



Att involvera medborgare i samhällsplanering Kommuners bemötande genom samrådsredogörelser

Amira Fredriksson



LINKÖPINGS
UNIVERSITET

Att involvera medborgare i lokal samhällsplanering

Kommuners bemötanden genom
samrådsredogörelser

Amira Fredriksson

Titel: Att involvera medborgare i lokal samhällsplanering: Kommuners bemötanden genom samrådsredogörelser

Författare: Amira Fredriksson

Omslagsbild: Medborgardialog i Stockholms stad

Centrum för kommunstrategiska studier

Rapport 2020:5

ISBN: 978-91-7929-785-5

ISSN: 1402-876X

Linköpings universitet

Centrum för kommunstrategiska studier

Campus Norrköping

601 74 Norrköping

Telefon: 011-36 30 00 (växel)

www.liu.se/cks

Tryck: LiU-Tryck, Linköping 2020

INNEHÅLL

FÖRORD	5
FÖRFATTARENS FÖRORD	7
SAMMANFATTNING	9
1. INLEDNING	11
1.1 Syfte och frågeställningar	12
1.2 Disposition	12
2. BAKGRUND – LITTERATURÖVERSIKT OCH ANALYSMODELL	13
2.1 Den svenska demokratin i förändring	13
2.2 Om fysisk samhällsplanering i Sverige	14
2.3 Litteraturöversikt	16
2.4 En modell för sorteringsprocesser	20
3. FORSKNINGSMETOD	23
3.1 Val av kommuner	23
3.2 Beskrivning av empiri	24
3.3 Reflektion över materialet	24
3.4 Analytiskt tillvägagångssätt	25
4. RESULTAT OCH ANALYS	29
4.1 Bemötandets struktur och utformning	29
4.2 Synpunkternas kraft	36
4.3 Kommunernas sätt att underbygga och förklara ställningstaganden	45
5. DISKUSSION	53
5.1 Slutsatser	53
5.2 Avslutande reflektioner	56
REFERENSER	59
APPENDIX	63

FÖRORD

Arbetet som presenteras i den här rapporten har sin bakgrund från det Interreg-finansierade projektet Coast4Us (2018 – 2020) som bland annat syftat till att utveckla metoder som kan förbättra planeringsprocessen. Detta finansieras inom EU:s Central Baltic Program samt av Havs- och vattenmyndigheten. Projektpartnerskapet består av 16 organisationer från Sverige, Estland, Lettland och Åland. Länsstyrelsen Östergötland är projektledare.

Med det som bakgrund redovisar Amira Fredriksson i den här rapporten resultatet av en studie om deliberativa demokratiska processer och dess utfall inom samhällsplanering. Rapporten tar sin utgångspunkt i frågor och perspektiv som Amira varit delaktig i att utveckla genom en tidigare studie i samarbete med Erik Eriksson och Josefina Syssner med fokus på hur planerare hanterar input från medborgare under så kallade *post-dialogue meetings*.

Rapportens analys av samrådsredogörelser bidrar till viktiga lärdomar som vi hoppas ska vara till stöd för att ytterligare förstärka deliberativa processer för den kommunala planeringen.

Brita Hermelin

Vetenskaplig ledare vid Centrum för kommunstrategiska studier



FÖRFATTARENS FÖRORD

Denna rapport har vuxit fram som ett resultat av min masteruppsats som lades fram vårterminen 2020. Jag vill först och främst börja med att tacka Josefina Syssner som presenterade idén om att låta mig göra en CKS-rapport av uppsatsen. Jag vill tacka Erik Eriksson för ett gott samarbete vid utförande av tidigare studier, men också för värdefull handledning av masteruppsatsen, vilken rapporten som sagt är sprungen ur.

Inte minst vill jag tacka alla kommunala handläggare som hjälpt mig ta fram samrådsredogörelser – den dokumentation som utgör forskningsstudiens empiriska grund. Jag vill även rikta ett tack till Sofia Bastviken på Länsstyrelsen Östergötland för ett bra samarbete inom Coast4Us, men också för bidrag i form av praktiska ärenden.

Jag vill slutligen tacka Brita Hermelin, vetenskaplig ledare vid CKS, för vetenskaplig granskning av rapportens manus.

SAMMANFATTNING

Denna studie syftar till att beskriva och analysera deliberativa demokratiska processer och dess utfall. Detta gör jag genom att studera samrådsredogörelser utifrån tre forskningsfrågor som lyder som följer: Hur struktureras och utformas bemötandet av medborgares yttranden i samrådsredogörelser? I vilken utsträckning tillgodoses synpunkter från medborgare i planförslagen? Hur motiveras och förklaras ställningstagandet i bemötandet? Forskningsstudien bygger huvudsakligen på kvalitativ innehållsanalys av samrådsredogörelser från tre svenska kommuner i en och samma region. För att analysera hur bemötandet av medborgares yttranden struktureras och utformas, och för att analysera i vilken utsträckning synpunkter från medborgare tillgodoses i planförslagen, tar studien utgångspunkt i den politisk-filosofiska debatten kring deliberation som demokratiskt ideal. För att analysera hur ställningstagandet i bemötandet motiveras och förklaras har det empiriska materialet analyserats med utgångspunkt i *en modell för överväganden inom sorteringsprocesser*. Mer specifikt har studien utgått från tre kategorier för selektiv sortering som handlar om huruvida en viss synpunkt är *möjlig, laglig* och/eller *lämplig* att implementera. I presentationen av studiens resultat lyfter jag bland annat fram att bemötandets utformning påverkas i förhållande till yttrandets utformning. Jag visar vidare att närmare hälften av alla inkomna synpunkter från medborgare får avslag, och att en övervägande majoritet av de få bifall som görs, är svaga. Oavsett om samtliga samrådsredogörelser innehåller motiveringar utifrån vad som är möjligt, lagligt och lämpligt – samt tenderar att överlappa varandra – går det att urskilja övergripande mönster i hur kommunerna motiverar och förklarar sina ställningstaganden. Totalt sätt motiveras närmare hälften av alla ställningstaganden utifrån överväganden om vad som är lämpligt, medan knappt en femtedel motiveras utifrån vad som är lagligt. Vid närmare analys har jag uppmärksammat ytterligare två, mer specifika sätt som kommunerna motiverar och förklarar sina ställningstaganden utifrån. I den här studien definieras dessa sätt utifrån två kategorier som jag har valt att kalla *estetik* och *extern expertis*.

1. INLEDNING

En handlingskraftig demokratisk rättsstat utgör ett starkt ideal i västvärlden. Normen är att uppnå ett styrelseskick som är så representativt som möjligt, där medborgarnas vilja speglas genom de folkvalda (jfr Alonso m.fl. 2011). Vidare har modellen för representativ demokrati på senare år, i allt större utsträckning, kompletterats med en *deliberativ styrningsmodell*. Denna modell har, inte minst i Sverige, vunnit stor kraft då den ses som ett sätt att stärka demokratin (Chambers 2003; Held 2006). Även om de grundläggande tankarna sträcker sig längre tillbaka (Premfors & Roth 2004), utvecklades idealet om deliberativ demokrati under den senare delen av 1900-talet som en reaktion mot dåtidens teoretiska formuleringar av demokrati. Här framhålls framförallt att folket i en representativ demokrati inte involveras tillräckligt aktivt i styrandet av det egna samhället, samtidigt som invecklade demokratiska utmaningar som legitimitet, moralisk oenighet och pluralism inte anses behandlas på ett uttömmande sätt (Pateman 1970). För att hantera sådana utmaningar argumenterar deliberativa teoretiker för vikten av att låta *det offentliga meningssutbytet* stå i centrum. Det anses bli enklare att komma fram till beslut som de flesta kan enas om och acceptera då representanter och medborgare i offentliga diskussioner kan ge motiveringar för handlingsplaner och individuella viljor (Chambers 2003).

I dagens Sverige förekommer medborgardeltagande i olika former och samhälleliga kontexter, och syftar huvudsakligen till att komplettera det representativa demokratiska systemet. Att medborgardeltagande har blivit allt mer aktuellt är alltså ett faktum – detta gäller inte minst inom samhällsplanering (jfr Forester 1991). Inom den svenska samhällsplaneringspraktiken finns en tydlig idé om att medborgarna, genom medborgardialog, ska vara en aktiv del i planeringsprocessen (Nilsson 2007). Det förekommer flera olika former av medborgardialog inom samhällsplanering, där så kallade *samråd* är den mest formaliserade formen. Sveriges kommuner ska enligt lag, efter de genomfört samråd och fått in synpunkter, sammanställa dessa i *samrådsredogörelser*. Dessa är offentliga handlingar som ska innehålla alla inkomna synpunkter från samrådet, vilka sedan redovisas tillsammans med kommunens kommentarer och förslag på ändringar. Enligt plan- och bygglagen (2010:900, 5 kap 17 §) ska det därtill särskilt framgå vilka synpunkter som inte beaktats och motiveringarna till det.

Parallellt med att deltagande planering betraktas som den ”nya normen”, ökar mängden planeringsforskning som tagit en mer kritisk ståndpunkt. Det betonas att om samarbetsplanering ska vara legitim, måste det finnas potential för den deltagande medborgaren att verkligen kunna påverka politiska planeringsresultat (jfr Cornwall 2008). Samtidigt visar andra forskare att fokus i de slutliga plandokumenterna ligger på den föreslagna planen som den bästa lösningen, och att de överväganden som görs i produktionen,

mer eller mindre är en för givet tagen praktik som sällan lyfts fram för allmänheten (Tunström & Oliveira e Costa 2019). Dessutom betraktas den fas i planeringsprocessen som infaller efter att allmänhetens åsikter har samlats in, men innan några formella (politiska) beslut fattats och planerna slutförts, som otydlig för de flesta medborgare, och även andra intressenter (Healy 1997). Brist på information i de slutliga stegen i planprocesser anses samtidigt vara en anledning till missnöje bland allmänheten (Hylmö & Skärbäck 2006). Potential att påverka det politiska beslutsfattandet, liksom graden av transparens, är alltså exempel på två faktorer som är viktiga för att en deliberativ demokrati ska vara meningsfull.

Både utifrån en principiell teoretisk diskussion, och för det lokala politiska arbetet, är det viktigt att undersöka deliberativa praktiker. I den här studien riktas strålkastarna mot just samrådsredogörelser – ett skriftligt material som dokumenterar de deliberativa processerna och de ställningstaganden som den offentliga administrationen gör i förhållande till medborgares synpunkter – vilka i ett senare skede också påverkar det formella beslutsfattandet.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att beskriva och analysera deliberativa demokratiska processer och dess utfall. Detta gör jag genom att studera samrådsredogörelser i detaljplaneringsprocesser utifrån tre forskningsfrågor som lyder som följer:

1. Hur struktureras och utformas bemötandet av medborgares yttranden i samrådsredogörelser?
2. I vilken utsträckning tillgodoses synpunkter från medborgare i planförslagen?
3. Hur motiveras och förklaras ställningstagandet i bemötandet?

1.2 Disposition

Rapporten har följande disposition: I kapitel två följer bakgrundsbeskrivning och litteraturoversikt, samt presentation av analysmodell. I kapitel tre redovisas metod och empiriskt material. Resultatredovisningen följer i kapitel fyra med presentation av samrådsredogörelserna. I kapitel fem presenteras avslutningsvis studiens slutsatser och avslutande reflektioner, samt förslag på vidare forskning.

2. BAKGRUND - LITTERATURÖVERSIKT OCH ANALYSMODELL

2.1 Den svenska demokratin i förändring

Det finns ett värde i att studera svenska demokratibegrepp utifrån ett historiskt perspektiv då det kan öka förståelsen för samhällsförändringar, vilka i sin tur påverkar samhällsplaneringen. Under 60–80-talet var förvaltningskorporatism vanligt där medborgare inte hade direkt inflytande eller möjlighet att kräva ansvar, utan företrädde av intresseorganisationer och deras funktionärer. Detta innebar att en majoritet av de formella besluten fattades direkt mellan berörda aktörer. Mycket, om inte allt, betraktades som förhandlingsbart och en fara i detta bottnade i att relationen mellan makt och ansvar tunnades ut, vilket försvårade medborgarnas möjligheter till insyn i de offentliga verksamheterna. I takt med att intresset för föreningslivet mattades av försvagades denna form av representativt deltagande i planeringssammanhang (Nilsson 2001; jfr SCB 2018). På senare år har medborgare uppvisat en ovilja att engagera sig i såväl politiska partiorganisationer som föreningsliv. Idag är medborgare delaktiga i det politiska livet på andra sätt såsom genom direktkontakt med politiker, tjänstepersoner, massmedia och rättsväsende, eller genom protester och manifestationer. Vidare tycks en ökad kontakt med myndigheter och en allmänt höjd utbildningsnivå vara de huvudsakliga anledningarna till att medborgarnas politiska självförtroende har stärkts (Petersson 1993; jfr Montin 1998).

Vissa menar att deltagandet ursprungligen går att betrakta som ett verktyg i händerna på den politiska eliten, vilka hade den suveräna makten att tolka folkets vilja. För att den deltagande demokratin skulle betraktas som en uppfriskande, men ofarlig idé behövde den antingen avvisas helt eller omskrivas. I förhållande till andra länder i Norden har Sverige totalt sett försökt försvara en tredje ståndpunkt; inte lika positiv som i Danmark men inte lika negativ som i Norge. För att upprätthålla en livlig demokrati såg man i Sverige, liksom i Danmark, ett stort värde i individens roll, samtidigt som man, liksom i Norge, på ett nostalgiskt sätt värderade de traditionella frivilliga föreningarna och deras funktion som företrädare för underprivilegierade samhällsgrupper (Amnå 2006).

Samtidigt som fundamentet fortfarande är en representativ demokratimodell, kan det eftersträvade styrelseskicket i Sverige sedan en tid tillbaka beskrivas som en "deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter" (prop. 2001/02:80). I Demokratiutredningens betänkande (SOU 2000:1) återfinns en mer detaljerad beskrivning av vad som menas med detta:

I den deliberativa demokratiteorin [...] betonas argumentationens och samtalets fundamentala betydelse för demokratin. En-

dast sådan maktutövning kan skapa förtroende som samspelar med övertygelser som uppstått i fria samtal medborgare emellan. Demokratin ger ett ramverk för fri diskussion mellan jämlikar. Politik kopplas till diskussion. Demokratin är därför i behov av arenor där opinioner kan bildas, debatteras och ifrågasättas. I dessa diskussioner underordnas mina intressen de gemensamma bästa.

Detta är vad som gäller för hela det svenska styrsystemet, samtidigt som det deliberativa idealet kanske framkommer som extra tydligt inom fysisk samhällsplanering. I praktiken betyder detta att flera svenska lokala planeringsadministrationer inom kommunsektorn försöker implementera olika metoder genom såväl deliberativa (Forester 1999) som samverkande (*collaborative*) (Healy 1997) förhållningssätt (Nilsson 2007).

2.2 Om fysisk samhällsplanering i Sverige

Enligt plan- och bygglagen (SFS 2010:900) utgörs det svenska planeringssystemet av regionplan, översiktsplan, områdesbestämmelser och detaljplan. I Sverige regleras den nationella havsplaneringen i miljöbalken (SFS 1998:900; jfr SFS 2015:400), men när det kommer till planering till land saknas en sektorsövergripande planering på nationell nivå. I nationella mål, och genom att peka ut anspråk för så kallade *riksintressen*, ger staten istället ramar för den regionala och kommunala nivån. Dessa riksintressen syftar till att främja en god hushållning av vatten, mark och övrig fysisk miljö sett från sociala, ekologiska och samhällsekonomiska aspekter (prop. 1985/86:3; Boverket 2017a). Förutsättningarna för regional och kommunal fysisk planering påverkas också av den nationella transportinfrastrukturplaneringen. Centrala myndigheter har i uppdrag att lämna underlag från respektive ansvarsområde till länsstyrelserna – statens förlängda arm i regionerna – vilka i sin tur ansvarar för att samordna och tillvarata de statliga intressena i planprocessen. Detta innebär följaktligen att det är länsstyrelsens ansvar att ingripa i frågor som rör riksintressen, mellankommunala intressen, miljökvalitetsnormer, samt frågor som rör säkerhet och hälsa, risker för översvämningar, erosion och andra olyckor (Boverket 2019a; SFS 2011:338, 8 kap. 1, 13 §§). Planläggning av mark- och vattenområden är kommunens ansvar inom sina respektive geografiska gränser. Med andra ord har enbart kommunen befogenhet att besluta om planläggning ska komma till stånd eller inte, samt om en plan ska antas (Boverket 2019a; jfr SFS 2017:725, 2 kap 1 §).

Detaljplanering

En detaljplan är ett juridiskt bindande dokument inom fysisk planering som beskriver hur användningen av mark- och vattenområden är reglerad. Det gäller både när det ska byggas nytt och när bebyggelse ska bevaras eller

förändras (Boverket 2014a; PBL, 4 kap 1 §). Initiativet till uppdraget kan komma från vem som helst, men för att arbetet ska kunna påbörjas måste det föregås av ett politiskt beslut i kommunen. Med andra ord är det kommunen som avgör om, var och när en ny detaljplan ska utvecklas (Boverket 2019b).

Samråd och samrådsredogörelser

Samråd syftar huvudsakligen till att förbättra beslutsunderlaget genom att samla in synpunkter och önskemål i ett tidigt skede av arbetet för planförslaget. Kommunen ska samråda med berörda intressenter både när nya planer ska upprättas och när de korrigeras eller upphävs. Utöver att beslutsunderlagen kan förbättras leder samråd i ett tidigt skede till att medborgare får ökad insyn i arbetet, vilket dessutom kan minska risken för överklaganden (Boverket 2020bc; PBL, 5 kap 11, 12 §§). Samråd kan till exempel genomföras genom offentliga, fysiska möten på den aktuella platsen eller genom utskick. Det finns inga formella bestämmelser vad gäller hur synpunkter ska insamlas. Det kan exempelvis ske genom e-post, dokumentation från samrådsmöten eller genom tjänstemannaanteckningar från telefonsamtal (Boverket 2020bc). Oavsett i vilken form synpunkterna samlas in, är det däremot viktigt att samtliga hanteras och beaktas.

