medborgardialogen står inför (Porta, 2013).

6.6 Slutsats

Resultatet visar att kommunernas dialogprocess skiljde åt gällande deltagande, rekrytering, kommunikation och grad av inflytande. Studien visar även att synpunkter och utvärderingsprocesser kan påverka dialogprocessernas utformning. Demokratikuben bidrog till att synliggöra flera dimensioner som påverkar delaktighet och inflytande än enbart inflytandegraden som delaktighetstrappan och delaktighetsstegen synliggör, vilket är kommunikationsformer och rekryteringsformer. Genom demokratikuben visade studien att deltagandet skiljde sig åt gällande intensitet och inkludering där deltagandet i Tibro kommun var mest inkluderande och intensiv eftersom de använde flest former av tvåvägskommunikationer och inkluderande rekryteringsformer. Att använda olika analysverktyg var användbart i studien eftersom flera dimensioner av dialogprocessen kunde synliggöras, analyseras och jämföras.

Majoriteten av kommunerna genomförde tidiga medborgardialoger för att öka legitimiteten genom delaktighet. Utvärdering är viktigt för att utvecklingsarbetet gällande medborgardialogens utmaningar och för att öka legitimiteten i beslut som tas planprocessen behövs det framgångsrika dialoger. Dialogprocessernas utvecklingsarbete kan enligt studien förbättras gällande strukturen för utvärderingar för att medborgardialogerna ska anses vara legitima. Detta för att påverka deltagandet och medborgarnas förtroende i dialogprocessen kopplat till i den översiktliga planprocessen. Ett ökat deltagande i dialogprocessen behöver inte

innebära en fördelning av ojämlikheter och inflytande som finns i den representativa demokratin, eftersom barn och unga hade i studien ett ökat deltagande i dialogprocesserna genom de riktade rekryteringsmetoderna men de hade inget direkt inflytande i planprocessen, vilket de vuxna hade vid delaktighet i dialogprocesserna.

Referenser

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

Boverket (2019). *Medborgardialog i styrning.* https://skr.se/download/18.583b3b0c17e40e30384496c4/1642431085858/7585 -780-0.pdf

Boverket. (2021). *Översiktsplanens nytta och funktion.* https://www.boverket.se/sv/PBLkunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/nytta/

Boverket (2022a). *Varför satsa på utökad medborgardialog.* https://www.boverket.se/sv/PBLkunskapsbanken/teman/medborgardialog/utokad/.

Boverket (2022b). *Samråd vid standard och utökat förfarande.* https://www.boverket.se/sv/PBLkunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/samrad/

Boverket (2022c). *Vad behöver du tänka på i din roll.* https://www.boverket.se/sv/PBLkunskapsbanken/teman/medborgardialog/din_roll/

Boverket (2022d) *Medborgardialog.* https://www.boverket.se/sv/PBLkunskapsbanken/teman/medborgardialog/

Boverket. (2023). *Öppna data - Plan- och byggenkäten*. https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/oppna-data/

Bryman, A. (2011). *Samhällsvetenskapliga metoder*. (2., [rev.] uppl.) Malmö: Liber.

Cachia, M., & Millward, L. (2011). The telephone medium and semi-structured interviews: A complementary fit. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, *6*(3). http://doi.org/10.1108/17465641111188420

Collins, K., & Ison, R. (2006). Dare we jump off Arnstein's ladder? Social learning as a new policy paradigm. In: Proceedings of PATH (Participatory Approaches in Science & Technology) Confer-ence, 4-7 June 2006, Edinburgh. Doi: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/sres.v33.5/issuetoc

Corkhill, E. (2013). Stegen och kuben–vad döljer sig bakom medborgardialogen. I S. Danielsson & M. Berg (Red) *Framtiden är redan här. Hur invånare kan bli medskapare i stadens utveckling.* Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola.

Dialogguiden. (2020*). Medborgardialog.* https://dialogguiden.se/medborgardialog

Ejlertsson, G. (2019). *Enkäten i praktiken: en handbok i enkätmetodik* (Fjärde upplagan). Studentlitteratur.

El-Kholei, A. O. (2020). Failed planning: lost opportunities and choices for the future. *Open House International, 45(4),* 387-406. https://doi.org/10.1108/OHI-072020-0075

Farrelly, P. (2013). Choosing the right method for a qualitative study. *British Journal of School Nursing*, *8*(2), 93–95. DOI: https://doi.org/10.12968/BJSN.2013.8.2.93

Forester, J. (1980). Critical Theory and Planning Practice. *Journal of the American Planning Association*, *46*(3), 275-286. DOI: https://doi.org/10.1080/01944368008977043

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66, 66–75. https://www.jstor.org/stable/4096571

Fung, A. (2007). Democratic Theory and Political Science: A Pragmatic Method of Constructive Engagement. *American Political Science Review*, *101*(3), 443–458. DOI:10.1017/S000305540707030X