Eftersom samrådsredogörelsen bland annat innehåller information om vilka som har – eller inte har – fått sina yttranden tillgodosedda, utgör det ett värdefullt dokument om detaljplanen överklagas. Mer specifikt ska samrådsredogörelsen innehålla samtliga yttranden som framkommit eller insamlats under telefonsamtal, möten, med e-post, brev eller på annat sätt. Samrådsredogörelsen bör även innehålla länsstyrelsens samrådsyttranden för att allmänheten ska bli varse om dessa. Konsekvenser för angränsande områden, och annat som får betydelse för kommunens övriga planering, ska också framgå i redogörelsen (Boverket 2018a; prop. 1985/86:1). Samrådsredogörelsens upprättande är i första hand kommunens ansvar. Samtidigt finns det fortfarande möjlighet för kommuner, enligt PBL, att anlita en konsult som planförfattare. Om så är fallet är det viktigt att en jävsituation inte uppstår, och att offentlighetsprincipen inte sätts ur spel. Med andra ord ska offentliga handlingar finnas tillgängliga hos kommunen om allmänheten vill ta del av dem, oavsett om ärendet hanterats av en anlitad konsult (prop. 1985/86:1). Enligt ett regeringsrättsavgörande (RÅ 1995 not. 141) kan det å andra sidan anses vara mindre lämpligt att låta en konsult arrangera samrådet och upprätta samrådsredogörelsen. I det specifika fallet hade kommunen låtit en konsult bemöta och bedöma synpunkter, vilken således även behövt göra avvägningar mellan olika intressen. Beslutet att anta planen upphävdes då domstolen bedömde att kommunen i sammanhanget handlagt planärendet i strid mot PBL, där frågan om opartiskhet varit avgörande för beslutet (Boverket 2018a).

2.3 Litteraturoversikt

Här ges en sammanfattning av det empiriska forskningsfältet kring två faktorer som jag, efter att ha läst in mig på området, förstått tycks vara centrala i förhållande till vad som gör en deliberativ demokrati meningsfull – *medborgares faktiska påverkansmöjligheter* och *graden av transparens*. Förutom att illustrera hur forskningsfältet ser ut, beskrivs även studiens teoretiska utgångspunkt i den politisk-filosofiska debatten kring deliberation som demokratiskt ideal.

2.3.1 Medborgarnas påverkansmöjligheter

Olika typer av deltagande

Att vara involverad i en process är inte detsamma som att ha en meningsfull röst. Medborgare måste känna sig kapabla att uttrycka sig utan rädsla för repressalier eller förväntningar om att inte lyssnas på eller tas på allvar (Cornwall 2008). Det är viktigt att olika kunskaper, behov och perspektiv inte bara finns representerade, utan att de kan påverka det faktiska utfallet (Tunström & Oliveira e Costa 2019; White 1996). Oavsett hur välmenande processens initiativtagare än må vara kan reell påverkan å andra sidan aldrig garanteras. Samtidigt som de som initierar deltagande processer på samhälls nivå kan skapa utrymme för människor att dela med sig av sina åsikter, har medborgare aldrig kontroll över de konsekvenser som följer (Cornwall 2008). Vidare, för att identifiera olika grader och typer av deltagande är typologier en användbar utgångspunkt, där Sherry Arnsteins deltagarstege (1969) är en av de mest välkända. Deltagarstegen – vilken fokuserar på medborgaren som mottagare av program och projekt – utvecklades ursprungligen i slutet på 1960-talet men behåller än idag en relevans. Längst ner i stegen placeras ”icke-deltagande”, som innefattar terapi och manipulation. Det mittersta steget, ”tokenism”, innefattar symboliska åtgärder i form av samråd, informering och bildkande, och högst upp är ”medborgarmakt”, som inbegriper medborgarkontroll, delegerad makt och partnerskap (Arnstein 1969, s. 217; Cornwall 2008).

En viktig aspekt när det gäller deltagande demokrati är egenmakt (*empowerment*), vilket väcker frågan om hur mycket makt ett politiskt system är villigt att tilldela medborgare. Arnstein (1969, s. 216–218) menar att medborgardeltagande är en kategorisk term för medborgarmakt eftersom den avgör hur information delas, hur mål och policyer etableras, hur resurser fördelas och hur program opererar. Hon hävdar att det andra ledet i stegen – information och samråd – eventuellt kan leda till egenmakt förutsatt att det finns ett tvåvägs-informationsflöde med lämpliga kanaler för feedback, möjligheter till förhandling och en försäkring om att medborgarnas idéer och intressen kommer att tas i beaktning (jfr Monno & Khakee 2012).

När det kommer till deltagandeprocesser inom en planeringskontext diskuteras ibland två övergripande dikotomier – *traditionell* och *radikal*

planering (Monno & Khakee 2012). Den traditionella formen av deltagande planering motsvarar det mittersta ledet i Arnsteins deltagarstege och innefattar olika former av samråd och informering. En central aspekt av det traditionella deltagande är vem som ska delta och hur. Den traditionella formen inbegriper ett symboliskt eller substantiellt deltagande där professionell och lokal kunskap, samt fördelar och kostnader (i form av offentliga och privata intressen) vägs mot varandra. Fokus ligger på att tillhandahålla feedback och förbättra informationsutbytet i förhandling med hänsyn till medborgarnas oro och idéer. Radikal planering, vilket motsvarar den övre delen av Arnsteins stege, betonas av tre nyckelbegrepp: civilsamhälle, egenmakt och medborgarskap. Den här formen av planering handlar om mobilisering av civilsamhället – en kraftfull kollektiv aktör – för att utmana mäktiga eliter, främja medborgarnas rättigheter och utvidga det demokratiska handlingsutrymmet. Istället för att betrakta deltagande som konventionellt medborgarengagemang, betraktas demokratin ständigt formas av samspelet mellan civilsamhället, näringslivet och staten (ibid.).

Vidare anses det finnas få empiriska försök att jämföra dessa modeller i praktiken, även om den aktuella debatten indikerar att det finns stora skillnader mellan retorik och hur deltagande aktiviteter tar sig uttryck i verkligheten. I syfte att bidra till diskussionen om hinder för institutionalisering av deltagande planering studerar Monno och Khakee (2012) två deltagande planeringsfall; ett italienskt projekt av bottom-up-aktivism som ett exempel på radikal planering, och ett svenskt stadsförnyelseprojekt som kännetecknas av symboliskt/traditionellt deltagande. Italien beskrivs som ett land där politiska processer formas av asymmetriska och beskyddande maktförhållanden, samtidigt som Sverige ofta betraktas som en pålitlig och effektiv demokrati. Resultatet visar på tydliga avvikelser mellan teori och praxis och båda fallen synliggör hur planerarnas och de lokala myndigheternas attityd till deltagande präglas av ambivalens. I det italienska fallet beskrivs denna ambivalens som relativt kraftfull. Detta är en konsekvens av att planerare istället för att försöka uppfylla kraven från medborgare att vidta konkreta åtgärder för att minska på sociala orättvisor, snarare försökte rationalisera medborgarnas oro och ilska så att de kunde ingå i den rådande styrningsmodellen. I det svenska fallet uttrycker planerarna öppet att politiska representanter är i den specifika positionen just för att ta hänsyn till medborgarnas intressen. Detta antyder på ambivalens då det offentliga deltagandet i det här fallet inte bör ha mer än ett symboliskt värde. Implicit betraktas medborgare (och NGO:s) i båda fallen som en liten minoritet som inte bör gå emot de folkvalda politikernas viljor.

Deltagandets utmaningar

Samtidigt som det är motiverat att involvera medborgare i planeringen – om uppmärksamheten ägnas åt kvaliteten på deltagandet – tycks deltagande aktiviteter, i flera situationer där de varit omfattande, inte lyckats medföra

betydande förändringar i praktiken. Planerare tycks kunna förbli oinformerade om invånarnas oro och upplevelser, samtidigt som medborgare i flera dokumenterade fall är besvikna över bristen på möjligheter att verkligen påverka. Vissa planerare tycks inte diskutera värdet eller behovet av medborgarnas deltagande, medan andra planerare betraktar det som en betungande skyldighet som egentligen inte bidrar till planeringen (Faehnle & Tyrväinen 2013; jfr Fischer 2006). Vidare skriver Arnstein (1969, s. 219) att traditionella deltagandeåtgärder upprätthåller politiskt-ekonomiskt status quo. Informationsutbytet går ofta i en riktning – från planerare till medborgare – där medborgare huvudsakligen betraktas som statistiska abstraktioner och där samråd ofta förblir ”just a window-dressing ritual”. Detta kan eventuellt förklaras av att planeringsyrket tenderar att domineras av ingenjörer och arkitekter, vilka inte alltid är angelägna om att deras tekniska kunskaper ska likställas med, alternativt kompletteras av medborgarnas lokala perspektiv och kunskaper (Monno & Khakee 2012). Medborgarnas yttranden består huvudsakligen av erfarenhetsbaserad information (*experiential information*), vilket helt enkelt är information baserad på kulturberoende, personliga upplevelser. Även om de inte går att separera helt, skiljer sig erfarenhetsbaserad kunskap från vetenskaplig och professionell kunskap, vilket kommer från vetenskaplig och professionell erfarenhet, vanligtvis erhållen genom en målmedveten utbildning (Faehnle & Tyrväinen 2013).

Empiriska undersökningar från det senaste decenniet tyder på att medborgare inte har en meningsfull möjlighet att delta på det sätt som eftersträvas enligt teorier för demokratiska system. Andra studier visar dessutom att det finns ett tydligt samband mellan politiskt deltagande och socioekonomisk status, samt en korrelation mellan ekonomisk och social ojämlikhet och övergripande nivåer för politiskt och medborgerligt deltagande (Parvin 2018; jfr Hertting & Kugelberg 2017). Maktdimensionen inom en deliberativ demokrati innebär förhandlingar om vilka intressen som prioriteras framför andra. Detta har två dimensioner. För det första formas intressekonstitutionen av deltagandeprocessen i sig. För det andra är intressen inte bara ”där”, utan speglar maktförhållanden i det bredare samhället. Det övergripande budskapet här är att hur än deltagande ett utvecklingsprojekt är utformat att vara, går det inte att förbise begränsningarna i denna process som härrör från maktförhållanden i det bredare samhället (White 1996).

2.3.2 Vikten - och avsaknaden - av transparens

Ytterligare en aspekt som är viktig för att medborgardeltagande i en planeringsprocess ska vara meningsfull är sålunda att deltagarna aktivt informeras om väsentliga frågor, samt att deras möjligheter att hitta nödvändig information säkerställs. I bedömningen om huruvida informations-spridningen är att betrakta som aktiv eller inte undersöks bland annat hur processen har lanserats, om informationsformen är anpassad till mottagarna, samt

huruvida det finns tydlig information om resultatet av deltagandeprocessen – det vill säga vad som ska hända härnäst. Alla involverade bör förses med samma möjlighet att ta del av den här informationen (Faehnle och Tyrväinen 2013). Därtill anses insyn och tid för medborgare att vänja sig vid ett specifikt projekt vara fundamentalt i sammanhanget (Hylmö & Skärbäck 2006). Brist på information i de slutliga stegen i planprocesser tycks vara en anledning till missnöje bland allmänheten. På samma sätt som planerare tycks ha möjlighet att fördjupa allmänhetens motstånd genom att inskränka informationsspridning och minimera deras deltagande, har de möjlighet att främja allmänhetens förhoppningar genom att göra det motsatta; genom att dela information och uppmuntra till deltagande (Forester 1999). Politiker och offentliga administratörer måste klargöra förfarandet och se till att grunden för besluten inte är godtyckliga eller slumpmässiga, om målet är att driva allmänhetens förtroende för institutionen i en positiv riktning (Holmgren m.fl. 2016). På samma sätt kan en viss grad av standardisering och mätbarhet av professionellt arbete hjälpa till att visa och garantera kvalitet, vilket följaktligen upprätthåller den allmänna legitimiteten. Med andra ord kan transparens både hota och förbättra den professionella autonomi (Levay & Waks 2009).

Det finns ett värde i att lokala myndigheter återkommande vänder sig till medborgarna under planeringsprocessens gång. De som leder deltagande- och dialogprocesser – huvudsakligen enskilda tjänstepersoner – behöver ha insikt och kompetens om hur dessa processer ska synliggöras för samtliga som berörs av den specifika planen och som har intressen i den utveckling som planen berör. Å andra sidan tycks de slutliga plandokumenterna fokusera på den föreslagna planen som den bästa lösningen, utan att synliggöra de faktiska avvägningarna (Tunström & Oliveira e Costa 2019). Vidare tycks input från deliberativa processer översättas till och filtreras genom det strukturerade analytiska ramverket och det tekniska språk som används av lokala myndigheter. När det gäller de flesta intressenter blir det då en ogenomtränglig så kallad "svart låda" (*black box*) med kunskap som tas för givet. Den svarta lådan beskrivs som ett system vars struktur vi inte vet något annat om än det vi kan härleda från dess input och output (Healy 1997; jfr Mäntysalo 2000; Bickerstaff & Walker 2005).

När den deliberativa demokratin inte är meningsfull

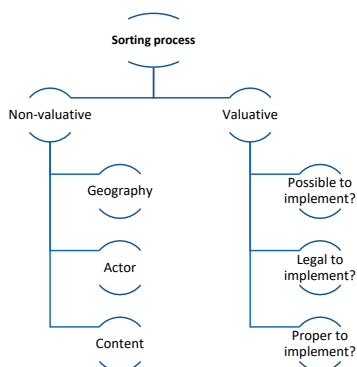
Även om mycket tonvikt har lagts på att utveckla processer för inkludering som säkerställer att grupper inte lämnas utanför processen, anser andra forskare att mindre uppmärksamhet har riktats mot självuteslutning (*self-exclusion*). Det tycks existera starka antaganden om att "fullt deltagande" uppstår – att alla skulle vilja delta bara de hade möjligheten – så länge metoderna och mekanismerna är rätt. Sådana antaganden kan vara missvisande eftersom det kan finnas flera olika skäl till att människor inte deltar. Å ena sidan kan

det vara så att vissa personer helt enkelt inte kan delta. Å andra sidan kan en avsiktlig exkludering böttna i rädsla för repressalier eller brist på politiskt självförtroende, där vederbörande kanske har erfarenhet av att ha tystats ned av starkare röster. En känsla av att inte ha någonting att bidra med, eller att ens idéer snarare kommer ignoreras än tas på allvar, är ytterligare exempel på vad som kan leda till att människor frivilligt ställer sig utanför en deliberativ beslutsprocess. I sin enklaste form handlar självuteslutning om att medborgare inte upplever att det är någon mening med att delta. Då medborgare deltagit flera gånger utan att ha kunnat identifiera någon påtaglig skillnad i praktiken, kan det mest rimliga alternativet vara att avstå helt om man vill undvika att fortsätta slösa sin tid (Cornwall 2008).

Det bör understrykas att kunskapsöversikten inte gör anspråk på att återge all betydelsefull forskning om deliberativ planering. Å andra sidan bör det ha framgått att det är ett livaktigt forskningsområde med stor bredd med avseende på de empiriska företeelser som uppmärksammas. Vidare saknas empirisk forskning om samrådsredogörelser, både nationellt och internationellt. Det hela är följaktligen ett angeläget område som motiverar mer uppmärksamhet.

2.4 En modell för sorteringsprocesser

Som beskrivs tidigare tar studien teoretisk utgångspunkt i den politisk-filosofiska debatten kring deliberation som demokratiskt ideal. För att avgränsa detta till en mer specifik teoribildning, och i syfte att vara öppen med att denna studie bygger vidare på tidigare forskning inom området (se avsnitt 3.1), tillämpas en modell som utvecklats som ett resultat av en tidigare studie av Eriksson m.fl. (kommande). Mer specifikt är det en modell för logiker och överväganden i kommuners hantering av medborgarsynpunkter inom samhällsplanering – så kallade sorteringsprocesser (*logics and considerations of the sorting process*) (se Figur 1). På en allmän nivå kan modellen delas upp i två distinkta lägen; *inkluderande sortering* och *selektiv sortering*.



Figur 1. Logiker och överväganden inom sorteringsprocesser (Eriksson m.fl. kommande).

Inkluderande sortering

Varje typ av klassificering med avseende på sortering innebär en form av värdering. Vad som kännetecknar en så kallad inkluderande sortering är att inga synpunkter direkt sorteras bort. I ett sådant sorteringsläge är alla synpunkter "kept 'at the table'", samtidigt som de fortfarande systematiseras på olika sätt. Med det sagt är en inkluderande sortering en form av tematisk kategorisering – en kategorisering som baseras på flera olika överväganden. Geografisk sortering (*Geography*) innebär antingen att inputen sorteras efter vilket geografiskt område som berörs (till exempel en campingplats) eller efter vilket geografiskt område hela yttrandet mottogs från. Aktörorienterad sortering (*Actor*) innefattar en process där input sorteras utifrån vem som har formulerat yttrandet. Här görs till exempel åtskillnad mellan input från permanenta och tillfälliga (säsongsberoende), samt mellan input från äldre och yngre medborgare. Den tredje formen av inkluderande sorteringen, innehållsorienterad sortering (*Content*), innefattar en process där input sorteras efter vilket specifikt ämne som synpunkterna berör. Det kan handla om allt ifrån hållbarhet, trafiksäkerhet, utbildningsrelaterade frågor etc.

Det finns sannolikt andra överväganden för en inkluderande sortering än de som beskrivs ovan. Utifrån den studie som gjorts tycks förvisso geografisk, aktörorienterad och innehållsorienterad sortering vara de mest förekommande.

Selektiv sortering

En selektiv sortering innebär att samhällsplanerare gör en aktiv bedömning om huruvida en viss typ av synpunkt ska inkluderas i den slutliga planeringsprocessen. Med andra ord är det viktigt att inte förbise det faktum att det fattas "mikrobeslut" i ett tidigt skede, även om de formella avgörandena fattas på en politisk nivå där förtroendevalda beslutar om de slutliga planförslagen. Dessa mikrobeslut sker genom en selektiv sortering, där tjänstemän utvecklar planförslag och formulerar beslutsunderlag. Då planerare tidigt i planprocessen bedömer huruvida en viss synpunkt ens har med den specifika planprocessen att göra, inleds en initial, grundläggande form av selektiv sortering. I det här skedet tar planerare exempelvis bort de synpunkter som inte bedöms vara en planfråga, utan snarare en underhållsfråga. Sådana ärenden kan till exempel handla om att en defekt gatlampa behöver bytas, eller att ett hål i en allmän väg bör repareras. Samtidigt, särskilt i samband med detaljplanering, riskerar också frågor som anses vara allmänna, visionära eller ospecifika att selekteras bort i det specifika planförslaget. Därtill kan fysiska markörer (vilka i det här fallet symboliserar olika synpunkter) som är placerade på en karta utanför det geografiska området som den specifika planen berör, sorteras ut. Efter denna "grovsortering" övergår sorteringen i tre övergripande överväganden som vägleder värderingsarbetet. Enligt den modell jag använder mig av handlar det om huruvida en viss synpunkt är

(1) *möjlig*, (2) *laglig* och/eller (3) *lämplig* att genomföra inom den specifika planen.

Att diskutera båda benen i modellen kräver att man har primärmaterial för hur planeringsprocessen sker. Samtidigt kan det högra benet (selektiv sortering) beskrivas genom att ha sekundärmaterial som bygger på planeringsprocessen dokumentation. Eftersom det är teoretiseringen kring selektiv sortering som jag kommer använda mig i min analys i den här rapporten återkommer en mer detaljerad beskrivning av detta i metodkapitlet. Där ger jag dessutom en mer detaljerad beskrivning av de tre olika typerna av selektiv sortering.

3. FORSKNINGSMETOD

3.1 Val av kommuner

I Sverige – och generellt sett – är forskningen kring samrådsredogörelser begränsad, vilket motiverar studiens explorativa karaktär. Detta innebär att en mindre och mer djupgående flerfallstudie är relevant (Vennesson 2008; Denscombe 2017; jfr Yin 2018).

Urvalet av kommuner/planeringsprocesser bygger därtill vidare på tidigare forskning av Eriksson m.fl. (kommande), där jag varit involverad som forskningsassistent, vilken utifrån intervju- och observationsstudier skildrar hur yrkesverksamma planerare, i ett antal svenska kommuner i en region, hanterar synpunkter och åsikter från medborgare under så kallade *post-dialogue meetings*. Studien visar bland annat att samhällsplanerares *hantering* av synpunkter från medborgare tenderar att variera mellan olika kommuner, en variation som bland annat tycks bero på kommunstorlek. Det handlar om olika planeringsrutiner och kapacitet till följd av olika resurser och tillgångar (jfr Fredriksson 2019).

I den här rapporten studeras samrådsredogörelser från tre – en förhållandevis liten, medelstor och stor kommun – av de sex kommuner som undersöks i den tidigare studien av Eriksson m.fl. (kommande). Även om komparation inte utgör studiens primära fokus – huvudsakligen på grund av att jag enbart undersöker en kommun i varje storleksklass – kommer jag å andra sidan i studiens resultat- och analyskapitel att vara transparent med och illustrera eventuella fynd som skulle kunna antyda att det finns skillnader mellan hur synpunkter bemöts i de olika stora kommunerna. I uppsatsens avslutande kapitel kommer jag återkomma till en diskussion om vad kommunstorlek kan ha för betydelse för hur yttranden från medborgare bemöts, samt förslag på fortsatta studier i relation till detta. Genom att studera samrådsredogörelser och de bemötanden av medborgares synpunkter som framkommer genom dessa, kompletterar denna studie den tidigare intervju- och observationsstudien, som snarare fokuserar på planerares beskrivningar av hur de hanterar medborgares yttranden. Kommunernas storlek – yta och invånare – beskrivs i Tabell 1. Kommunerna har avidentifierats.

Tabell 1. Kommunstorlek utifrån markyta och antal invånare.

Kommun	Markyta (km ²)	Antal invånare
Kommun Liten	ca 700	ca 5000
Kommun Medelstor	ca 600	ca 30 000
Kommun Stor	ca 2000	ca 140 000

3.2 Beskrivning av empiri

Utifrån förstudier som hjälpt mig fastställa en rimlig volym för att kunna göra en kvalitativ innehållsanalys (se avsnitt 3.4), valde jag att beställa de 20 senaste samrådsredogörelserna i samband med detaljplanering från respektive kommun. Därefter valde jag de tre samrådsredogörelserna från var och en av de tre kommunerna med flest yttranden från medborgare, vilket innebär att totalt nio samrådsredogörelser analyserats. För att ge en ungefärlig uppskattning av det empiriska materialets volym redogörs nedan för antal yttranden, antal inkomna synpunkter, antal bemötanden och antal sidor (medborgarnas synpunkter och tillhörande bemötanden) per samrådsredogörelse och kommun (se Tabell 2). Totalt har 564 bemötanden analyserats, vilket motsvarar ett material på cirka 180 sidor.

Tabell 2. Beskrivning av det empiriska materialets omfattning (SR=Samrådsredogörelse).

Kommun	Antal yttranden	Antal synpunkter	Antal bemötanden	Antal sidor
Kommun Liten	Totalt: 16	Totalt: 82	Totalt: 82	Totalt: 18
SR1	6	10	10	3
SR2	4	20	20	6
SR3	6	52	52	9
Kommun Medelstor	Totalt: 42	Totalt: 138	Totalt: 139	Totalt: 50
SR1	8	16	16	6
SR2	16	23	24	20
SR3	18	99	99	24
Kommun Stor	Totalt: 137	Totalt: 353	Totalt: 343	Totalt: 108
SR1	35	74	74	30
SR2	53	138	128	50
SR3	49	141	141	28

3.3 Reflektion över materialet

Varför "Antal synpunkter" och "Antal bemötanden" ibland avviker från varandra beror på att vissa synpunkter vid vissa tillfällen helt saknar ett bemötande. Läsaren hänvisas till avsnitt 4.2.4 och 4.3.1 för vidare beskrivning av detta.

Det är vanligt att en synpunktslämnare lämnar mer än en synpunkt under ett samråd, utan att det skriftligen kategoriseras som flera olika synpunkter i samrådsredogörelsen (exempelvis "Synpunkt 1", "Synpunkt 2"...), därav skillnaden på antal yttranden och antal synpunkter i Tabell 2. Istället förekommer vanligtvis någon form av rubrik, exempelvis "Synpunktsförfattare 1", följt av vederbörandes synpunkter. I Figur 2, som illustrerar ett empiriskt exempel på detta, används paragrafindelning för att skilja på olika synpunkter. Det är förvisso inte en tillräckligt uttömmande strategi att enbart kvantifiera

antalet paragrafer för att få en korrekt uppfattning om hur många synpunkter som medborgaren har lämnat i det här fallet. I den första paragrafen går det exempelvis att utläsa tre synpunkter i yttrandet, vilka identifieras genom de olika understrykningarna. Utöver dessa tre synpunkter går det att utläsa ytterligare fyra, vilket innebär att medborgaren lämnat totalt sju synpunkter.

Synpunktsförfattare 01

Synpunktsförfattaren vill veta hur stadsbyggnadskontoret hanterar ansvarsfrågan gällande risken för sättningar och vibrationsskador i och med byggnationsskedet. Vidare hur den ökade trafiken inom området ska hanteras, samt att det finns för få parkeringsplatser i förslaget.

Dagvattenfrågan har enligt synpunktsförfattaren inte lösts.

Synpunktsförfattaren vill veta hur det blir med skyddsrummet inom planområdet, samt varför stadsbyggnadskontoret planerar för sexvåningshus.

Synpunktsförfattaren undrar även hur bullersituationen kommer att bli under och efter byggnadsskedet.

Figur 2. Yttrande som består av flera synpunkter.

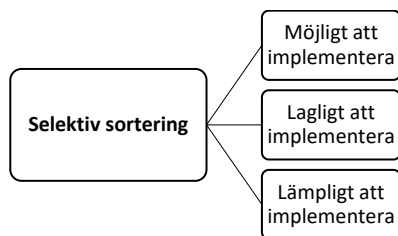
3.4 Analytiskt tillvägagångssätt

Studiens empiriska material har hanterats utifrån den konstruktivistiska idén om att kunskap inhämtad från empiriska fall bör betraktas som lärdomar i samspel med tidigare kunskap och valda teoretiska perspektiv, snarare än objektivkunskap (Alvesson och Kärreman 2012, s. 6; jfr Héritier 2008). Förutom att deskriptivt återge hur kommuner bemöter yttranden från medborgare i samrådsredogörelser rent praktiskt, skapar analysen förutsättningar till teoriutveckling – där redan vedertagna teoretiska föreställningar utifrån kritisk reflektion kan bearbetas och omprövas i förhållande till empiriska fall. Studien ämnar således urskilja mönster kring hur deliberativa demokratiska processer sker i praktiken, som både motstrider och överensstämmer med tidigare forskningsresultat och teoretiska förklaringar. Slutsatserna ska dock inte heller betraktas som en slutgiltig validering av de teoretiska anspråken, utan snarare som en pågående kunskapsprocess (Alvesson och Kärreman 2012; jfr Andrews 2012; jfr Hay 2002).

I denna studie har det empiriska materialet som samlats in via dokument tolkats utifrån studiens två övergripande teoretiska analysdimensioner; 1) den politisk-filosofiska debatten kring deliberation som demokratiskt ideal, och 2) en modell för logiker och överväganden i kommuners hantering av medborgarsynpunkter inom samhällsplanering. Som illustreras i kapitel 2 (se bland annat Figur 1 och Figur 3 nedan) innefattar respektive analysdimension ett antal analysaspekter, vilka utgjort grunden för analysen av empirin. Detta har huvudsakligen skett genom kvalitativ innehållsanalys. Vid bearbetning av frågeställning ett används även begreppet *modalitet* för att analysera hur olika sätt att utforma bemötanden kan påverka uppfattningen av hur kommunen

förhåller sig till de faktiska påståendena i bemötandena. Modalitet, vilket betyder "sätt", är ett viktigt verktyg inom diskursanalys som uppmärksammar de förhållningssätt som en författare intar i en text. Med andra ord skriver författaren fram sanningsanspråk på olika sätt som gör att sanningen framstår som mer eller mindre objektiv (Winther Jørgensen & Phillips 2000; jfr Fairclough 1992).

Som nämns i avsnitt 2.4 följer härnäst en mer utförlig beskrivning av det högra benet (selektiv sortering) av en modell för sorteringsprocesser (se Figur 3).



Figur 3. Bearbetning av Erikssons m.fl. modell för logiker och överväganden inom sorteringsprocesser (jfr Figur 1).

Möjligt att implementera

Även om vissa synpunkter kan bedömas som korrekta i sig, skulle de fortfarande utifrån ett ekonomiskt, tekniskt eller praktiskt perspektiv kunna anses vara mindre möjliga att förverkliga i praktiken. Vad som betraktas som möjligt att implementera utifrån ekonomiska termer innefattar många gånger en relativt invecklad bedömning, bland annat i förhållande till hur mycket pengar och ansträngning den lokala förvaltningen är villig att investera i att förverkliga en viss synpunkt. Å andra sidan tar den här typen av bedömning ibland utgångspunkt i mycket mer konkreta fysiska omständigheter, exempelvis när det kommer till huruvida en viss typ av byggnad rent praktiskt är möjlig att upprätta utifrån en specifik markstruktur. Den här typen av överväganden innefattar både vad som är möjligt att realisera på kort sikt (bygga eller skapa här och nu), men också vad som är möjligt att upprätthålla på lång sikt (hantera och underhålla över tid).

Lagligt att implementera

Ytterligare övervägande som görs under en selektiv sorteringsprocess upprättar en rättslig ståndpunkt. Här bedöms huruvida ett förverkligande av en synpunkt skulle strida mot nationella lagar och förordningar. Exempelvis bedöms huruvida en viss synpunkt strider mot nationella intressen, naturskydd eller trafikfrågor. En rättslig sortering påverkas dessutom av fastighetsrätten och beroende på om det planerade området är privatägt eller ägs av kommunen.

Att sortera synpunkter utifrån vad som är lagligt att implementera kan å ena sidan betraktas som en förhållandevis okomplicerad process, samtidigt som det korrekta sättet att tolka lagen inte alltid är uppenbart. I vissa situationer kan planerare behöva överväga vilken lag som har företräde, vilket innebär att detta sätt att sortera också tenderar att bli subjektiva bedömningar. I syfte att undvika kritik från myndigheter som hanterar sådana frågor, exempelvis Länsstyrelsen eller Trafikverket, försöker planerare därför i ett tidigt skede vanligtvis sortera bort synpunkter som anses strida mot rådande lagstiftning.

Lämpligt att implementera

Den tredje formen av selektiv sortering innefattar en process där planerare väger allmänna mot enskilda intressen i relation till politiska visioner och utifrån deras professionella omdömen. Detta är ett uttryck för proportionalitetsprincipen som innebär att det alltid ska finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut i en fråga och de konsekvenser som beslutet får för motstående enskilda intressen. På så sätt innebär denna aspekt av selektiv sortering överväganden om huruvida en viss synpunkt är lämplig (proper) att implementera. Detta möjliggör ett tolkningsutrymme samt kräver att planerare fattar bedömningar utifrån deras individuella expertis. Många gånger kan det vara svårt att i förväg avgöra hur stor (positiv eller negativ) effekt ett visst förslag kommer innebära för olika parter, vilket gör frågan öppen för subjektiv tolkning. Vidare är det svårt för planerare att veta hur de ska bedöma situationer där röster från alla grupper i samhället inte hörs i dialogerna.

Inom selektiv sortering presenteras de olika övervägandena som idealtyper. Detta innebär att gränserna mellan dem inte är lika skarpa när planering väl äger rum i praktiken, inte minst när det kommer till överväganden utifrån vad som är möjligt och lämpligt. Likaså tar avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen – ett exempel på vad som omfattas av vad som är lämpligt att implementera – utgångspunkt i lagstiftning, vilket innebär att avvägningen av vad som är lagligt och lämpligt integreras.

Modellen som illustreras i Figur 3 används i analysen på två huvudsakliga sätt. För det första används den som instrument för att analysera hur – utifrån vilka överväganden – kommuner motiverar och förklarar sina ställningstaganden till inkomna synpunkter från medborgare. För det andra kommer jag också att specificera modellens kategorier. Det innebär att studien kombinerar en modelldriven analys med en explorativ ansats.

4. RESULTAT OCH ANALYS

I följande kapitel presenteras studiens resultat i tre övergripande delar, vilka representerar studiens tre frågeställningar. Först beskrivs hur bemötandet av medborgares yttranden struktureras och utformas i samrådsredogörelser. Därefter presenteras resultatet för i vilken utsträckning synpunkter från medborgare tillgodoses. Slutligen beskrivs hur ställningstaganden i bemötandena motiveras och förklaras. Analys av de empiriska fynden – dels utifrån en diskussion kring deliberativ demokrati som ideal, dels utifrån modellen om överväganden i sorteringsprocesser, sker löpande.

4.1 Bemötandets struktur och utformning

4.1.1 Struktur i förhållande till övrigt innehåll

I början av sju av nio samrådsredogörelser finns en typ av innehållsförteckning som ger en överskådlig bild av vilka aktörer (myndigheter, kommunala instanser, företag, medborgare, etc.) som lämnat yttranden under den specifika samrådstiden. I samtliga samrådsredogörelser presenteras och bemöts medborgarnas yttranden alltid sist. I Kommun Liten finns ingen specifik övergripande rubrik för medborgarnas yttranden, utan där skrivs namnet på synpunktförfattaren ut direkt som en rubrik, följt av yttrandet. Ibland noteras bara första bokstaven i förnamnet följt av efternamnet, men ibland skrivs både för- och efternamn ut, samt vilken adress vederbörande bor på. I Kommun Medelstor finns en tydligare rubriksättning för när medborgarnas yttranden presenteras och bemöts. I en av samrådsredogörelserna presenteras de under en rubrik som heter "Privatpersoner" och i de resterande två presenteras de under rubriken "Enskilda/fastighetsägare". Kommun Stor har, likt Kommun Medelstor, en tydlig rubriksättning för medborgarnas yttranden. Kommun Stor har förvisso ett än mer enhetligt system för sin rubriksättning då det i alla tre samrådsredogörelser finns en övergripande rubrik som heter "Berörda - fastighetsägare och andra". Därefter presenteras varje individs yttrande under underrubrikerna "Synpunktsförfattare 01", "Synpunktsförfattare 02" och så vidare.

Det är värt att kommentera det faktum att medborgarnas yttranden alltid presenteras och bemöts sist i samrådsredogörelserna. Som White (1996) konstaterar är en stor del av maktdimensionen inom deliberativ demokrati involverad i förhandlingarna om vilka intressen som prioriteras framför andra. Här är det huvudsakligen yttranden från myndigheter, kommunala instanser och företag som kommer först. Dessutom saknas i vissa samrådsredogörelser en tydlig rubriksättning för medborgarnas yttranden, medan andra aktörer alltid tycks ha det. Resultatet, vilket kan tänkas ge en indikation om vilken vikt kommunen lägger vid medborgarnas yttranden, kan kopplas till en diskussion om att de aktörer som utifrån tidigare

forskning kan anses ha starkare maktpositioner i deliberativa demokratiska processer (se t.ex. Cornwall 2008), också beaktas tidigare – och tydligare – i dokumenten. Detta kan bland annat förstås utifrån Faehnle och Tyrväinens (2013) resonemang om att medborgarnas yttranden huvudsakligen består av erfarenhetsbaserad information – information baserad på kulturberoende och personliga upplevelser. En möjlig förklaring till varför medborgarnas yttranden presenteras sist är då att denna erfarenhetsbaserade information enligt kommunerna skiljer sig från vetenskaplig och professionell information – information från kommunala instanser, myndigheter och företag. Som författarna skriver kommer den professionella informationen från vetenskaplig och professionell erfarenhet, vanligtvis erhållen genom en målmedveten utbildning. Sättet att strukturera medborgarnas yttranden och dess tillhörande bemötanden på skulle med andra ord kunna botten i en mentalitet där de mest ”meningsbärande” åsikterna bör tas hänsyn till först, just eftersom de betraktas som viktigast.

Vidare kommer bemötandet, i alla samrådsredogörelser från alla tre kommuner, alltid efter en rubrik som heter ”*Kommentar*” eller någonting liknande, exempelvis ”*Byggnadskontorets kommenterar*”. I slutet av två av samrådsredogörelserna från Kommun Medelstor sammanfattas samtliga bemötanden där det även punktats upp hur planhandlingarna kommer att revideras utifrån de yttranden som insamlats. I en av dessa två samrådsredogörelser sammanfattas dessutom vilka synpunkter som inte har kunnat tillgodoses.