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

Gilljam, M. (2006). Demokratisk samhällsplanering klämd mellan sköldar - om avigsidorna med medborgardialog och expertinflytande. I G. Blücher & G. Graninger (Red.), *Planering med nya förutsättningar: ny lagstiftning, nya värderingar*. Linköping: Linköping University Electronic Press. http://www.ep.liu.se/ea/is/2006/006/

Gunder, M., & Hillier, J. (2007). Problematising responsibility in planning theory and practice: On seeing the middle of the string? *Progress in Planning, 68(2)*, 57–96. DOI: https://doi.org/10.1016/j.progress.2007.07.002

Harvey, D. (2008). *The right to the city*. I R. T. Legates & F. Stout (Red.), The city reader (6 uppl., s.270–278). Routledge. https://eds.s.ebscohost.com/eds/ebookviewer/ebook/bmxlYmtfXzEwMjg4NzRfX0FO0?sid=1f1c4666-29f8-4684-ad268cbd64ea6497@redis&vid=2&format=EB&rid=1

Jian, I. Y., Lou, J., & Chan, E. H. (2020). Spatial justice in public open space planning: Accessibility and inclusivity. *Habitat International, 97*, Artikel 102122. https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2020.102122

Johansson, M., & Khakee, A. (2008). *Etik i stadsplanering* (1 uppl.). Studentlitteratur.

Nyström, J., & Tonell, L. (2012). *Planeringens grunder: En översikt* (3uppl.). Studentlitteratur.

Oliveira e Costa, S., & Tunström, M. (2018). Stege, trappa eller kub – hur analysera dialoger i stadsplanering? https://doi.org/10.30689/PB2018:3.2001-3876

Olofsson, G. (2015). *En forskningsbaserad essä om dialogens möjligheter och hinder* (2015:12). Mistra Urban Futures Report. https://www.mistraurbanfutures.org/sites/mistraurbanfutures.org/files/dialogens_mojligheter_och_hinder_final.pdf

Porta, D. (2013). *Can Democracy Be Saved?* Polity Press.

SCB. (2022). F*olkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2021 och befolkningsförändringar 2021*. Hämtad från: https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/folkmangd-och-befolkningsforandringar---helarsstatistik/folkmangd-i-riket-lan-och-kommuner-31-december-2021-och-befolkningsforandringar-2021/

SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*. Stockholm: Finansdepartementet.

SKR. (2009*). 11 tankar om medborgardialog i styrning.* https://skr.se/download/18.45167e4317e2b341b24ab480/1642668727074/7164 -427-5.pdf

SKR. (2011). *Handbok i utvärdering av medborgardialog.* https://skr.se/download/18.7c1c4ddb17e3d28cf9b61625/1642599717018/7164-715-3.pdf

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

https://skr.se/download/18.583b3b0c17e40e30384496c4/1642431085858/7585 -780-0.pdf

SKR. (2022). *Kontaktuppgifter till regioner, lista.* https://skr.se/skr/tjanster/oppnadatapsi.psidata.html

SKR. (2023). *Delaktighetstrappan: Och liknande modeller.* https://skr.se/download/18.3a0a1c2218723106f7691f6/1680012199306/Delaktighetstrappan.pdf?fbclid=IwAR0mUk6fRCuYBnXfFZ5s4SMedoj9ceON2dfuCZTUi_LHMapwN0CxKysn9Us

Söderhamns kommun. (2015). *Planprogram: Utveckling av Söderhamns centrum.* https://www.soderhamn.se/download/18.5ca6a40216737843363925 4b/1544444903259/Planprogram-söderhamns-centrum.pdf

Söderhamns kommun. (2020). *Översiktsplan: Så utvecklar vi Söderhamn till en attraktiv och hållbar kommun.* https://www.soderhamn.se/download/18.338e2ee21755142b2dc4cd4/1605092068488/Söderhamn%20kommun-ÖP-2040_webb.pdf

Söderhamns kommun. (2022). *Detaljplanering.* https://www.soderhamn.se/sidor/bo-bygga-miljo-och-trafik/samhallsutvecklingoch-planering/detaljplanering.html

Tahvilzadeh, N. (2021). Planerings(re)publiken: medborgardialogers effekter. *Plan*, (1), 49-56. http://www.diva-portal.se/smash/get/diva2:1557077/FULLTEXT01.pdf

Valentine, G. (2005). Tell me about: using interviews as a research methodology. I R. Flowerdew & D. Martin (Red.), *Methods in human geography: A guide for students doing a research project* (2:a uppl.). Routledge.