Resultatet ovan antyder att bemötandets struktur kan se olika ut i olika kommuner – även inom en och samma kommun. Samtidigt som olika kommuner strukturerar sina samrådsredogörelser och bemötanden på sätt som gör det möjligt att i någon mån särskilja dem från varandra – exempelvis rubriksättningen – bör man inte förbise det faktum att det inte tycks finnas en enhetlig form som gäller i respektive kommun. Som Levay och Waks (2009) konstaterar kan standardisering och enhetlighet hjälpa till att garantera och bevisa kvalitet, vilket i sin tur upprätthåller legitimitet. Även om jag här inte kan uttrycka mig om vad som de facto bör klassas som en tillräcklig grad av standardisering, är det ändå värt att diskutera och uppmärksamma att kommunens sätt att strukturera sitt bemötande kan ha en effekt på allmänhetens uppfattning om dess kvalitet. Det faktum att endast två av nio samrådsredogörelser innehåller en sammanfattning i slutet kan kopplas till Faehnle och Tyrväinens (2013) resonemang om att framgångsrika deltagande processer kräver tydlig information om resultatet av deltagandeprocessen. Det hela handlar om transparens, det vill säga huruvida det är tydligt vad det sammanvägda svaret från kommunen faktiskt är. Som nämnts ovan kan samrådsredogörelserna i sin helhet vara relativt omfattande med många synpunktslämnare och synpunkter. Detta innebär att det kan vara värdefullt för läsaren – oavsett medborgare, tjänsteperson eller politiker – att få en

sammanställning av vad som är det samlade resultatet av samrådet är, och vilka frågor som kommer att tas vidare i planutvecklingen.

4.1.2 Bemötandets utformning

Mer eller mindre detaljerade bemötanden

Huruvida bemötandet bryts ned i detalj eller inte tycks huvudsakligen bero på om yttrandet är formulerat mer detaljerat eller inte. Detta indikerar således att bemötandets utformning beror på yttrandets/synpunktens utformning. Samtliga synpunktsförfattare har med största sannolikhet både motiv och argument för ett visst yttrande, samtidigt som det inte är en självklarhet att dessa alltid framkommer i det faktiska yttrandet. Om synpunktsförfattare X exempelvis motsätter sig ett planförslag där kommunen planerar att bygga flervåningshus inom ett visst område, kan hen uttrycka detta på flera olika sätt. Å ena sidan kan vederbörande hålla sig förhållandevis kort genom att konstatera att hen helt enkelt inte vill att kommunen genomför planering för att bygga flervåningshusen. I och med att kommunen i samrådsredogörelsen ska redogöra för i vilken utsträckning synpunkterna har kunnat tillgodoses i planförslaget och skälen till detta (Boverket 2020a; PBL, 3 kap 11 §), förväntas bemötandet vara utformat på ett sätt som uppfyller det kriteriet. I exemplet som beskrivs ovan ges kommunen förvisso ett större utrymme att besluta hur bemötandet ska utformas, eftersom de kan välja vilka skäl de ska lyfta. Kanske väljer de att enbart lyfta två av fem argument – två argument som kanske inte ens övertygar synpunktsförfattare X. Exempel på detta illustreras i Figur 4.

Synpunktsförfattare 26

Synpunktsförfattaren motsätter sig flerbostadshusen.

Kommentar: Detaljplanens utformning baseras på ett politiskt beslutat marktilldelningsbeslut från 2016 och i översiktsplan för staden som antogs under sommaren 2017. I bägge dessa dokument efterfrågas flerbostadshus för att möjliggöra förtätning och för att variera boendalternativen inom [område].

Figur 4. Yttrande utan argument eller förklaring som i sin tur leder till ett kortare, mindre utförligt bemötande

Som ett andra alternativ kan synpunktsförfattare X i sitt yttrande tydliggöra varför hen inte vill att flervåningshusen ska byggas. Om synpunktsförfattare X förklarar att hen motsätter sig planförslaget på grund av att hen är orolig för att grönområden kommer att försvinna, tycks bemötandet med största sannolikhet påverkas av detta. Förutom att kommunen ska ange skälen till att de vill bygga flervåningshuset, kommer de också behöva kommentera det faktum att närliggande grönområden förväntas försvinna till följd av detta. Med andra ord behöver de ange skälen till att flervåningshusen, inom det specifika området, är viktigare än grönområdet, vilket kanske inte är

någotning som kommunen hade lyft i sitt bemötande i första hand. Kanske förklarar de byggnationen av flervåningshusen genom att tydliggöra att en stor del av grönområdet fortfarande kommer att bevaras. Alternativt kanske kommunen förklarar att flervåningshusen går före grönområdet eftersom kommunen stadigt växer och att förtätning och bebyggelse prioriteras för att så många som möjligt ska få god tillgång till befintlig infrastruktur (busslinjer, varuhandel, skola). Exempel på detta illustreras i Figur 5.

Synpunktsförfattare 40

Synpunktsförfattaren motsätter sig flerbostadshusen med hänvisning till grönområdet och den förändring i karaktären som de skulle medföra för bostadsområdet.

Synpunktsförfattaren undrar när beslutet om flerbostadshus togs och efterfrågar de handlingar som kan överklagas.

Kommentar: Entreprenören för flerbostadshusen har för avsikt att bevara så många träd som möjligt inom exploateringsområdet för att bibehålla tomtens karaktär och byggnadsmaterialet kommer väljas för att ytterligare låta byggnaderna smälta in, såsom trä och andra naturmaterial.

Utformningen av dessa flerbostadshus kommer att ske med suterrängvåning och på en lutande tomt, vilket gör att deras profil kommer att passa in i den naturliga söderliggande bergshöjden.

Beslut om flerbostadshus togs i och med markanvisningsbeslut 2016 och i översiktsplan för staden, antagen sommaren 2017. Information om detta samt överklagandeprocessen har skickats individuellt till synpunktsförfattaren.

Figur 5. Yttrande med argument som i sin tur leder till ett längre, mer utförligt bemötande.

En tredje variant är att synpunktsförfattare X i sitt yttrande dessutom förklarar varför dessa grönområden är viktiga. Kanske är de viktiga för att synpunktsförfattaren gillar att ta promenader och rasta sin hund där. Här uppstår ytterligare en dimension som kommunen behöver förhålla sig till i bemötandet av yttrandet. I den här situationen kan kommunen exempelvis förklara att de planerar att satsa på promenadslingor i en kommande detaljplan. Kanske kan det vara så att kommunen sedan tidigare inte tänkt på att hundägare kommer behöva alternativa platser att rasta sina hundar på – förutsatt att det faktiskt är en större del av grönområdet som kommer att försvinna – och att den här delen av synpunktsförfattaren yttrande bör tas vidare i planeringen. Synpunktsförfattares X inställning till planförslaget, och acceptans av bemötandet, kan följaktligen påverkas av en situation där vederbörande får ett bemötande som innehåller en kommentar om att kommunen vill ta hänsyn till detta och kommer satsa på att anordna en hundrastgård inom ett annat, närliggande område, även om byggnation av flervåningshus fortfarande anses lämpligt. Figur 6 visar ett exempel som inte hör till den kontexten som diskuteras ovan (i vilken jag syftar till att vara stringent), men som fortfarande illustrerar hur synpunktsförfattaren kan vara

än mer detaljerad i sitt yttrande – samt hur det påverkar bemötandet.

Synpunktsförfattare 05

Synpunktsförfattaren anser att parkeringen framför [busshållplats] ([gata] 21 med mera) inte skall bebyggas. De trevåningshus som är planerade att byggas på parkeringen utgör ytterligare fler bilägare. Ska alla parkera på båda sidor på [gata]? Om parkeringshus skall byggas under jord behöver det vara i flera plan. Synpunktsförfattaren tycker att det skulle vara jobbigt att gå i ett parkeringshus sent på kvällen.

Kommentar: Kommunens riktlinjer för parkering ska följas avseende antal parkeringsplatser efter byggnation. Parkeringsfrågan kommer att prövas i bygglovsskedet och har utretts i detaljplaneskedet. Parkeringsfrågan inom området kommer att ordnas i form av en blandning av olika lösningar så som garage under mark, mindre markparkeringsytor på mark samt befintliga parkeringshus. Befintliga parkeringshus kommer att expanderas med ökad yta och antal våningar. Det har gjorts en beräkning avseende behovet av antal parkeringsplatser för planområdet enligt kommunens parkeringsnorm. Fastighetsägarna kommer att agera tillsammans för att ordna en gemensam parkeringslösning för hela planområdet. Kravet på ett godkänt avstånd mellan bostäderna och parkeringsplatserna ska uppfyllas enligt kommunens parkeringsnorm.

Parkering på [gata] kommer inte tillåtas. Enligt de beräkningar som har gjorts avseende antal platser kommer ingen underjordisk parkering i flera plan vara nödvändig.

Figur 6. Yttrande med argument och förklaring som i sin tur leder till ett längre, mer utförligt bemötande.

Oavsett hur bemötandets karaktär påverkas och förändras i förhållande till yttrandet karaktär, är poängen att det gör det. De olika utfallen ovan är exempel som är menade att illustrera detta fenomen – ett fenomen som är genomgående i samtliga samrådsredogörelser från samtliga tre kommuner. Därtill är det värt att poängtera att ju mer detaljerat ett bemötande är, desto mer (kvantitativt) omfattande tenderar det att bli. Med det sagt kan ett bemötande vara alltifrån två ord till flera sidor långt. Att bemötandets utformning till stor del påverkas av yttrandets utformning innebär i sin tur att synpunktsförfattarna – medborgarna i det här fallet – har kapacitet att i viss utsträckning påverka hur deras yttranden bemöts – där ett utvidgat bemötande också tenderar att implicera en mer gedigen bedömning. Kapaciteten realiserar bland annat då synpunktsförfattaren i sitt yttrande (särskilt om yttrandet är av en mer ”tyckande”/ifrågasättande karaktär) formulerar varför de yttrar sig på ett visst sätt, det vill säga argumenten för en ståndpunkt i en viss synpunkt. Från kommunens sida leder detta troligtvis till att man skulle kunna arbeta bort från en problematik där planerare förblir oinformerade om invånarnas faktiska upplevelser (jfr Faehnle & Tyrväinen 2013). En ökad förståelse för medborgarnas underliggande, faktiska viljor skulle alltså kunna leda till att kommunen får ökad möjlighet att bedöma frågan på djupet, liksom utforma ett mer skraddarsytt bemötande. Detta kan följaktligen leda till att medborgarna får en ökad förståelse för de bemötanden som de tilldelas, vilket i sin tur stärker den deliberativa demokratiska legitimiteten. Utan att

med säkerhet kunna säga någonting om huruvida medborgare de facto har möjlighet att påverka de faktiska besluten, tycks medborgare kunna frammana mer utförliga bemötanden genom att skriva mer utförliga yttranden.

Gemensamt formulerade yttranden

Vid första anblick kan det se ut som att bemötandet blir mer utförligt när det behandlar yttranden med många underskrifter. Detta skulle i sin tur kunna indikera att kommunen lägger större vikt vid dessa ”kollektiv”, än vid enskilda medborgare. Vid närmare observation tydliggörs å andra sidan att yttranden med många underskrifter tenderar att innehålla flera synpunkter, vilket då leder till att kommunen – följdriktigt – har fler synpunkter att bemöta. Bemötandet är alltså inte nödvändigtvis mer utförligt enbart för att det är flera synpunktslämnare som står bakom ett yttrande. En mer korrekt beskrivning är att yttranden med flera synpunktsförfattare tenderar att få ett mer omfattande/längre bemötande, som en direkt konsekvens av att de ofta innehåller fler synpunkter. Utifrån det empiriska materialet går det alltså inte att urskilja några särskilda skillnader i hur utförligt bemötandet är beroende på om yttrandet kommer från en enskild individ eller flera personer. Detta stärker observationen ovan, om att bemötandets utformning huvudsakligen beror på yttrandets utformning.

Två utmärkande modaliteter

Vidare är det relevant att undersöka bemötandets så kallade modalitet. Modalitet, vilket betyder ”sätt”, är ett viktigt verktyg inom diskursanalys som uppmärksammar författarens eget förhållningssätt i en text. Modalitet kan dessutom beskrivas i termer av sanning, där författaren utformar texten på ett sätt som gör att den framstår som sanningen (Winther Jörgensen & Phillips 2000; jfr Fairclough 1992). Resultatet visar att bemötandet i vissa avseenden är utformade utifrån en relativt specifik kombination av ord. De är till exempel aldrig formulerade i jag-form, och användningen av pronomen ”vi” förekommer endast en gång i en samrådsredogörelse från Kommun Medelstor. Det vanligaste är istället att bemötandet är utformat som om att det kommer direkt från kommunen/förvaltningen, alternativt att någonting mer eller mindre bara ”är” på ett visst sätt. Påståendena ”det är trångt”, ”kommunen bedömer att det är trångt” och ”vi tycker att det är trångt” är exempel på tre olika sätt att uttrycka sig om platsutrymme. I Tabell 3 presenteras ytterligare empiriska exempel som illustrerar detta.

Tabell 3. Empiriska exempel på bemötanden som speglar två övergripande modaliteter

Representation av kommunen	Aktörskap saknas
"Kommunen bedömer att..."	"Det bedöms..."
"Byggnadskontoret gör bedömningen att..."	"Det är mer ekonomiskt att..."
"Kontoret konstaterar att..."	"Bedömningen är dock att..."
"Kommunen har inte för avsikt att..."	"Bedömningen är att detta utrymme därmed är tillräckligt..."
"Det är Byggnadskontorets- och Kommunstyrelsens förvaltnings tjänstemän som i samråd gjort bedömningen att..."	"Ett avtal bör tecknas..."
"Efter samrådet har dock kommunen bedömt platsen som olämplig..."	"Bedömningen är att gatans placering är lämplig..."
"I övrigt bedömer stadsbyggnadskontoret..."	"Planförslaget innebär att..."
"Kommunen vidhåller sina tidigare ståndpunkter att det är..."	"[Dalen] i skogen berörs inte..."
"Bedömningen som kommunen gör är att..."	"Ökar trafiken på en sträcka måste också underhållet prioriteras upp..."
"Stadsbyggnadskontoret har under planprocessen tagit fram..."	"Underhåll av befintligt vägsystem ligger utanför vad detaljplanen kan reglera..."

Ett bemötande som utformas av ett påstående om hur någonting "är" skulle kunna upplevas som en mer objektiv sanning. En sådan, mer objektiv modalitet, kan få bedömningen att framstå som allmängiltig, samtidigt som det inte alls är tydligt vem avsändaren är. Ett bemötande som är utformat utifrån ett påstående om vad kommunen/förvaltningen bedömer eller tycker, ger sken av en mer subjektiv modalitet. Står det "Kommunen anser" blir läsaren åtminstone varse om att det sker bedömningar, även om inte heller det är särskilt specifikt. Formuleringar som allmänna sanningar kan få texten att framstå som mer allmängiltig, samtidigt som indikationer om vem som gjort bedömningen kan göra den både lättare att förstå och mer legitim, om man exempelvis kan läsa att det är en expert som är involverad i utformningen av bemötandet. Otydligheten i vem/vilka som skrivit bemötandet skulle kunna skapa svårigheter för medborgaren att bedöma bemötandets relevans och kvalitet. Detta kan förstås utifrån White (1996) som menar att ytterligare en stor del av maktdimensionen inom deliberativ demokrati handlar om att makten i sig utgör en viktig faktor i konstruktionen av konkurrerande intressen. En aspekt av detta är att intressen inte bara är där, utan speglar maktförhållanden i det bredare samhället. Med andra ord kan kommunens sätt att formulera sitt bemötande tänkas påverka föreställningen om vad medborgarna exempelvis kan tycka till om och vad/vilka bemötanden som är möjliga eller värda att överklaga. Alltså, även om det inte direkt går att fastslå i den här studien är det troligtvis inte bara medborgarnas sätt att formulera sig som påverkar kommunens bemötande, utan även tvärtom.

Språket

Samtliga bemötanden är på svenska och utifrån de samrådsredogörelser som har analyserats finns inget som indikerar att bemötanden har översatts från ett annat språk eller att de kommer att översättas i ett senare skede. Detta kan betraktas som förståeligt eftersom svenska är det officiella myndighetsspråket. Men i och med att det svenska samhället inte enbart består av svensktalande medborgare, kan detta upplevas som begränsande för den som inte talar eller förstår språket. Hur yttranden från medborgare tar sig uttryck och bemöts behöver heller inte nödvändigtvis enbart vara av intresse för tjänstepersoner, politiker och synpunktsförfattare. Det kan även vara intressant och värdefullt för de medborgare som aldrig har lämnat ett yttrande men som vill göra det. Som Hylmö och Skärbäck (2006) skriver är insyn och en utvidgad informationsspridning viktiga framgångsfaktorer för att undvika missnöje bland allmänheten (jfr Holmgren m.fl. 2016; Forester 1999).

I bemötandet används i samtliga samrådsredogörelser ett förhållandevis enkelt språk. Dessutom tycks kommunerna till viss del förtydliga vad vissa saker betyder – exempelvis förkortningar som inte betraktas som allmän kunskap. I en majoritet av fallen tenderar det förvisso att vara tvärtom, det vill säga att kommunerna inte förklarar vad en – för allmänheten förhållandevis främmande – förkortning eller beteckning betyder. Denna ambivalens går att urskilja i samrådsredogörelser från samtliga tre kommuner. Att bemötandena i samrådsredogörelserna i en majoritet av fallen tenderar att filtreras genom det tekniska språk som används av de lokala myndigheterna kan verka förstärkande i förhållande till det som Healy (1997) kallar för "the black box". Med andra ord riskerar bemötandena att bli kryptiska för de medborgare som inte besitter den kunskap som kommunerna kan tänkas ta för givet då det bottnar i deras profession. Dessutom, även om kommunen skulle vara medveten om att synpunktsförfattaren tycks veta vad någonting (exempelvis en beteckning eller förkortning) innebär¹, kan det fortfarande finnas ett värde i att sträva efter ett bemötande som inte bara anpassas efter den som lämnat yttrandet. Detta kan kopplas till Bickerstaff och Walker (2005) som uppmärksammar vikten av aktiv informationsspridning. Informationsformen ska med andra ord vara anpassad till mottagarna, där mottagarna i det här fallet inte enbart definieras av den som lämnat yttrandet, utan snarare av samtliga som berörs av det specifika planförslaget.

4.2 Synpunkternas kraft

Härnäst följer resultat och analys av frågeställning två vilket delas in i fyra övergripande delar. De sista två delarna är huvudsakerna i analysen, samtidigt som de första två delarna är till för att kunna förstå hur analysen har utformats. Närmare bestämt diskuteras först de premisser som tycks vara nödvändiga för

¹ Det skulle kunna vara så att kommunen har gett en förklaring vid ett tidigare skede i samrådsredogörelsen, alternativt förklarat vad det innebär vid ett fysiskt samråd.

att ett bifallande eller avvisande bemötande ska formuleras. Därefter beskrivs vad som de facto utmärker ett bifallande alternativt avvisande bemötande, samt vad som karaktäriserar ett bemötande som går att betrakta som något mellanting – ett bemötande som jag har valt att kalla för ett “allmänt svar”. Till sist presenteras och analyseras resultatet för i vilken utsträckning synpunkter från medborgare tillgodoses, samt huruvida det går att utläsa mönster i vilka synpunkter som bemöts på ett visst sätt.

4.2.1 Krav på begäran eller förslag

För att ett bifallande eller avvisande bemötande ska kunna formuleras krävs att synpunktslämnaren i någon del av yttrandet kommer med en direkt, eller indirekt, begäran eller förslag. Nedan presenteras tre empiriska exempel på hur sådana synpunkter kan ta sig uttryck.

Exempel 1:

[Synpunktsförfattare] Synpunktsförfattarens motsätter sig all bebyggelse, utan föreslår att fotbollsplanerna bevaras och hyrs ut till andra idrottsklubbar.

Att synpunktsförfattarens yttrande innefattar ett direkt förslag framgår tydligt i citatet ovan.

Exempel 2:

[Synpunktsförfattare] Synpunktsförfattarens motsätter sig Stadsbyggnadskontorets planer på flerbostadshus med hänvisning till områdets karaktär.

I det här yttranden utläses att synpunktsförfattaren föreslår att kommunen inte ska planera för att bygga flerbostadshus.

Exempel 3:

[Synpunktsförfattare] Synpunktsförfattaren vill veta hur [...] den ökade trafiken inom området ska hanteras, samt att det finns för få parkeringsplatser i förslaget.

Den sista meningen i citatet indikerar att synpunktsförfattaren indirekt begär/ger som förslag att kommunen ska inrätta fler parkeringsplatser än vad som är tänkt i planförslaget.

4.2.2 Olika typer av bemötande: bifallande, avvisande eller allmänt svar?

För att förstå hur jag gjort bedömningen av analysen som presenteras nedan, följer först en beskrivning av tre olika typer av bemötanden som jag har identifierat utifrån det empiriska materialet.

Bifallande

Nedan presenteras tre utdrag som illustrerar hur bifallande bemötanden kan se ut. Då det första och andra bemötandet är mer entydiga är de att betrakta som förhållandevis starka bifall, medan det tredje således representerar ett svagt bifall. Som vi kommer se senare i analysen är denna distinktion viktig för att förstå i vilken utsträckning – åtminstone utifrån vad vi kan utläsa i samrådsredogörelserna – synpunkterna tillgodoses.

Exempel 1:

[Kommunen] Kommentar: Planförslaget innebär att insyn undviks samtidigt som viss utblick behålls. Detta i enlighet med de boendes önskemål.

Här identifieras det bifallande bemötandet av att kommunen själv gör anspråk på att bemötandet är bifallande (bemötandet går i linje med yttrandet).

Exempel 2:

[Kommunen] Kommentar: Stadsbyggnadskontoret instämmer i att en lekplats behövs inom området och utreder möjligheten för detta.

Att kommunen i det här exemplet använder ord som ”instämmer” och hävdar att de vidare ska utreda möjligheten för förslaget indikerar att bemötandet är bifallande.

Exempel 3:

[Synpunktsförfattare] Synpunktsförfattaren förespråkar maximalt fyra våningar istället för sex våningar på flerbostadshusen.
[Kommunen] Kommentar: Synpunkterna har mottagits och kommer att vidareförmedlas till ansvarig entreprenör. Den primära anledningen till sexvåningshus är det beslut om marktilldelning som fattades 2016. I detta dokument förespråkas sexvåningshus för att optimera antalet varierade bostäder inom planområdet.

I det tredje exemplet framkommer att synpunktsförfattaren förespråkar en annan typ av flervåningsbostäder. I bemötandet motiverar och förklarar

kommunen varför planförslaget ser ut som det gör – varför den i nuläget inte ser ut som synpunktsförfattaren önskar – men skriver aldrig att det inte skulle kunna bli så som synpunktsförfattaren föreslår i yttrandet. Mot den bakgrunden kodas inte bemötandet som ”avvisande”. Anledningen till att bemötandet inte kodas som ”allmänt svar” är att det till viss del är riktat till synpunktslämnarens fördel/önskemål då det framgår att synpunkten ska vidareförmedlas till ansvarig entreprenör. I avsnitt 4.2.3 beskrivs huruvida den här typen av bifall tenderar att vara regel eller undantag, samt vad ett sådant resultat kan indikera.

Avvisande

Nedan presenteras tre utdrag som illustrerar hur avvisande bemötanden kan se ut.

Exempel 1:

[Synpunktsförfattare] Synpunktsförfattaren motsätter sig all bebyggelse inom området.

[Kommunen] Kommentar: [namn på kommun] kommun växer stadigt, och därmed krävs allt fler bostäder och skolplatser.

Bemötandet är avvisande då kommunen konstaterar att det fortfarande behövs fler bostäder.

Exempel 2:

[Synpunktsförfattare] I prioriteringen mellan att låta detta område förbli orört eller anlägga en lekplats borde valet utfalla till den orörda naturens fördel.

[Kommunen] Kommentar: En mindre lekplats och samlingsplats bedöms lämplig inom den centrala delen av området. Den tillför sociala kvaliteter utan någon negativ effekt på naturvärden. Synpunkt lämnas utan åtgärd.

Här identifieras det avvisande bemötandet av att kommunen själv gör anspråk på att bemötandet är avvisande (synpunkten lämnas utan åtgärd).

Exempel 3:

[Synpunktsförfattare] Synpunkt: Gamla järnvägsbanken är idag ett populärt promenadstråk. Istället för att göra parkering eller angöringsgata av den bör man göra om den till en regelrätt

gc-väg som sträcker sig förbi den föreslagna parkeringen vid återvinningsstationen och vidare till [område]. Viss fordonstrafik bör tillåtas för boende.

[Kommunen] Kommentar: Gamla järnvägsbanken ingår ej i aktuellt planområde.

Bemötandet är av avvisande karaktär med motiveringen att synpunkten inte anses ingå i den för tillfället aktuella detaljplanen.

Allmänt svar

Bemötandet kategoriseras som ”allmänt svar” då det varken är direkt bifallande eller avvisande. Bemötandet tenderar att kategoriseras som ett allmänt svar då medborgarens synpunkt är en fråga eller fundering, ett ifrågasättande, en typ av uttalad oro eller en problematisering – utan direkt begäran eller förslag i relation till planförslaget. Nedan presenteras tre utdrag som illustrerar hur den här typen av bemötande kan ta sig uttryck.

Exempel 1:

[Synpunktsförfattare] Synpunkt: Synpunktsförfattaren vill veta varför stadsbyggnadskontoret planerar för sexvåningshus.

[Kommunen] Kommentar: Detaljplanens utformning baseras på ett politiskt beslutat marktilldelningsbeslut från 2016 och översiktsplan för staden som antogs under sommaren 2017. I bägge dessa dokument efterfrågas flerbostadshus för att möjliggöra förtätning och för att variera boendalternativen inom [område].

I det första exemplet ställer synpunktsförfattaren en fråga, vilket innebär att kommunen inte direkt har någonting att bifalla eller avvisa. Här är bemötandet således enbart ett svar.

Exempel 2:

[Synpunktsförfattare] Synpunktsförfattaren undrar hur de 700 lägenheterna/radhusen fördelas som hyres- respektive bostadsrätter och hur stor andel som kommer bli radhus.

[Kommunen] Kommentar: Kommunen ser positivt på att tillkommande bebyggelse inom området utgörs av en blandning

av olika upplåtelseformer och lägenhetsstorlekar, detta går dock inte att reglera i en detaljplan. Hur dessa kommer fördelas är inte bestämt.

I det andra exemplet konstateras bland annat att sakfrågan inte kan regleras i detaljplaneprocesser. Anledningen till att bemötandet fortfarande inte kodas som ett avvisande bemötande beror på att synpunktsförfattaren, precis som i det första exemplet, ställer en fråga som kommunen således inte direkt varken kan bifalla eller avvisa. Även här blir bemötandet enbart ett allmänt svar.

Exempel 3:

[Synpunktsförfattare] Synpunkt: Man ställer sig generellt positiv till den nya planen.

Gångbryggan skulle kunna fungera som en härlig mötesplats för både [lokalbefolkningen] och turister. En trappa som löper längs med hela bryggan ner från kajen skulle kunna skapa sköna sittplatser. Gångbryggan skulle även kunna användas för bad och ett hopporn/trampolin skulle kunna anläggas i anslutning till bryggan.

[Kommunen] Kommentar: Synpunkterna noteras.

I det tredje exemplet innehåller medborgarens yttrande flera synpunkter varav alla utom den första är att betrakta som förslag. Kommunen bemöter synpunkterna genom ett allmänt svar där synpunkterna såldes varken bifalls eller avvisas, även om det till skillnad från det första och andra exemplet faktiskt finns synpunkter som skulle kunna bifallas alternativt avvisas.

4.2.3 Många avslag och få bifall

Efter att ha bedömt samtliga bemötanden utifrån de ovan beskrivna kategoriseringarna visar det sig att närmare hälften (45 %) av det totala antalet synpunkter² som studerats avvisas. Lite mer än en tredjedel (35 %) av samtliga bemötanden är att betrakta som allmänt svar, samtidigt som en femtedel (20 %) av bemötandena är bifallande, varav 6 % är starkt bifallande. I och med att det är förhållandevis många avvisande och svagt bifallande bemötanden, inte bara totalt sett utan även i respektive kommun (se avsnitt 4.2.4), kan detta kopplas till en diskussion om medborgarnas faktiska påverkansmöjligheter. Även om ett svagt bifall fortfarande är ett bifall, finns inga garantier för att det leder till praktiska förändringar. En stor mängd svagt bifall skulle kunna gesken av att medborgarna kan påverka i större utsträckning än vad de faktiskt kan, vilket i sin tur kan förstås utifrån Feahnle och Tyrväningen (2013) som menar att deltagande aktiviteter, i flera situationer där de varit omfattande,

² Av alla synpunkter som fått ett bemötande.

inte har lyckats medföra påtagliga eller faktiska förändringar av planer eller dess genomföranden (jfr Fischer 2006). Förhållandevis många avvisande och svagt bifallande bemötanden påminner dessutom om vad Monno och Khakee (2012) kallar för en traditionell form av deltagande, vilken till viss del inbegriper ett symboliskt deltagande. Medborgarna får alltså vara med i planprocessen, samtidigt som det tycks vara oklart vad deltagandet ger. Ett högt antal avvisande bemötanden i kombination med ett förhållandevis lågt antal starkt bifallande bemötanden skulle på sikt dessutom kunna ha en negativ effekt på medborgarnas politiska självförtroende. Som Cornwall (2008) hävdar är brist på politiskt självförtroende och en känsla av att inte ha någonting att bidra med ett exempel på vad som kan leda till att människor frivilligt ställer sig utanför en deliberativ beslutsprocess. Att delta utan att kunna identifiera påtagliga skillnader i praktiken kan med andra ord resultera i att medborgarna bedömer att det mest rimliga alternativet är att avstå helt i syfte att undvika att använda sin tid till något som inte har någon effekt.

4.2.4 Mönster i hur olika synpunkter bemöts

Profession före lokal erfarenhet?

Då jag började studera samrådsredogörelser kom det till min insikt att en majoritet av medborgarnas synpunkter handlar om huruvida man som medborgare tror eller upplever att någonting, till följd av detaljplaneförslaget, ska förändras till det sämre. Det kan till exempel handla om att man är orolig för att en lugn miljö ska ersättas med buller till följd av ett ökat trafikflöde, alternativt att man ska förlora lokala grönområden eller parkeringsplatser till följd av bostadsbyggnation. Generellt skulle man kunna säga att en stor del av de synpunkter som kommunen erhåller från medborgare i detaljplaneprocesser ifrågasätter det förslag som presenteras. Därtill är det värt att poängtera att flera av dessa ifrågasättande synpunkter bottnar i ett resonemang där medborgarna lyfter vikten av ett lokalt perspektiv – ett perspektiv som medborgarna menar att kommunen själv inte alltid har i samma utsträckning som medborgarna har. Figur 7 visar ett exempel på hur en sådan synpunkt kan se ut.

Synpunktsförfattaren noterar att det är många ”lite äldre” människor som sökt sig till Norra [stadsdel]. Om dessa planer genomförs tvingas de leva i några av deras sista år i en byggarbetsplats. Infrastrukturen och geografin kräver stora ingrepp i området under flera års byggtid med stora olägenheter för de boende. Synpunktsförfattaren tycker att planerna för [stadsdel] är ett bevis för att politiker och tjänstemäns okunskap om verkligheten och hoppas att någon vågar sig ut och se efter hur verkligheten [stadsdel] ser ut.

Figur 7. Yttrande innehållandes synpunkt där synpunktsförfattaren belyser vikten av ett lokalt perspektiv.

Resultatet visar också att en majoritet av den här typen av synpunkter tenderar att få ett avvisande bemötande. Detta kan förstås utifrån Feahnle och Tyrväinen (2013) som hävdar att medborgarnas yttranden till stor del består av lokal, erfarenhetsbaserad information, och att det kan få konsekvenser i bedömningen om vilka yttranden som – i jämförelse med yttranden från andra typer av aktörer – bör värderas högre. Att yttrandena upplevs som personliga upplevelser, snarare än vetenskaplig och professionell information, skulle således kunna ligga till grund för att dessa synpunkter i större utsträckning avvisas av kommunen.

Hur mer eller mindre utförliga och precisa yttranden kan påverka bemötandet

Att en stor del av bemötandena går att betrakta som allmänt svar kan förstås i förhållande till resultatet från frågeställning ett i avsnitt 4.1.2, om att medborgare till viss del har möjlighet att påverka hur utförligt det tillhörande bemötandet blir. Skriver synpunktförfattaren exempelvis ”jag undrar hur kommunen tänker när de vill bygga ett flerbostadshus inom område X?” tolkar kommunen detta i regel som en fråga, vilket gör att bemötandet i regel blir ett allmänt svar. Samtidigt finns en möjlighet att samma synpunkt fortfarande skulle kunna innehålla en latent dimension av vad som skulle betraktas som en begäran eller ett förslag, även om det inte framkommer lika tydligt i yttrandet. Förutsatt att yttrandet har inkommit skriftligt, så kommunen själv inte har haft möjlighet att höra hur synpunktsförfattaren uttrycker sig, skulle det eventuellt kunna uppstå en krock i vad synpunktsförfattaren faktiskt yttrar och hur kommunen uppfattar och bemöter dennes synpunkter. Detta skulle exempelvis kunna bero på skilda förståelser för hur yttrandet artikuleras, samt hur vissa ord betonas. En betoning på ordet ”hur” skulle här kunna indikera att synpunktsförfattaren tycker att det är ofattbart att kommunen planerar att göra på ett visst sätt, vilket i sin tur skulle kunna tolkas som att vederbörande motsätter sig bygget av flerbostadshuset till förmån för någonting annat. Om så är fallet skulle yttrandet följaktligen egentligen kräva antingen ett bifallande eller avvisande bemötande, samt en motivering till det ställningstagandet. Krocken som beskrivs ovan handlar då om att synpunktsförfattaren och kommunen eventuellt har olika syn på modaliteten i yttrandet. Om den ovanstående synpunkten betraktas som en fråga ser det inte ut som att kommunen lämnar ett avvisande bemötande, vilket de i praktiken indirekt faktiskt skulle kunna göra. Kommunen får alltså ett större tolkningsutrymme – ett större utrymme för hur synpunkten kan bemötas – om man som synpunktslämnare uttrycker sig mindre specifikt. Om syftet är att röra sig bort från överklaganden (Boverket 2020bc) och en större mängd allmänna svar – där fokus huvudsakligen ligger på att tillhandahålla feedback och förbättra informationsutbytet i förhandling med hänsyn till medborgarnas oro och idéer – är ett steg att medborgarnas yttranden formuleras mer precist.

På så sätt skulle även samspelet mellan staten och civilsamhället stärkas, vilket går i linje med vad som skulle definieras som en mer radikal form av deltagande planering (jfr Monno & Khakee 2012).

Ibland saknas ett bemötande

Att vissa synpunkter tenderar att helt sakna ett bemötande går att betrakta som ytterligare ett mönster. Det handlar bland annat om de synpunkter som riktar generell kritik mot tjänstepersoner och dess ageranden. Ett annat exempel på synpunkter som tycks sakna ett bemötande är de som är ”positiva” till sin karaktär. I ett sådant yttrande kan synpunktsförfattaren exempelvis instämma i någonting kommunen förslår i ett planförslag, alternativt uttrycka sin förnöjelse över hur någonting har hanterats i kommunen. Men, att det inte finns ett skriftligt bemötande behöver fortfarande inte vara intetsägande, utan skulle fortfarande kunna betraktas som ett indirekt bemötande. Förutsatt att kommunen inte missat eller glömt bort att bemöta en viss synpunkt – samt om man utgår ifrån att den positiva synpunkten inte redan har bemötts muntligt vid ett fysiskt samråd – kan detta indikera att kommunen gjort en bedömning som innebär att de lägger större vikt vid att ge återkoppling till synpunkter som handlar om andra saker. Som bland annat Tunström och Oliveira e Costa (2019) hävdar är det viktigt med en tvåvägskommunikation för att en deliberativ demokrati ska vara meningsfull. De menar att det således är betydelsefullt att lokala myndigheter inte bara vänder sig till deltagarna då det råder missnöje eller uppstår frågetecken, utan återkopplar återkommande under planeringsprocessens gång. Med det sagt kan det alltså finnas ett värde i en typ av standardisering där samtliga synpunkter bemöts, även när de är positiva eller instämmande (jfr Boverket 2020a; PBL, 3 kap 11 §). Detta kan även förstås utifrån Levay och Waks (2009) som belyser vikten av just standardisering av professionellt arbete och hur det kan garantera kvalitet och följaktligen upprätthålla den allmänna legitimiteten. Om kommunen huvudsakligen (eller uteslutande) bemöter de synpunkter som är ifrågasättande, kritiska eller förslag skulle det kunna leda till att medborgarna inte uppmuntras till att lämna synpunkter som enbart är positiva.

Jämförelser mellan kommunerna

Resultatet som presenteras nedan (se Tabell 4) antyder att det finns skillnader i hur synpunkter bemöts i de olika stora kommunerna, vilket går i linje med tidigare forskningsresultat (jfr Eriksson m.fl. kommande). Bland annat är andelen bifall (både starka och svaga) större i de mindre kommunerna, där 3% och 13% (Kommun Stor) kan betraktas som relativt låga siffror i jämförelse med 12% och 17% (Kommun Medelstor) och 11% och 22% (Kommun Liten). Dessutom är det en färre andel allmänt svar i de två mindre kommunerna, vilket till viss del kan bero på att medborgarna i dessa kommuner tycks ha fler och mer utförliga argument för sina synpunkter, samtidigt som de inte

tycks ställa lika mycket allmänna frågor som medborgarna gör i den större kommunen.³

Tabell 4. Resultat för hur synpunkter från medborgare bemöts, per kommun.