Wamsler, C., Alkan-Olsson, J., Björn, H., Falck, H., Hanson, H., Oskarsson, T., Simonsson, E., & Zelmerlow, F. (2020). Beyond participation: when citizen engagement leads to undesirable outcomes for nature-based solutions and climate change adaptation. *Climatic Change, 158(2)*, 235–254. https://doi.org/10.1007/s10584-019-02557-9

Bilaga A

I denna bilaga presenteras mallen med intervjufrågor som ställdes i studien till svenska kommuner. Information och intervjufrågorna skickades ut på mejl till respondenterna inför intervjutillfället.

Information inför kommande intervju:
Vi ska genomföra en intervju kring arbetet med medborgardialoger kopplat till översiktsplanen. Resultatet kommer att ingå i vårt examensarbete. Uppskattningsvis tar intervjun cirka 20 minuter.

Det är möjligt att vara anonym i studien och det är frivilligt att delta. Det går även bra att hoppa över de frågor som ni inte vill besvara. Med ert godkännande kommer intervjun att spelas in för att sedan transkriberas. Det finns även möjlighet för er att godkänna de transkriberade resultaten innan studien publiceras på portalen Diva. Transkribering och inspelning kommer att raderas efter att studien publiceras.

Det är den tidiga dialogen vi avser studera och därmed innan samrådsprocessen. Vi använder oss av samma definition som SKR. "Medborgardialoger anordnas i frågor som är påverkbara och där beslutsfattare är påverkbara. Frågan och målgrupp ska vara tydligt definierad liksom påverkbarheten. Det ska ske systematiskt och resultatet ska användas."

Intervjufrågor:
Har kommunen utfört medborgardialog/medborgardialoger i ett tidigt skede vid framtagandet av er senast antagna översiktsplan? Om svaret är ja gäller frågorna 1–8, om svaret är nej gäller frågorna 8–10.

1. Vilka för- och nackdelar ser ni med att ha medborgardialoger i ett tidigt skede av planprocessen?

2. Vilka grupper representerades och fanns det grupper som underrepresenterades under respektive medborgardialog?

3. Ange ett eller flera urvalsmetoder ni använt för att rekrytera deltagare till respektive dialog (till exempel *Makropublik* via till exempel media, tidningsannonser och TV. *Öppet självurval* där deltagare kunde anmäla intresse. *Öppet riktat urval* där önskvärda grupper rekryterades utan att utesluta andra gruppers deltagande. *Slumpmässigt urval* med statistiska metoder för att säkerställa representativitet. *Grupper med starka intressen och åsikter* bjöds in vid en komplex fråga. *Expertförvaltning* där endast experter bjöds in i dialogen).

4. Ange vilken/vilka kommunikationsformer som deltagarna använde sig av under respektive dialog (till exempel *frågestund* med beslutsfattare, *omröstning*, *teknisk expertis* eller *gruppdiskussioner*).

5. Fick deltagarna vara med från idé till färdiga förslag i någon av dialogerna?

6. Användes nya förslag och synpunkter från någon dialog till beslutsunderlagen? Ange gärna exempel.

7. Utvärderar ni medborgardialogerna och hur gör ni det?

8. Hur kan ni förbättra ert arbete med medborgardialoger?

9. Varför utförde inte kommunen en tidig medborgardialog?

10. Vilka fördelar och nackdelar ser ni med att ha medborgardialoger i ett tidigt skede av planprocessen?

Bilaga B

I denna bilaga presenteras mallen med intervjufrågor som ställdes i studien till SKR. Information och intervjufrågorna skickades ut på mejl till respondenten inför intervjutillfället.

Information till kommande intervju:
Vi ska genomföra en intervju kring medborgardialoger kopplat till översiktsplaner. Resultatet kommer att ingå i vårt examensarbete och uppskattningsvis tar intervjun cirka 30 minuter. Det är den tidiga dialogen vi avser studera och därmed innan samrådsprocessen.

Det är möjligt att vara personligt anonym i studien och det är frivilligt att delta. Det går bra att hoppa över de frågor som ni inte vill besvara. Med ert godkännande kommer intervjun att spelas in för att sedan transkriberas. Det finns även möjlighet för er att godkänna de transkriberade resultaten innan studien publiceras på portalen Diva. Transkribering och inspelning kommer att raderas efter att studien publiceras.

Intervjufrågor:

Har ni kontakt med alla kommuner i Sverige?

Erbjuder ni hjälp och stöttning kontinuerligt eller behöver kommunerna kontakta er?

Har ni statistik på hur många kommuner som utvärderar sina medborgardialoger eller är det upp till varje kommun att avgöra?

Varför är det viktigt med utvärderingar av medborgardialogerna?

Vad tror du är de främsta anledningarna till att kommuner avstår från att göra medborgardialoger och även utvärderingar?

Vad ser ni för brister i genomförda medborgardialoger generellt sett i Sverige?

Till vilka frågor ska medborgardialoger och utvärderingar prioriteras enligt er?