Kommun	Bifallande (starkt) Antal (%)	Bifallande (svagt) Antal (%)	Avvisande Antal (%)	Allmänt svar Antal (%)	Summa:
Kommun Liten	9 (11)	18 (22)	34 (41)	21 (26)	82 (100)
Kommun Medelstor	16 (12)	24 (17)	64 (46)	35 (25)	139 (100)
Kommun Stor	10 (3)	45 (13)	151 (44)	137 (40)	343 (100)
Totalt:	35	87	249	193	564

4.3 Kommunernas sätt att underbygga och förklara ställningstaganden

Resultat och analys av frågeställning tre delas in i tre övergripande avsnitt. Först ges exempel på faktorer som tycks påverka det faktum att vissa ställningstaganden motiveras mer utförligt än andra. Därefter används modellen av Eriksson m.fl. (kommande), där jag presenterar empiriska exempel på hur ställningstaganden motiveras i bemötanden utifrån överväganden inom selektiv sortering. Till sist beskrivs hur modellen skulle kunna kompletteras och specificeras utifrån de fynd som gjorts efter bearbetning av det empiriska materialet. Närmare bestämt ges två förslag på underkategorier för överväganden beträffande huruvida en viss synpunkt är möjlig och lämplig att implementera.

4.3.1 Mer eller mindre utförliga motiveringar

Resultatet antyder att bemötanden som är bifallande inte motiveras i lika stor utsträckning som bemötanden som är avvisande. Detta skulle kunna betraktas som naturligt eftersom man har en samsyn och då inte behöver motivera sitt ställningstagande på samma sätt. Detta kan kopplas till resultatet från frågeställning två (avsnitt 4.2.4) om att yttranden eller specifika synpunkter som är positivt inställda till ett planförslag – och således varken kan ges bifall eller avslag – tenderar att sakna bemötanden. Vilken fysisk plats eller typ av byggnation som planen berör tycks också påverka hur ställningstaganden kan och får motiveras. Exempelvis regleras vissa sakfrågor såsom riksintressen och strandskydd (MB, 7 kap. 13-18h §§; Boverket 2020d) mer detaljerat i lagstiftningen – vilket innebär att kommunen kan ta utgångspunkt i detta när de motiverar sina ställningstaganden i bemötandena – medan mycket annat inte gör det. Förutom detta tycks kommunerna vara mer utförliga i sina motiveringar när de bemöter yttranden som kritiserar eller ifrågasätter samrådets utförande eller de medverkande tjänstepersonernas prestation

³ Läsaren hänvisas till avsnitt 5.2 för vidare reflektion kring huruvida kommunstorlek kan påverka hur yttranden utformas och bemöts.

(se Figur 8). Å andra sidan tycks kommunerna vara mindre utförliga i sina motiveringar när de bemöter yttranden som påvisar brister i kommunens generella arbetssätt, det vill säga när det gäller kritik som inte är specifikt kopplad till detaljplanen i fråga (se Figur 9). Även om den här typen av yttrande förekommer förhållandevis sällan i de samrådsredogörelser som studerats, kan en känsla av att ens idéer inte tas på allvar på sikt leda till att människor inte upplever att det är någon mening med att delta i deliberativa samtal (jfr Cornwall 2008).

Synpunktsförfattare 51

Synpunktsförfattaren tycker att informationen om de dialoger som skulle ha skett i [stadsdel] ska uppdateras, eftersom det var bara två som genomfördes och den tredje ställdes in. Synpunktsförfattaren noterar att den bara ströks på anslagen som kommunen hade satt upp i trappuppgångarna. Synpunktsförfattaren anser att man inte behöver läsa informationen dagligen om man har läst den en gång att det ska vara vid tre tillfällen. Synpunktsförfattaren framför att de var många som skulle få information och komma med synpunkter på torsdagen den 4/10 men fick gå därifrån besvikna. Synpunktsförfattaren framför att de här mötena var ett dåligt alternativ till det tidigare mötet som ni bokade för liten lokal till. Alla bör få samma information och chans till egna yttranden vid ett och samma tillfälle.

Kommentar: Broschyrer med information om dialogmöten och vilka dagar/datum som skulle gälla skickades ut via post till alla boenden inom planområdet. Informationslappar med samma innehåll som broschyrerna sattes även upp på trappuppgångarna via fastighetsägarna efter kommunens begäran där det stod tydligt att information kom från kommunen. Informationen annonserades även i lokaltidningarna och det fanns även på kommunens hemsida. I alla dessa ovannämnda stod tydligt att dialogen skulle genomföras i tre öppet hus tillfällen den 27 september kl. 16.00–19.00, den 3 oktober kl. 10.00–12.00 och den 3 oktober kl. 13.00–15.00. Däremot satte den så kallade samordningsgruppen i [stadsdel] egna lappar på trappuppgångarna där det stod fel datum. Denna information fick kommunen genom att boende i området tog kontakt med kommunen som i sin tur bad representant ur ovan nämnda grupp att justera den felaktiga informationen. Kommunen beklagar att felaktig information satts upp även om det varit bortom kommunens ansvar.

Det är viktigt att alla kommer till tals och blir lyssnade på under en medborgardialog vilket var syftet med dialogmöten i [stadsdel]. Dialogen genomfördes under tre öppet hus tillfällen, både dag- och kvällstid för att ge möjlighet till så många som möjlighet att kunna delta. Olika stationer med fokus på olika sakfrågor gav möjlighet till allmänheten att ställa sina frågor.

Figur 8. Yttrande som kritiserar samrådets utförande och där kommunens ställningstagande motiveras mer utförligt.

Pengar...jag förstår! Men vi då, räknas inte vi som redan bor här? Ska inte vi trivas? Är det inte vi som räknas före byggherren? Vi bor ju här och ska fortsätta bo här, inte ni som ska bygga och göra ett jobb! Känns det inte bättre att lyssna på vad vi önskar än att bara köra över oss?! Värdegrunden som [Kommun Medelstor] ska jobba efter lyder bla ”att invånarna och kunden ska vara delaktiga och i fokus.” Ni har totalt missat oss och bara gått efter vad kunden och byggherren vill! Vi har inte mycket skog här i samhället men ändå är djurlivet enormt. Vi flyttade ifrån [närliggande stad] för att bo som vi gör idag. Våra barn står upp och äter med glas, bestick och tallrik tre dagar utav fem i skolan. Tycker du det känns bra att bygga mer bostäder men inte mer skola? Tycker ni det känns bra att bara köra över oss som önskar att bo såhär som vi gör? Vårt samhälle är det som har växt mest i [Kommun Medelstor]. Ni kan inte bara bygga utan att tänka långsiktigt. Jag är så hemskt ledsen och mår så dåligt över vad ni gör mot oss. Vi känner oss fruktansvärt maktlösa och den känslan är inget man önskar någon.

Figur 9. Yttrande med kritik som inte är specifikt kopplad till detaljplanen i fråga, och som helt saknar bemötande (där kommunen således inte kan motivera ett ställningstagande).

4.3.2 Överlappande överväganden

Om vi nu tar den teoretiska modellen i beaktning (jfr Eriksson m.fl. kommande) tycks samtliga tre typer av selektiv sortering – det vill säga överväganden utifrån vad som är möjligt, lagligt och lämpligt (se avsnitt 3.4) – gå att återfinna i bemötanden från samtliga samrådsredogörelser, från alla tre kommuner. Empiriska exempel på hur ställningstaganden i bemötanden motiveras utifrån överväganden inom selektiv sortering, presenteras i Bilaga 1 i appendix. Resultatet går även i linje med tidigare forskning om att överväganden inom selektiv sortering – vilka presenteras som idealtyper – i viss utsträckning tenderar att överlappa varandra i praktiken. En motivering kan alltså innehålla flera dimensioner av modellen. Nedan presenteras tre empiriska exempel på hur bemötanden kan motiveras utifrån flera, överlappande överväganden.

Exempel 1:

[Kommunen] Kommunen vill uppmärksamma att det inte är möjligt att överklaga detaljplanen i detta skede. En överklagande kan göras först efter att beslut om antagande av detaljplan har tagits, vilket ännu inte skett.

Här konstateras att någonting inte är möjligt utifrån vad lagstiftningen (jfr PBL, 13 kap 16 §) reglerar om medborgares möjligheter att överklaga detaljplanen i det specifika skedet i planprocessen. Här bottnar motiveringen dessutom i praktiska/rent fysiska omständigheter – i det här fallet det faktum att ett beslut om antagande av detaljplan ännu inte ägt rum.

Exempel 2:

[Kommunen] Detaljplanen möjliggör byggnationen av bostäder inom planområdet inom ramarna för vad som är lämpligt enligt plan och bygglagen.

I det andra exemplet motiveras ställningstagandet utifrån vad som är möjligt, med utgångspunkt i vad lagstiftningen reglerar som lämpligt.

Exempel 3:

[Kommunen] Inga av dessa områden är tillräckligt stora och ligger till stor del även inom riksintresse för Ostlänken.

I det tredje exemplet motiveras ställningstagandet dels utifrån praktiska omständigheter, det vill säga utifrån det faktum att de fysiska områdena som berörs inte är tillräckligt stora. Samtidigt bedöms synpunkten utifrån huruvida den strider mot nationella intressen, vilket är någonting som regleras i lagen.

Mer eller mindre vanliga sätt att motivera ställningstaganden på

Oavsett om alla samrådsredogörelser innehåller motiveringar både utifrån vad som är möjligt, lagligt och lämpligt – samt tenderar att överlappa varandra – går det att urskilja ett övergripande mönster i hur kommunerna motiverar och förklarar sina ställningstaganden. Totalt sätt motiveras närmare hälften av alla ställningstaganden utifrån överväganden om vad som är lämpligt. Cirka 40% av alla bemötanden motiveras utifrån vad som anses vara möjligt, samtidigt som bara knappt en femtedel motiveras utifrån vad som är lagligt. Som tidigare nämnts kan detta tänkas bero på att olika sakfrågor regleras olika detaljerat i lagstiftningen. Även det här resultatet kan tolkas i förhållande till medborgarnas påverkansmöjligheter. I och med att förhållandevis få ställningstaganden i bemötandena motiveras utifrån överväganden om vad som är lagligt, skulle man kunna tänka sig att det genererar ett större utrymme för medborgare att exempelvis ifrågasätta bemötanden eller överklaga beslut. Med andra ord torde det vara enklare att ifrågasätta det kommunen anser som lämpligt, än det som regleras detaljerat i lagstiftningen. Detta hör ihop med det som skrivs i avsnitt 4.1.2 och 4.2.4, om att medborgare till viss del har kapacitet att påverka hur deras yttranden bedöms och bemöts, då bemötandets utformning tycks påverkas av yttrandets utformning. Å andra sidan är det viktigt att särskilja kapacitet och faktiska påverkansmöjligheter (jfr Faehnle & Tyrväinen 2013; Fischer 2006).

Som vi kan se nedan i Tabell 5 är det inga anmärkningsvärda procentuella skillnader när det kommer till vilka överväganden de olika kommunerna motiverar och förklarar sina ställningstaganden utifrån.

Tabell 5. Resultat för hur ställningstaganden i bemötanden motiveras och förklaras, per kommun.

Kommun	Möjligt Antal (%)	Lagligt Antal (%)	Lämpligt Antal (%)	Summa:
Kommun Liten	19 (40)	8 (17)	20 (43)	47 (100)
Kommun Medelstor	27 (33)	13 (16)	41 (51)	81 (100)
Kommun Stor	91 (38)	44 (19)	103 (43)	238 (100)
Totalt:	137	65	164	366

Grovsorteringen synliggörs

Det som beskrivs som en ”grundläggande form av selektiv sortering” (jfr Eriksson m.fl. kommande) finns med i samtliga samrådsredogörelser som studerats (se appendix). Det handlar om en typ av ”grovsorteringsarbete” där planerare tidigt i planprocessen bedömer vilka synpunkter som är relevanta att ta ställning till i förhållande till det aktuella planförslaget. Att denna grundläggande form av selektiv sortering synliggörs i samrådsredogörelserna kan förstås i förhållande till vikten av transparens, där risk för missnöje bland allmänheten anses minska om offentliga administratörer ger insyn och information i de slutliga stegen i planprocesserna (Hylmö & Skärbäck 2006; Holmgren m.fl. 2016). Ytterligare en iakttagelse är att denna grovsortering tycks vara lättare att härleda i motiveringar kring vad som är möjligt och lagligt att implementera, än utifrån vad som är lämpligt. Detta hänger sannolikt ihop med det som skrivs i avsnitt 4.3.1, nämligen att vissa sakfrågor, till exempel sådant som styrs av konkreta, fysiska omständigheter eller sådant som har en tydlig reglering i lagstiftning, är lättare att bemöta mer ”rakt på sak” – det vill säga lättare att (grov)sortera ut. Dessutom tycks ställningstaganden huvudsakligen motiveras utifrån vad som är lämpligt, snarare än utifrån vad som är olämpligt. Med andra ord fokuserar kommunerna på att motivera varför det ”ursprungliga” planförslaget är mer lämpligt i förhållande till de inkomna synpunkterna, snarare än att motivera varför dessa synpunkter är olämpliga. Detta kan kopplas till resultatet från Tunström och Oliveira e Costas studie (2019) om att de slutliga dokumenten främst fokuserar på den föreslagna planen som den bästa lösningen.

4.3.3 Att motivera ställningstaganden utifrån estetik och extern expertis

Vid närmare analys av bemötandet i samrådsredogörelserna har ytterligare två, mer specifika sätt som kommunerna motiverar och förklarar sina ställningstaganden utifrån uppmärksammas. I den här studien definieras dessa sätt utifrån två kategorier som jag har valt att kalla estetik och extern expertis (se Tabell 6). Dessa skulle i sin tur huvudsakligen kunna ses som två förslag på underkategorier till vad som enligt Eriksson m.fl. innefattar en tredje form av selektiv sortering, det vill säga vad som är lämpligt (men även utifrån överväganden om vad som är möjligt) att implementera i planprocessen.

Tabell 6. Empiriska exempel på hur ställningstaganden i bemötanden motiveras utifrån estetik och extern expertis.

Estetik	Extern expertis
"Bedömningen som kommunen gör att är höjdskillnaderna inom tomten går att förena med tillgänglighet, god estetik och arkitektur."	"I kommunens arbete med detaljplaner deltar många olika professioner med fackkunskap, exempelvis ekologer och landskapsarkitekter."
"I föreslagen plan har kommunen som ambition att skapa variation och höja den estetiska kravnivån inom det nya verksamhetsområdet."	"Vad gäller uttryckningsfordon och tillgängligheten inom planområdet har kommunen samrått med räddningstjänsten."
"Materialet kommer enligt entreprenören väljas för att ytterligare låta byggnaderna smälta in, såsom trä och andra naturmaterial."	"Kommunens ekolog är inkopplad i detaljplanen som yttrande påpekar. Ekologen bevakar de ekologiska värdena som finns i detaljplanearbetet."
"Den bebyggelse som planeras i den norra delen av planområdet är begränsad till två våningar i form av villor och radhus för att smälta in i omgivande bebyggelse."	"Att upprätta detaljplan är en process i vilken många professioner från kommunala- och statliga verk är medverkande. Genom faktaunderlag och remisser med såväl medborgare, myndigheter och bolag görs en avvägning av olika intressen vilket resulterar i att alla inte alltid får sin vilja igenom."
"Att bebyggelse kommer närmare gatan och att gatan får trädrader på bägge sidorna samt att körhastigheten minskas bidrar till att gatan och miljön kring gatan upplevs mer stadsmässig."	"Stadsbyggnadskontoret kommer även att kalla till ett möte senare i processen med sakägare, entreprenörer och en sakkunnig i geoteknik för att besvara dessa frågor ytterligare."
"För att minska den visuella påverkan som ny verksamhetsbebyggelse norr om [namn på by] medför anläggas en landskapsvall."	"Såväl planhandläggare som mark- och exploateringsingenjör var på plats hösten 2017 och förde en diskussion om utbyggnadsplanerna med de boende på [väg]."
"Utformningen av flerbostadshuset kommer att ske med suterrängvåning och på en lutande tomt, vilket gör att deras profil kommer att passa in i den naturliga söderliggande bergshöjden."	"Detta är en gemensam bedömning som berörda kontor inom kommunen gjort utan hänsyn tagen till den tänkta privata exploatörens önskemål."

Estetik

Ett ställningstagande kan kopplas till kategorin estetik då det motiveras utifrån vad som beskrivs som mer eller mindre estetiskt tilltalande. Det kan till exempel handla om att kommunen anser att en viss typ av byggnation skulle smälta in bättre i en viss omgivning, eller att någonting helt enkelt anses höja den estetiska nivån inom ett specifikt område. Ett ställningstagande som motiveras utifrån vad som är estetiskt tilltalande kan återföras till vad som betraktas vara fördelaktigt utifrån andra perspektiv. Till exempel kan ett mer naturskönt område tänkas attrahera turister och människor överlag, vilket på sikt kan resultera i att fler väljer att semestra och placera kapital i boenden i området. Om det är kommunens vision att attrahera fler människor till en särskild plats, kan det med andra ord bedömas vara lämpligt att investera i att bevara och värna om kringliggande skogspartier som – både visuellt och praktiskt – kan vara tilltalande för människor.

Att motivera ett ställningstagande utifrån vad som är estetiskt tilltalande kan å ena sidan betraktas som en förhållandevis svag premiss att grunda ett ställningstagande på. Detta kan botten i en förståelse där "det väl är viktigare att någonting är lagligt än estetiskt tilltalande?" Vad som är estetiskt tilltalande är dessutom många gånger en subjektiv fråga. Det som bedöms vara estetiskt

tilltalande av kommunen, behöver inte nödvändigtvis vara estetiskt tilltalande för medborgarna. Men faktum är att det finns en underliggande slagkraft i detta övervägande då det tycks förutsätta att förslaget redan är lagligt och möjligt att implementera. Hur kommer det sig? En förklaring till detta är att övervägandet, som kan utläsas av resultatet i Tabell 6, främst används för att motivera avvisande bemötanden, där kommunen förklarar varför just deras förslag är bättre än medborgarnas. Med andra ord är det osannolikt att kommunen själv skulle lägga fram ett förslag som inte redan är lagligt och möjligt att implementera. Som nämns i avsnitt 4.3.2 (Grovsorteringen synliggörs) tycks kommunerna alltså lägga kraft på att motivera varför det ursprungliga planförslaget är att föredra i förhållande till de inkomna synpunkterna snarare än tvärtom. Mer specifikt används övervägandet för att förklara hur kommunens förslag påverkar estetiken på ett positivt sätt, snarare än hur medborgarnas förslag påverkar estetiken på ett negativt sätt (jfr Tunström & Oliveiera e Costa 2019).

Extern expertis

Den tredje formen av selektiv sortering – lämpligt – innefattar en process där planerare väger allmänna och enskilda intressen mot varandra i förhållande till politiska visioner och utifrån deras professionella omdömen (Eriksson m.fl. kommande). Här synliggör den andra underkategorin extern expertis, att kommunernas bemötanden inte enbart baseras på specifika planerare eller myndigheters professionella omdömen, utan även på andra, externa aktörers professionella expertis och förmågor. Exempelvis kan kommunerna motivera ett ställningstagande genom att i sitt bemötande förklara att de tar utgångspunkt i vad en specifik aktör, som är expert inom det område som den specifika sakfrågan berör, har uttalat sig om. Ibland tycks kommunerna lägga särskild vikt vid att belysa kvantitet och spridning, där de helt enkelt punktar upp samtliga aktörer som varit inblandade i processen som ligger till grund för och motiverar det ställningstagande som lett fram till det specifika bemötandet i samrådsredogörelsen. Även om extern expertis företrädesvis tycks vara en underkategori till lämpligt, skulle det ibland även kunna betraktas som en underkategori till överväganden kring vad som är möjligt (se Bilaga 1 i appendix). Detta kan analyseras utifrån Faehnle och Tyrväinen (2013) som menar att vi generellt ser olika på medborgares input, vilken förväntas böttna i erfarenhetsbaserad information, och kommunens bemötanden, vilken i sin tur betraktas böttna i vetenskaplig och professionell information – vanligtvis erhållen genom en målmedveten utbildning. Här skulle man även kunna dra en parallell till det som diskuteras i avsnitt 4.1.2, närmare bestämt effekterna av olika typer av modaliteter i bemötandets utformning. Å ena sidan kan indikationer om vem/vilka som står bakom ställningstagandet i bemötandet – i synnerhet om det är personer med expertkunskaper som varit involverade – göra innehållet både mer lättförståeligt och legitimt. Detta då en otydlighet

i vad/vem/vilkas kompetens ett ställningstagande motiveras utifrån skulle kunna resultera i svårigheter för medborgarna att bedöma bemötandets relevans/kvalitet. Å andra sidan finns en baksida till detta som handlar om att man som medborgare – i förhållande till den expertis som lyfts fram i bemötandet – skulle kunna riskera att tappa förtroende för den input man själv redan lämnat eller vill lämna. Ett sådant scenario speglas i Cornwall (2008) som menar att en rädsla för – eller erfarenhet av – att ens egna synpunkter inte mäter sig mot elitisters röster och expertis, där en känsla av att inte ha mycket att bidra med, skulle kunna resultera i försvagat politiskt självförtroende, och i värsta fall även självexkludering i de deliberativa processerna. Detta kan samtidigt, precis som i avsnitt 4.1.2 om modaliteter, förstås utifrån White (1996) som menar att en stor del av maktdimensionen inom deliberativ demokrati handlar om att makten i sig utgör en grundläggande pelare i konstruktionen av rivaliserande intressen. Med andra ord kan kommunens sätt att motivera sina ställningstaganden – precis som dess sätt att formulera sina bemötanden – tänkas påverka föreställningen om vad medborgarna exempelvis kan tycka till om och vad/vilka bemötanden som är möjliga/värda att överklaga.

5. DISKUSSION

Syftet med denna studie har varit att beskriva och analysera deliberativa demokratiska processer och dess utfall. Detta har jag gjort genom att studera samrådsredogörelser utifrån tre forskningsfrågor som lyder som följer: Hur struktureras och utformas bemötandet av medborgares yttranden i samrådsredogörelser? I vilken utsträckning tillgodoses synpunkter från medborgare i planförslagen? Hur motiveras och förklaras ställningstagandet i bemötandet? Forskningsstudien bygger huvudsakligen på kvalitativ innehållsanalys av totalt nio samrådsredogörelser från tre svenska kommuner i en och samma region. För att analysera hur bemötandet av medborgares yttranden struktureras och utformas, och för att analysera i vilken utsträckning synpunkter från medborgare tillgodoses i planförslagen, har studien tagit sin utgångspunkt i den politisk-filosofiska debatten kring deliberation som demokratiskt ideal. Mer specifikt har resultatet analyserats utifrån forskningsfältet kring två fundamentala faktorer som gör en deliberativ demokrati meningsfull – medborgares faktiska påverkansmöjligheter och graden av transparens. För att analysera hur ställningstagandet i bemötandet motiveras och förklaras, har det empiriska materialet analyserats med utgångspunkt i en modell för överväganden inom sorteringsprocesser. Mer specifikt har studien utgått från tre kategorier för selektiv sortering (jfr Eriksson m.fl. kommande) som handlar om huruvida en viss synpunkt är (1) möjlig, (2) laglig och/eller (3) lämplig att implementera (se Figur 1 och Figur 3).

Härnäst följer mina huvudsakliga slutsatser utifrån studiens tre forskningsfrågor.

5.1 Slutsatser

Hur struktureras och utformas bemötandet av medborgares yttranden i samrådsredogörelser?

Oavsett vissa skillnader i hur bemötandet struktureras är en gemensam nämnare att medborgarnas yttranden alltid presenteras och bemöts sist i samtliga samrådsredogörelser. En stor del av maktdimensionen inom deliberativ demokrati är involverad i förhandlingarna om vilka intressen som prioriteras framför andra (jfr White 1996). Resultatet, vilket kan tänkas ge en indikation om vilken vikt kommunen lägger vid medborgarnas yttranden, kan förstås utifrån föreställningar om att medborgarnas yttranden huvudsakligen består av erfarenhetsbaserad information. En möjlig förklaring till varför medborgarnas yttranden presenteras sist är att denna erfarenhetsbaserade information skiljer sig från vetenskaplig och professionell information – information från kommunala instanser, myndigheter och företag (jfr Monno & Khakee 2012; Faehnle & Tyrväinen 2013). Oavsett hur bemötandets utformning påverkas i förhållande till yttrandets utformning, är poängen

att det gör det. Detta innebär i sin tur att medborgare har kapacitet att påverka hur synpunkterna bemöts – där ett specificerat bemötande också tenderar att implicera en mer gedigen bedömning. Kapaciteten realiseras bland annat då medborgaren i sitt yttrande formulerar varför vederbörande yttrar sig på ett visst sätt, det vill säga argumenten för en ståndpunkt i en viss synpunkt. Kommunen får alltså ett större tolkningsutrymme – ett större utrymme för hur synpunkten kan bemötas – om medborgaren uttrycker sig mindre specifikt. Om syftet är att röra sig bort från överklaganden och en större mängd allmänna svar – där fokus huvudsakligen ligger på att tillhandahålla feedback och förbättra informationsutbytet i förhandling med hänsyn till medborgarnas oro och idéer (jfr Monno & Khakee 2012) – är ett steg att medborgarnas yttranden formuleras mer precist. Från kommunens sida leder detta troligtvis till att man skulle kunna arbeta bort från en problematik som handlar om att planerare tycks kunna förbli oinformerade om invånarnas upplevelser (jfr Faehnle & Tyrväinen 2013). En ökad förståelse för medborgarnas underliggande, faktiska viljor skulle alltså kunna leda till att kommunen får ökad möjlighet att bedöma frågan på djupet, liksom utforma mer skraddarsydda bemötanden. Detta kan följaktligen leda till att medborgarna får en ökad förståelse för de bemötanden som de tilldelas, vilket i sin tur stärker den deliberativa demokratiska legitimiteten.

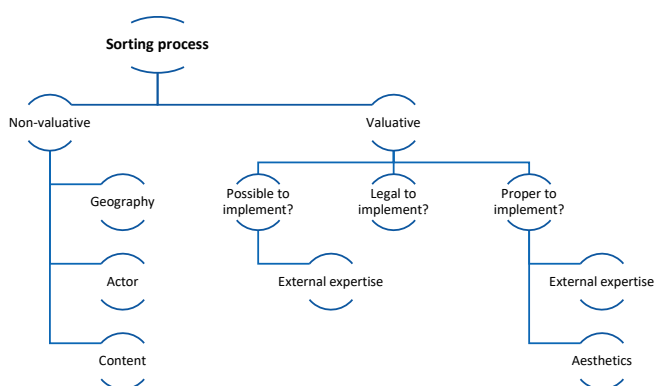
I vilken utsträckning tillgodoses synpunkter från medborgare i planförslagen?

I den här studien framkommer att medborgarnas yttranden inte enbart består av förslag, utan även andra mer fundamentala saker såsom ifrågasättande av tjänstepersoners kompetens, eller mer enkla saker som vilken aktör som ansvarar för att hantera en viss planeringsfråga. Utöver bifallande respektive avvisande, blir bemötandet följaktligen ett "allmänt svar" då medborgarens synpunkt är en fråga eller fundering, ett ifrågasättande, en typ av uttalad oro eller en problematisering, utan direkt begäran eller förslag i relation till ett specifikt planförslag. Därtill görs skillnad mellan starka och svaga bifall, där de förstnämnda är mer entydiga. Resultatet visar att närmare hälften av det totala antalet bemötanden som studerats är avvisande, samtidigt som en femtedel är bifallande, varav en övervägande majoritet av dessa är svagt bifall. Resultatet kan förstås utifrån medborgarnas faktiska påverkansmöjligheter, samt huruvida många avvisande bemötanden i kombination med förhållandevis få starkt bifallande bemötanden på sikt skulle kunna påverka medborgarnas politiska självförtroende (Cornwall 2008).

Hur motiveras och förklaras ställningstagandet i bemötandet?

Samtliga tre typer av selektiv sortering – det vill säga överväganden utifrån vad som är möjligt, lagligt och lämpligt – går att återfinna i bemötanden från samtliga samrådsredogörelser, från alla tre kommuner (se appendix).

Resultatet går även i linje med Erikssons m.fl. (kommande) konstaterande om att överväganden inom selektiv sortering tenderar att överlappa varandra i praktiken. Oavsett om alla samrådsredogörelser innehåller motiveringar utifrån vad som är möjligt, lagligt och lämpligt – samt tenderar att överlappa varandra – går det att urskilja ett övergripande mönster i hur kommunerna motiverar och förklarar sina ställningstaganden. Totalt sätt motiveras närmare hälften av alla ställningstaganden utifrån överväganden om vad som är lämpligt. Cirka 40 % av alla bemötanden motiveras utifrån vad som anses vara möjligt, samtidigt som bara knappt en femtedel motiveras utifrån vad som är lagligt. Som tidigare nämnts skulle detta kunna bero på att olika sakfrågor regleras olika detaljerat i lagstiftningen. För övrigt tycks ställningstaganden huvudsakligen motiveras utifrån vad som är lämpligt, snarare än utifrån vad som är olämpligt. Med andra ord fokuserar kommunerna på att motivera varför det ”ursprungliga” planförslaget är mer lämpligt i förhållande till de inkomna synpunkterna, snarare än att motivera varför dessa synpunkter är olämpliga (jfr Tunström & Oliveira e Costa 2019). Vid närmare analys har jag uppmärksammat ytterligare två, mer specifika sätt som kommunerna motiverar och förklarar sina ställningstaganden utifrån (se Figur 10). I den här studien definieras dessa sätt utifrån två kategorier som jag har valt att kalla estetik och extern expertis. Kategorin estetik omfattar ställningstaganden som motiveras utifrån vad som betraktas som mer eller mindre estetiskt tilltalande. Kategorin extern expertis omfattar en förståelse för att kommuners bemötanden inte enbart baseras på specifika planerares eller myndigheters professionella omdömen, utan även på andra, externa aktörers professionella expertis och förmågor. Dessa skulle i sin tur kunna ses som två förslag på underkategorier till överväganden kring vad som är möjligt och lämpligt att implementera (jfr Eriksson m.fl. kommande).



Figur 10. Bearbetning av Erikssons m.fl. modell för logiker och överväganden inom sorteringsprocesser, innehållandes underkategorier för vad som bedöms vara möjligt och lämpligt att implementera (jfr Figur 1 och Figur 3).

5.2 Avslutande reflektioner

Resultatet indikerar att det tycks finnas vissa skillnader i hur synpunkter bemöts i de olika stora kommunerna (jfr Eriksson m.fl. kommande). Förutom att det är en betydligt mindre andel bifallande bemötanden i Kommun Stor, är det dessutom en färre andel allmänna svar i de två mindre kommunerna. Detta tycks å ena sidan bero på att medborgarna i dessa kommuner har fler och mer utförliga argument för sina synpunkter, samtidigt som medborgarna inte tenderar att ställa lika mycket allmänna frågor som i Kommun Stor. Även om jag i den här studien inte kan kontrollera för kommunstorlek – då jag enbart analyserar en kommun i varje storleksklass – finner jag det intressant att diskutera vad eventuella skillnader skulle kunna bero på. En tanke är att mindre kommuner vanligtvis inte är lika tätbefolkade som större kommuner, vilket i sin tur skulle kunna innebära att det blir mer påtagligt vem som berörs av ett detaljplaneprojekt. Om man som enskild fastighetsägare eller privatperson är medveten om att man är en av få, eller kanske den enda som påverkas direkt av planförslaget, finns en större sannolikhet att man lägger tid på att sätta sig in i planen (Monno & Khakee 2012; jfr Hibbing & Theiss-Morse 2002). Detta resulterar troligtvis i att man kommer att ha bättre kunskap om vad man faktiskt kan tycka till om, samt att man har mer ”kött på benen” när man presenterar sina synpunkter. Dessutom kan en liten kommun växa starkt i förhållande till en större kommun, vilket exempelvis kan leda till att medborgare upplever att de inte längre känner igen sig i sina egna kvarter. Detta kan generera såväl frustration som engagemang i olika sakfrågor. Ytterligare en eventuell förklaring till varför det är fler bifallande bemötanden i de mindre kommunerna skulle kunna vara att det generellt är längre mellan medborgare och tjänstemän i större kommuner. Detta skiljer sig från mindre kommuner där tjänstemäns närhet till medborgare och personliga kontakter visar sig ha betydelse för offentliga tjänstemäns bemötanden (jfr Bergh m.fl. 2013).

Därtill vill jag fortsätta en diskussion om hur erfarenhetsbaserad/lokal kunskap kan förstås i förhållande till professionsbaserad kunskap (jfr Monno & Khakee 2012; Faehnle & Tyrväinen 2013). Å ena sidan är det förståeligt att personer som investerat i bostäder och miljöer många gånger motsätter sig planerade byggnadsprojekt i ens närhet, fastän byggnadsprojekten kan anses behövas (jfr Gerdiner & Borell 2003). Trots att medborgarna har sitt, också viktiga, erfarenhetsbaserade perspektiv utifrån hur det är att leva och bo i en specifik miljö, har kommunen fortfarande ett större ansvar där man exempelvis ska ta hänsyn till hållbarhet och kommande generationer. Även om störningar såsom buller vid byggnation naturligtvis ska minimeras så gott det går kan detta buller, apropå kommunens ansvar, behöva placeras i ett större sammanhang. Bullret är tillfälligt samtidigt som en byggmiljö kan förväntas stå i över hundra år. Detta kan likt sorteringskategorierna estetik och extern expertis (se ovan) härledes till en tredje form av selektiv sortering

– överväganden om vad som är lämpligt att implementera – vilken innefattar en process där planerare väger allmänna intressen mot enskilda intressen i relation till politiska visioner och utifrån deras professionella omdömen (jfr Eriksson m.fl. kommande). Tidsaspekten är med andra ord sannolikt en väldigt viktig faktor i de överväganden som kommunen gör. Kommun och medborgare går alltså in i planeringsprocesser med olika grundvärden, vilket således implicerar att samhällsplanering är allt annat än okomplicerat. Det handlar inte om att identifiera vilken part som har mer eller mindre rätt, utan snarare om att hitta former för att nå en ömsesidig förståelse för varandras perspektiv.

Praktiskt kunskapsbidrag

På samma sätt som det är betydelsefullt att lyfta fram studiens kunskapsbidrag i förhållande till deliberativ demokrati och en principiell teoretisk diskussion, är det relevant att formulera några ord i termer av praktisk relevans. Alltså; vad har studiens resultat för praktisk betydelse för det lokala politiska arbetet? Här är nog en viktig poäng att kommuner kan behöva lägga mer tid och resurser på att få medborgare att förstå att de måste formulera sina yttranden mer utförligt. Det finns två huvudsakliga vinster med detta. Å ena sidan får kommunerna en bättre förståelse för invånarnas faktiska upplevelser och viljor. Å andra sidan kan bemötanden som är mer korrekt anpassade till anspråken i yttrandena tänkas uppmuntra fler medborgare att engagera sig i deltagande planeringsprocesser. Ytterligare ett resultat som skulle kunna vara av praktisk relevans för kommunalföreningen kan förstås i förhållande till vikten av transparens. Om kommuner arbetade mer med aktiv informationsspredning, exempelvis när det kommer till vad det sammanvägda resultatet av samrådsprocesserna är, skulle man i större utsträckning säkerligen kunna undvika missförstånd och missnöje från allmänheten (jfr Hylmö & Skärbäck 2006). Detta skulle i sin tur kunna tänkas minska mängden överklaganden från medborgare, vilket innebär en mer effektiv planeringsprocess.

Givet forskningsfältets kunskapsluckor, likväl som frågans samhällsaktualitet finns skäl att fortsätta studera samrådsredogörelser i planeringsprocesser. Förutom att göra en mer omfattande studie där man i större utsträckning kan kontrollera för kommunstorlek, skulle det kunna göras stickprov eller en mer övergripande bedömning av hur synpunkter från andra aktörer (myndigheter, näringsliv etc.) hanteras och bemöts. Därtill, då samrådsredogörelserna framställs som en viktig del i den deliberativa beslutsprocessen, kan en djupare kunskap kring användningen av denna dokumentation vara värd att ta fasta på.

REFERENSER

- Alonso, S., J. Keane & W. Merkel. (2011). *The Future of Representative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alvesson, M. & Kärreman, D. (2012). *Kreativ metod: skapa och lösa mysterier*. 1. uppl. Malmö: Liber.
- Amnå, E. (2006). Playing with fire? Swedish mobilization for participatory democracy, *Journal of European Public Policy*, 13:4, 587–606.
- Andrews, T. (2012). What is Social Constructionism? *The Grounded Theory Review*. Vol. 11 no. 1: 39–46.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, 35: 4, 216–224.
- Bergh, A., Erlingsson, G., Sjölin, M. & Öhrvall, R. (2013). *Allmän nytta eller egen vinning. En ESO-rapport om korruption på svenska. ESO-rapport 2013:2*, Stockholm: ESO.
- Bickerstaff, K. & Walker, G. (2005). Shared Visions, Unholy Alliances: Power, Governance and Deliberative Processes in Local Transport Planning, *Urban Studies*, 42(12): 2123–2144.
- Boverket (2014a). Vad är en detaljplan. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/vad-ar-detaljplan1/> (Hämtad 2020-03-13).
- Boverket (2017a). Riksintresseanknutna lagar. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/riksintressen/riksintresseanknutna-lagar/> (Hämtad 2020-07-01).
- Boverket (2018a). Samrådsredogörelse vid ett utökat förfarande. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/utokat-forfarande/samradsredogorelse/> (Hämtad 2020-04-02).
- Boverket (2019a). Så planeras Sverige. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/> (Hämtad 2020-03-19).
- Boverket (2019b). Detaljplanekravet. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/detaljplanekravet/> (Hämtad 2020-04-02).
- Boverket (2020a). Samråda om översiktsplan och MKB. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/uppratta/samrada/samrad/> (Hämtad 2020-03-13).
- Boverket (2020b). Samråd om detaljplan vid ett standardförfarande. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/standardforfarande/samrad/> (Hämtad 2020-03-13).

- Boverket (2020c). Samråd om detaljplan vid ett utökad förfarande. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/utokat-forfarande/samrad/> (Hämtad 2020-04-02).
- Boverket (2020d). Strandskydd. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/planering-av-mark-och-vatten/strandskydd/> (Hämtad 2020-07-01).
- Bryman, A. (2018). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Upplaga 3. Stockholm: Liber.
- Chambers, S. (2003). Deliberative democratic theory, *Annual Review of Political Science*, 6: 307–326.
- Cornwall, A. (2008). Unpacking ‘participation’: Models, meanings and practices, *Community Development Journal*, 43(3): 269–283.
- Della Porta, D. & Keating, M. (2008). How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction. In Della Porta, D. & Keating, M. (red.). *Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective* (pp. 19–39). Cambridge: Cambridge University Press.
- Denscombe, M. (2017). *The good research guide: for small-scale social research projects*. Sixth edition. London: Open University Press.
- Eriksson, E., Fredriksson, A. & Sysner, J. (2020). Opening the black box of participatory planning - A study of how planners handle citizens' input. Opublicerat manuskript.
- Faehnle, M. & Tyrväinen, L. (2013). A framework for evaluating and designing collaborative planning, *Land Use Policy*, 34: 332–341.
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Cambridge: Polity.
- Fredriksson, A. (2019). Medborgardeltagandets svarta låda – om sortering och värdering av yttranden i samhällsbyggnadsprocesser. Arbetsnotat. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes*. London: The MIT Press.
- Gerdner, A., & Borell, K. (2003). Neighborhood Reactions Toward Facilities for Residential Care, *Journal of Community Practice*, 11:4, 59–79.
- Hay, C. (2002), *Political Analysis. A Critical Introduction*. Palgrave.
- Healy, P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.
- Held, D. (2006). *Models of democracy*. 3. ed. Cambridge: Polity.
- Héritier, A. (2008). Causal explanation. In Della Porta, D. & Keating, M. (red), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* (pp. 61–79). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hertting, N. & Kugelberg, C. (red.) (2017). *Local participatory governance and representative democracy: institutional dilemmas in European cities*. New York: Routledge.

- Hibbing, J. & Theis-Morse, E. (2002). *Stealth Democracy. Americans' Beliefs about How Government Should Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holmgren, K., Rosstorp, F. & Rohdén, H. (2016). Confidence in public institutions: A focus group study on views on the Swedish Social Insurance Agency. *Work*. 2016;55(1):77–91.
- Hylmö K, & Skärbäck E (2006). Commentary: Transparency in Road Planning Documents: A Case Study of Two Swedish Projects, *Environmental Practice*, 8:1, 49–57.
- Levay, C. & Waks, C. (2009). Professions and the Pursuit of Transparency in Healthcare: Two Cases of Soft Autonomy, *Organization Studies*, vol. 30, no. 5, pp. 509–527.
- Monno, V. & Khakee, A. (2012). Tokenism or Political Activism? Some Reflections on Participatory Planning, *International Planning Studies*, 17(1): 85–101.
- Montin, S. (1998). *Lokala demokratiexperiment. Kapitel ur SOU 1998:155 Demokratiutredningen*.
- Mäntysalo, R. (2000). *Land-use planning as inter-organizational learning*. Diss. Oulu: Oulun yliopisto.
- Nilsson, K. (2001). *Planering för hållbar utveckling: Dilemman för kommunala översiktsplanerare*. Lic.-avh., KTH, Stockholm.
- Nilsson, K. (2007). Managing complex spatial planning processes. *Planning Theory & Practice* 8(4), 431–447.
- Parvin, P. (2018). Democracy Without Participation: A New Politics for a Disengaged Era, *Res Publica*, 24(1): 31–52.
- Pateman, C. (1975[1970]). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Petersson, O. (1991). *Makt: En sammanfattning av Maktutredningen*. 1 uppl. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Premfors, R. & Roth, K. (red.) (2004). *Deliberativ demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Proposition. 1985/86:1. Med förslag till ny plan- och bygglag. Stockholm.
- Proposition. 1985/86:3. Med förslag till lag om hushåll med naturresurser m.m. Stockholm.
- Proposition. 2001/02:80. *Demokrati för det nya seklet*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- RÅ 1995 not. 141. Handläggningen (samma konsultföretag som av en enskild intressent anlitas för upprättande av detaljplan har svarat för samrådsredogörelse och utställningsutlåtande, rättsprövning).
- SCB (2018). Allt färre är medlemmar i politiska partier. <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2018/allt-farre-ar-medlemmar-i-politiska-partier/>(Hämtad 2020-02-01).

- SFS 1998:808. Miljöbalk.
- SFS 2010:900. Plan- och bygglag.
- SFS 2011:338. Plan- och byggförordning.
- SFS 2015:400. Havsplaneringsförordning.
- SFS 2017:725. Kommunallag.
- SOU 2000:1. En uthållig demokrati! - Politik för folkstyrelse på
2000-talet: Slutbetänkande från demokratiutredningen. Stockholm:
Kulturdepartementet.
- Tunström, M. & Oliveira e Costa, S. (2019). Forskning och praktik i
samverkan om medborgardeltagande i stadsplanering. Nordregio Policy
brief #04, Apr 2019. Stockholm: Nordregio.
- Vennesson, P. (2008). Case studies and process tracing. In Della Porta, D.
& Keating, M. (red), *Approaches and Methodologies in the Social
Sciences: A Pluralist Perspective* (pp. 223–239). Cambridge: Cambridge
University Press.
- White, S. (1996). Depoliticising development: The uses and abuses of
participation, *Development in Practice*, 6(1): 6–15.
- Winther Jørgensen, M. & Phillips, L. (2000). *Diskursanalys som teori och
metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: design and methods*.
Sixth edition Los Angeles: SAGE.

APPENDIX

Bilaga 1. Empiriska exempel på hur ställningstaganden i bemötanden motiveras utifrån överväganden inom selektiv sortering⁴

Möjligt att implementera	Lagligt att implementera	Lämpligt att implementera
"Vagnarna i vägområde är ca 12 m bredd, vilket möjliggör för separat gång- och cykelväg i anslutning till fordonsvägen."	"I detaljplanen ska kommunen pröva markens lämplighet för belyggelse (4 kapitlet 2 § PBL) bl.a. med hänsyn till kulturvärdena på platsen 2 kapitlet 6 § (PBL)."	"Kontoret anser att det är lämpligt att det byggs olika typer av bostäder i så många områden som möjligt då det ger ett utbud som passar fler personer och på så sätt bidrar till en ökad mångfald och social integration."
"En teknisk utredning genom Ramboll (2018) har använts för utformningen av gator samt parkering med dagvattenfördröjning. Utredningen visar hur dagvattnet kan ledas från området till fördroingsdammen och sedan vidare till dagvattnanläggning."	"Alla frågor beträffande detaljplanarbetet hanteras enligt plan och bygglagen. Att riktvärden för trafikbuller inte får överskridas inom planområdet, har reglerats på plankartan."	"Byggnadskontoret delar i detta avseende kommunstyrelsens förvaltningsbedömning, att det kan vara lämpligt att planlägga området för bostäder istället."
"De substanser som genomförs visar ingen negativ solvärdekan som följd av ny belyggelse."	"Detaljplanen möjliggör byggnationen av bostäder inom planområdet inom ramarna för vad som är lämpligt enligt plan och bygglagen."	"Då så är möjligt och lämpligt ur allmän hänsen de till skapas kvartersmark för bostäder eftersom det idag råder stor efterfrågan på bostadstomter."
"Siktens bedoms vara cirka 180 meter åt öster vilket uppfyller minsta godsklogra siktskräcka för vägar som är reglerade till 80 km/h."	"Konsekvensen av planförslaget bedoms inte påtagligt skada riksintresse för natur- och kulturvärden."	"Tomt 7.22 ligger topografiskt avskilt och har bedomts olämplig för byggnation."
"I övrigt finns inte några områden som är cirka 20 hektar stora som kan ge plats för stora byggnader, angroning och karytur för tung trafik."	"Inga av dessa områden är tillräckligt stora och ligger till stor del även inom riksintresse för Ostlänken."	"Efter samrådet har dock kommunen bedömt platsen för föreslagen tomt i (väg) förslängning som olämplig eftersom viss lukt kan uppstå från den inläggnings befintliga pumpstationen."
"Större lager och logistikbyggnader med tillåten höjd 20 meter placeras nordost, bokom skogsområde och inte i anslutning till synpunktsförfattarens fastighet."	"Positivt förhandsbesked för att stycka fastighet är bindande i 2 år."	"Den stora platsen lämpar sig bättre för en förskola än för bostäder, då platsens egenskaper bättre kan tas tillvara som förskoletomt än som enskilda bostäder."
"Inom detaljplanområdet finns inga betesmarker och planförslaget bedoms inte inverkar på befintlig betesmark i området."	"Planen har tagit hänsyn till de naturvärden som finns i området och tomter har placerats utifrån dessa värden. Fler tomter nära stranden bedoms därmed ej kunna anordnas utan att viktiga naturvärden förstörs."	"Avståndet mellan belyggelse har planerats med hänsyn och respekt till befintlig byggnad avseende ljusöverskallande, insyn med mera."
"Kommunen kan inte bemöta synpunkt då lokaliserings av biodlingen för kommunen är okänd."	"Då området är planlagt för privat kvartersmark mm för olika ändamål sedan tidigare gäller inget strandskydd i området idag. Dock skall i enlighet med gällande strandskyddslagen strandskyddsfrågan provas varje gång en ny plan i strandskyddslagen skall ersätta en tidigare gällande plan – även om den tidigare planen innebär att strandskyddet upphävs."	"Till detta tillkommer en skogsdärr om 3000 kvadratmeter. Denna skogsdärr läggs med fördel på den södra delen av försöksans tomt för att kunna erbjuda bomen tillgång till skogen."
"Avståndet till [område] är så stort att några trevningshus inte påverkar kyrkbymiljön negativt."	"Detaljplanen reglerar inte vem som kommer att flytta till området."	"För att förbättra kapaciteten i kringliggande områden kommer dagvattnanläggning delvis dimensioneras upp."
"En bullerutredning kopplad till verksamheten vid travet har genomförts. Den visar att de nya bostäderna inte kommer utsläta för bullernivåer som överstiger 50 dBA ekv., vid fasad."	"Veddelning regleras inte i detaljplan. Det finns krav i båda plan och bygglagen samt Miljöbalk angående dtdstuder inom detaljplanlagt område. Reglering av veddelning sker genom lokala föreskrifter."	"Risken för insyn till befintliga tomter bedoms som låg med hänsyn till avståndet mellan exploateringen och befintlig belyggelse (allmänna och enskilda intressen)."
"Parkeringsanläggningen är relativt liten och ligger på stort avstånd från bebyggelsen varför risken för störningar måste bedömas vara relativt liten."	"Konsekvensen av planförslaget bedoms inte påtagligt skada riksintresse för natur- och kulturvärden."	"I Stadsbyggnadskontorets bedömning föreligger inget betydande buller inom planområdet, därav bestämdes om sammahållen radhusfasad mot denna gata för att reducera bullerspridning (en enskild lider av buller VS allmänna nyttan av buller)."
"Kommunen äger inte mer mark än det som omfattas av planförslaget."	"Frågor beträffande hållfasthet och om byggnaderna tolererar tyngd på grund av en eventuell påbyggnation hanteras senare i bygglovskedet och inte i detaljplanskedet."	"Detaljplanen möjliggör att människor med olika familjsituationer, barnfamiljer, unga vuxna, ensamstående och folk i olika åldersgrupper med olika behov av bostadsformer får möjligheten att bo i området vilket förstärker stadens sociala hållbarhet."
"Inga nya gator genom befintligt bostadsområde är i detta projekt är tänkt att byggas, utan gamla utnyttas. De befintliga gatorna har sådan kapacitet att de klarar en utbyggnad enligt förslaget."	"Parkeringsfrågan under byggnation och hur påbyggnaden ska hanteras beträffande hyresgäster som bor redan i dessa hus styrs inte av detaljplan utan det ligger inom fastighetsägarnas ansvar."	"Inom stora bostadsområden park med plats för rekreation för både barn och vuxna kommer att anläggas inom kvarteret (namn på kvarter) och bedoms utgöra ett positivt inslag som kommer att komma till nytta för många boende i området."
"Planerat projekt innebär utveckling med kompletterad markanvändning för bostäder mm, vilket medför att byggnader, utformning, fasader mm behöver förändras för att möjliggöra ett sådant projekt."	"Byggherren ansvarar för att eventuellt göra besiktning av närliggande fastigheter innan byggnation. Byggherren är ansvarig, inte kommunen."	"I översiktsplanen för staden antagen 2017 är området del av ett större område utpekat som lämpligt för verksamheter."
"Den aktuella adressen ligger utanför planområdet vilket gör att synpunkten inte hanteras i denna planprövning."	"Skyltning, informationstavlor mm är inga detaljplanefrågor utan får behandlas i särskild ordning utöver nu upprättad detaljplan."	"Detta medför bättre möjligheter för barn att själva gå och cykla till kringliggande naturområden."
"De föreslagna byggnadshöjderna understiger höjden på träden i det närvarande skogsområdet. Kontoret bedoms därför inte att planen skulle innebära ökade problem med skuggning."	"Löpande dialog för med MSB angående skyddsrummet. I den händelse att MSB anser att skyddsrummet måste bevaras i sitt nuvarande läge så kommer stadsbyggnadskontoret att möjliggöra detta."	"Värdefrågorna ska provas i planarbetet inom ramen för avvägning mellan enskilda och allmänna intressen."
"Järnvägen försvann på mitten av 1980-talet enligt skriftsböckerna. I gällande detaljplan från 2004 försvann även möjligheten för järnvägstrafik inne i hamnområdet ur planmässig synpunkt. Ingen diskussion fanns kring behov av järnvägstrafik vid den planläggningen."	"För allmän plats inom planområdet gäller kommunalt huvudmannaskap och det är således kommunen som ansvarar för att de allmänna platserna iordningställs efterhand som detaljplanen byggs ut."	"De trevningshus som föreslås är tänkta att byggas som flerbostadshus upplåtna med hyresett och passas på så sätt väl in i kommunens övergripande bostadspolitik sin inriktning."

4 De gråmarkerade rutorna illustrerar en tidig så kallad "grovsorteringsprocess" (se avsnitt 4.3.2).

Att involvera medborgare i lokal samhällsplanering: Kommuners bemötanden genom samrådsredogörelser

I den här rapporten undersöks hur kommuner bemöter yttranden från medborgare i samrådsredogörelser – en nödvändig och ofta obligatorisk dokumentation i den svenska planeringsprocessen. Med utgångspunkt i en politisk-filosofisk diskussion om deliberation som demokratiskt ideal beskrivs hur kommuners bemötanden struktureras och utformas i dessa dokument, samt i vilken utsträckning medborgares synpunkter tillgodoses. Rapporten har också fokus på hur kommuner motiverar och förklarar sina ställningstaganden. Detta förstås utifrån en modell för logiker och överväganden inom sorteringsprocesser – en modell som beskriver hur kommuner hanterar input från medborgare utifrån vad som är möjligt, lagligt och lämpligt att implementera i planprocessen.

I analyser av samrådsredogörelser synliggörs bland annat att bemötandets utformning till stor del beror på yttrandets utformning. Dessutom visar forskningsstudiens resultat att närmare hälften av alla inkomna synpunkter från medborgare får avslag, och att en övervägande majoritet av de få bifall som görs, är svaga. Vad kan detta bero på? Och vad kan det få för konsekvenser i ljuset av deliberativa mekanismer? Detta är exempel på frågor som lyfts i den här rapporten. Vidare presenteras praktiska verktyg för hur kommunsfären kan arbeta för att stärka den lokala deliberativa demokratiska legitimiteten.

Amira Fredriksson är statsvetare och forskningsassistent vid CKS.

Att involvera medborgare i lokal samhällsplanering: Kommuners bemötanden genom samrådsredogörelser

I den här rapporten undersöks hur kommuner bemöter yttranden från medborgare i samrådsredogörelser - en nödvändig och ofta obligatorisk dokumentation i den svenska planeringsprocessen. Med utgångspunkt i en politisk-filosofisk diskussion om deliberation som demokratiskt ideal beskrivs hur kommuners bemötanden struktureras och utformas i dessa dokument, samt i vilken utsträckning medborgares synpunkter tillgodoses. Rapporten har också fokus på hur kommuner motiverar och förklarar sina ställningstaganden. Detta förstås utifrån en modell för logiker och överväganden inom sorteringsprocesser - en modell som beskriver hur kommuner hanterar input från medborgare utifrån vad som är möjligt, lagligt och lämpligt att implementera i planprocessen.

I analyser av samrådsredogörelser synliggörs bland annat att bemötandets utformning till stor del beror på yttrandets utformning. Dessutom visar forskningsstudien resultat att närmare hälften av alla inkomna synpunkter från medborgare får avslag, och att en övervägande majoritet av de få bifall som görs, är svaga. Vad kan detta bero på? Och vad kan det få för konsekvenser i ljuset av deliberativa mekanismer? Detta är exempel på frågor som lyfts i den här rapporten. Vidare presenteras praktiska verktyg för hur kommunsfören kan arbeta för att stärka den lokala deliberativa demokratiska legitimiteten.

Amira Fredriksson är statsvetare och forskningsassistent vid CKS.